

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Administração Pública



***A REGULAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM
PORTUGAL DESDE A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA:***

OBJECTIVOS, MEDIDAS E RESULTADOS – 1986/2001

JÚRI DAS PROVAS:

PRESIDENTE: Doutor João Abreu de Faria Bilhim, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa;

VOGAIS: Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo, Professor Associado da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho;

Doutora Carla Margarida Barroso Guapo da Costa, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Orientada por:

Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

Realizada por:

António Joaquim Gama Duarte Santos

Lisboa, 2006

“In fact, compared to other economic commodities, housing is perhaps the most tightly regulated of all consumer goods”.

- HARSMAN & QUIGLEY

RESUMO

Nome: António Joaquim Gama Duarte Santos.

Orientador: Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim.

Data: 03 de Novembro de 2004.

Título da Tese: “A Regulação da Política de Habitação em Portugal desde a Adesão à União Europeia: Objectivos, Medidas e Resultados - 1986/2001”.

Desde a adesão à União Europeia, o processo de regulação da política de habitação em Portugal esteve sujeito a especificidades estruturais próprias da situação portuguesa. Num estado de grandes carências habitacionais, os elementos quantitativos julgaram a acção dos vários Governos nesta matéria. A maioria da produção habitacional esteve dependente dos regimes de crédito, onde o instrumento da bonificação de juros desempenhou um papel central, a par dos benefícios fiscais. O efeito negativo do congelamento das rendas durante décadas fez-se sentir de forma crescente ao longo do período de tempo analisado. As tentativas de reanimação do mercado do arrendamento não estimularam a sua retoma. Os municípios, as empresas privadas e as cooperativas de construção e habitação foram os promotores de habitação social pelo efeito da descentralização crescente da política de habitação. Destacou-se o esforço público na promoção de habitação social, no sentido de resolver situações degradantes de barracas e proceder ao realojamento de famílias. A problemática da recuperação e reabilitação de imóveis habitacionais degradados foi uma preocupação que também esteve presente no domínio da política de habitação.

Palavras-chave: política de habitação; regulação da habitação; défice habitacional; financiamento bancário; promoção pública de habitação; habitação social.

ABSTRACT

Name: António Joaquim Gama Duarte Santos.

Coordinator: Full Professor Doctor João Abreu de Faria Bilhim.

Date: 3rd November, 2004.

Title of the Thesis: “Regulation of the Housing Policy in Portugal since the Country
Joined the European Union: Objectives, Measures and Results -
1986/2001”.

Since the nation joined the European Union, the process that regulates housing policy in Portugal has been subject to specificities that are proper of the Portuguese situation. In a State which has a considerable housing deficit, it was the quantifier elements that judged the various governments regarding this matter. Almost all of the housing production depended on mortgage loans in which soft loans played an important part, together with tax benefits. The negative effects produced by lease blocking were increasingly felt throughout the analysed period of time. The attempts to revive the rent market did not stimulate its comeback. Municipalities, private enterprises and construction and building societies were the promoters of social housing due to the effect of growing decentralisation of the housing policy practiced by central government. Public effort in promoting social housing should be emphasized, as it tended to solve degrading situations of people living in shacks and other poor lodgings, and to relodge families to improved dwellings. The issue of recovery and rehabilitation of degraded buildings was a central concern that was also present in the ambit of the housing policy.

Key words: housing policy; housing regulation; housing deficit; mortgage loans;
public promotion of housing; social housing.

I N D Í C E

Resumo

Abstract

Prefácio 1

CAPÍTULO 1 – Introdução 5

CAPÍTULO 2 – Metodologia 17

2.1. A pergunta de partida 18
2.2. A problemática e as técnicas de análise adoptadas 19

CAPÍTULO 3 – Conceito de Habitação, Política de Habitação e Regulação do Sector da Habitação 24

3. Conceito de Habitação, Política de Habitação e Regulação do Sector da Habitação 25
3.1. Do conceito de habitação 25
3.1.1. Necessidades de habitação e procura de habitação 30
3.2. Alcance e enquadramento do conceito de política de habitação 34
3.2.1. O Sistema Habitacional 34
3.3. O conceito de Política de Habitação 39
3.4. A intervenção do Estado e a regulação do sector da habitação 43
3.5. Os objectivos da regulação do sector da habitação 50
3.5.1. Os critérios da eficiência e da equidade 50
3.5.2. Os critérios de ordem política e social 56
3.5.2.1 O critério de ordem política 56
3.5.2.2. O critério de ordem social 57

CAPÍTULO 4 – As Necessidades Habitacionais e os Objectivos Programáticos dos Governos 61

4. As necessidades habitacionais e os objectivos programáticos dos Governos 62
4.1. Considerações sobre as carências habitacionais em Portugal 63
4.2. A evolução da população, famílias e alojamentos 64
4.3. As estimativas do défice habitacional português 65
4.3.1. Breve referência às causas do défice habitacional 65
4.3.2. A quantificação do défice habitacional 66
4.4. Os instrumentos normativos dos Governos 70
4.5. Os programas dos Governos constitucionais sobre política de habitação entre 1986 e 2001 72
4.5.1. O programa do X Governo Constitucional na área da habitação 72
4.5.2. O programa do XI Governo Constitucional na habitação 73

4.5.3. O programa do XII Governo Constitucional em matéria de habitação	75
4.5.4. O programa habitacional do XIII Governo Constitucional	76
4.5.5. O programa do XIV Governo Constitucional no domínio da habitação	77
4.6. Comparação dos objectivos e das medidas de política de habitação	79

CAPÍTULO 5 – A Procura de Habitação e o Crédito à Habitação desde a Adesão à União Europeia 82

5. A procura de habitação e o desempenho do crédito desde a adesão à União Europeia	83
5.1. O financiamento de habitação própria nas décadas de oitenta e noventa	83
5.2. A segunda metade dos anos oitenta e a adaptação legislativa ao novo contexto macroeconómico	85
5.3. A regulação e a regulamentação do financiamento para aquisição e construção de habitação	86
5.4. Caracterização do regime geral de crédito	90
5.5. Caracterização do regime de crédito bonificado	92
5.5.1. Os antecedentes do crédito bonificado à habitação	92
5.5.2. O regime de crédito bonificado a partir de 1986	94
5.5.2.1. A alteração estrutural do regime bonificado	98
5.5.2.2. Da oportunidade de novas alterações	99
5.5.3. As condições dos empréstimos no regime bonificado	100
5.5.4. Caracterização do regime de crédito jovem bonificado	102
5.5.4.1. As condições dos empréstimos no regime jovem bonificado	103
5.5.5. A garantia dos empréstimos à habitação	105
5.5.6. Classes e taxas de bonificação	105
5.5.7. Rendimento e taxas de bonificação	107
5.5.8. A importância dos efeitos da utilização do salário mínimo nacional	108
5.5.9. A taxa de referência para o cálculo das bonificações	112
5.5.9.1. Criação e âmbito da TRCB	112
5.5.9.2. Evolução e funcionamento da TRCB	115
5.5.10. O novo regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria – o Decreto-Lei 349/98	116
5.5.10.1. As alterações no regime geral de crédito	118
5.5.10.2. As alterações nos regimes de crédito bonificado e jovem bonificado	119
5.5.10.3. Outras alterações normativas relevantes	121
5.5.11. As primeiras alterações ao novo normativo	122
5.5.12. As últimas alterações ao crédito bonificado	124
5.6. O regime de crédito a deficientes	126
5.6.1. Caracterização do regime de crédito a deficientes	126
5.7. As contas poupança-emigrante	128
5.7.1. A criação das contas poupança-emigrante	128
5.7.2. A adaptação das CPE's à liberalização dos movimentos de capitais	129
5.8. As contas poupança-habitação	131
5.8.1. Origem e objectivo das contas poupança-habitação	131
5.8.2. Caracterização das CPH's	134
5.8.3. Algumas notas sobre a última revisão das CPH's	136

CAPÍTULO 6 – O Arrendamento 138

6. O arrendamento em Portugal	139
6.1. A existência de arrendamento	139
6.2. Breve história do arrendamento em Portugal até finais do século XX	143

6.3. A criação do Regime do Arrendamento Urbano	148
6.4. As alterações ao RAU	150
6.5. Os complementos ao RAU	151
 CAPÍTULO 7 – A Promoção Pública de Habitação	154
7.1. A promoção pública de habitação em Portugal	155
7.1.1. Habitação social e habitação a custos controlados: conceitos	155
7.1.2. Origens recentes da habitação social	157
7.1.3. Os institutos públicos no domínio da habitação	158
7.1.3.1. O Instituto Nacional de Habitação	158
7.1.3.2. O Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	161
7.1.3.3. Comparação entre os domínios de intervenção dos dois institutos públicos	163
7.1.3.4. O efeito do aparecimento dos novos organismos públicos centrais	165
7.2. Os contratos de desenvolvimento para habitação	167
7.2.1. Noção e objectivo dos CDH's	167
7.2.2. A revisão normativa dos CDH's	169
7.3. O programa de construção de habitações económicas	171
7.4. O Incentivo ao Arrendamento por Jovens	173
7.4.1. As principais características do IAJ	174
7.5. O Programa Especial de Realojamento	175
7.5.1. As necessidades de realojamento	175
7.5.2. A estruturação do PER, a administração central e os municípios	178
7.5.2.1. O PER-Autarquias	178
7.5.2.2. O PER-Famílias	182
7.6. A promoção de habitação social para arrendamento, o Alojamento de famílias insolventes e o PER: considerações finais	184
7.6.1. O Programa Municipal de Realojamento	185
 CAPÍTULO 8 – As Medidas de Recuperação de Imóveis Habitacionais Degradados	187
8.1. A necessidade de uma política de reabilitação do Património Habitacional Português	188
8.2. O Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA)	191
8.2.1. A caracterização do RECRIA na sua versão inicial	193
8.2.2. As alterações ao programa RECRIA	196
8.2.3. As alterações mais recentes ao programa RECRIA	198
8.3. O regime de apoio à recuperação habitacional em áreas urbanas antigas – REHABITA	199
8.3.1. Caracterização do REHABITA	199
8.4. O Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal – RECRIPH	202
8.4.1. Caracterização do RECRIPH	202
8.5. O programa de apoio financeiro especial SOLARH	204
8.5.1. A deterioração das edificações para fins habitacionais e o Decreto-Lei 7/99, de 8 de Janeiro	204
8.5.2. Âmbito, condições de acesso e financiamento: o programa SOLARH	206
8.5.3. Redefinição e actualização do programa SOLARH	208

CAPÍTULO 9 - Análise e Discussão dos Dados Estatísticos da Habitação em Portugal entre 1986 e 2001	212
9.1. Informação estatística sobre a evolução do parque habitacional português entre 1986 e 2001	213
9.1.1. Tipos de alojamentos ocupados	214
9.1.2. Os alojamentos familiares clássicos vagos	215
9.1.3. Alojamentos e propriedade	216
9.1.4. Alojamentos por época de construção	219
9.1.5. Fogos concluídos e licenciados segundo a entidade investidora	220
9.2. As estimativas do parque habitacional português	223
9.3. Os dados estatísticos e outros elementos sobre o parque habitacional português entre 1986 e 2001	228
9.4. Principais características do parque habitacional português até 1998	230
9.4.1. Características gerais do parque habitacional ocupado como residência habitual ...	231
9.4.2. Indicadores de ocupação	231
9.4.3. Estado de conservação dos alojamentos	232
9.4.4. Entidades proprietárias dos alojamentos	233
9.4.5. Regimes de ocupação	234
9.4.6. Modo de acesso à propriedade dos alojamentos.....	238
9.4.7. Principais ilações a retirar deste inquérito	239
9.5. A promoção de habitação própria	239
9.5.1. Os efeitos do enquadramento normativo a partir de 1986	239
9.5.2. O comportamento do crédito à habitação	244
9.5.3. O comportamento do crédito bonificado	245
9.5.4. Os empréstimos contratados e os sistemas de amortização	247
9.5.5. Os efeitos da alteração legislativa de 1998	248
9.5.6. Quantificação e análise dos efeitos produzidos pela alteração legislativa de 1998	253
9.6. A evolução do crédito a deficientes	256
9.7. A evolução das contas poupança-emigrante	257
9.8. Considerações sobre as contas poupança-habitação	257
9.9. A promoção do arrendamento	258
9.10. A promoção de habitação social em geral	262
9.10.1. A promoção de habitação pelos municípios	263
9.10.2 A análise do sector cooperativo	266
9.10.3. A análise do sector privado	268
9.11. Análise à evolução do IAJ	269
9.12. A evolução do Plano Especial de Realojamento	273
9.13. O comportamento dos acordos de colaboração	276
9.14. Os resultados do RECRIA: quantificação e análise	279
9.15. A evolução do REHABITA	282
9.16. Análise à evolução do RECRIPH	283
9.17. Análise à evolução do programa SOLARH	285
 CAPÍTULO 10 – Considerações Finais	 290
 Bibliografia	 300
 Anexos	 317

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AECOPS – Associação das Empresas de Construção e Obras Públicas.

AC's – Acordos de Colaboração.

ACTV – Acordo Colectivo de Trabalho Vertical.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

CDH's – Contratos de Desenvolvimento para Habitação.

CPE's – Contas Poupança-Emigrante.

CPH's – Contas Poupança-Habitação.

CCH's – Cooperativas de Construção e Habitação.

CHE's – Cooperativas de Habitação Económica.

DGT – Direcção-Geral do Tesouro.

EFB – Estatuto dos Benefícios Fiscais.

FFH – Fundo de Fomento da Habitação.

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento em Habitação.

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo.

HCC – Habitação a Custos Controlados.

INH – Instituto Nacional de Habitação.

INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo.

IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.

IPSS's – Instituições Particulares de Solidariedade Social.

IEC's – Instituições Especiais de Crédito.

IL – Índices de Localização.

IC – Índices de Correção.

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

IAJ – Incentivo ao Arrendamento por Jovens.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

PSD – Partido Social Democrata.

PS – Partido Socialista.

PER – Plano Especial de Realojamento.

PDM's – Planos Directores Municipais.

PEOT's - Planos Especiais de Ordenamento do Território.

PROT's – Planos Regionais de Ordenamento do Território.

PCHE – Programa de Construção de Habitações Económicas.

PRID – Programa Especial para a Reparação de Fogos ou Imóveis em Degradação.

RAB – Rendimento Anual Bruto.

RABC – Rendimento Anual Bruto Corrigido.

RAU – Regime do Arrendamento Urbano.

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados.

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

REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas.

SOLARH – Programa de Apoio Financeiro Especial

SMNA – Salário Mínimo Nacional Anual.

TRCB – Taxa de Referência para o Cálculo das Bonificações.

VH – Valor da Habitação.

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO 3	24
Figura 3.1 - Modelo analítico dos factores condicionantes do mercado e da política de habitação	36
Figura 3.2 - Política de habitação e fornecimento de serviços habitacionais.....	38
Figura 3.3 – A relação Estado-Economia	45

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 9	212
Gráfico 9.1 – Evolução do crédito à habitação (1981-2002)	241
Gráfico 9.2 – Distribuição relativa dos empréstimos bonificados por classes de bonificação	246
Gráfico 9.3 – Estrutura do crédito à habitação por número de contratos (1994-2001)	250
Gráfico 9.4 – Estrutura do crédito à habitação contratado por montantes (1994-2001)	250
Gráfico 9.5 – Número de contratos celebrados por regime de crédito bonificado (1994-2001)	253
Gráfico 9.6 – Montante de empréstimos por regime de crédito bonificado (1994-2001)	254

ÍNDICE DE QUADROS

CAPÍTULO 4	61
Quadro 4.1 – População, famílias e alojamentos	64
Quadro 4.2 – Estimativas das necessidades de construção no decénio 1981-1990	66
Quadro 4.3 – Objectivos e medidas de política de habitação segundo os programas dos Governos constitucionais entre 1985 e 2002	81
CAPÍTULO 5	82
Quadro 5.1 - Limites legais das classes de bonificação por sistema de amortização	110
Quadro 5.2 - Valores do salário mínimo nacional mensal bruto	111
Quadro 5.3 - Limites das classes de bonificação e rendimento mensal bruto por pessoa para um agregado familiar de duas pessoas	111
Quadro 5.4 - A evolução da TRCB entre 1986 e 2001	116
CAPÍTULO 7	154
Quadro 7.1 – Atribuições dos Institutos Públicos – INH e IGAPHE	164
CAPÍTULO 9	212
Quadro 9.1 – Tipos de alojamentos	214
Quadro 9.2 - Número de alojamentos familiares clássicos para uso sazonal, com ocupante ausente e vagos	215
Quadro 9.3 - Alojamentos em propriedade	217
Quadro 9.4 – Alojamentos por época de construção	219
Quadro 9.5 – Alojamentos por época de construção em percentagem do total	220
Quadro 9.6 - Fogos resultantes de edifícios concluídos para habitação, segundo a entidade investidora (1985-1993)	221
Quadro 9.7 - Fogos licenciados pelas Câmaras Municipais em construções novas para habitação, segundo a entidade investidora (1994-2001)	223
Quadro 9.8 – Estimativas – Habitação familiar clássica – Total de edifícios	226
Quadro 9.9 – Estimativas – Fogos – Alojamentos familiares clássicos	226
Quadro 9.10 – Variação absoluta do número de fogos	229
Quadro 9.11 - Distribuição dos alojamentos clássicos ocupados segundo a época de construção (%)	231
Quadro 9.12 - Número de divisões dos alojamentos em percentagem da NUTS II	232
Quadro 9.13 - Distribuição dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual segundo o estado de conservação e a época de construção dos edifícios (%)	233
Quadro 9.14 - Distribuição percentual dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por entidade proprietária	234
Quadro 9.15 - Regimes de Ocupação dos Alojamentos Clássicos Ocupados como Residência Habitual, por período de ocupação (%), no Continente	235

Quadro 9.16 - Regimes de ocupação dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por período de ocupação (%)	236
Quadro 9.17 - Regimes de ocupação dos alojamentos clássicos ocupados por época de construção (%)	236
Quadro 9.18 - Modo de acesso à ocupação própria em percentagem	238
Quadro 9.19 - Encargos do Estado com as bonificações de juros relativos ao crédito à habitação no Continente	243
Quadro 9.20 - Distribuição relativa (%) dos montantes dos empréstimos contratados por classes de bonificação	246
Quadro 9.21 - Crédito à habitação a deficientes – Número e montante dos empréstimos contratados e bonificações de juros pagas pela DGT (1990-2001)	256
Quadro 9.22 - Contas poupança-emigrante - Número e montante dos empréstimos contratados (1990-2001)	257
Quadro 9.23 - Alojamentos familiares clássicos de residência habitual não ocupados pelo proprietário, segundo o regime de ocupação / Portugal	261
Quadro 9.24 - Actividade do INH entre 1984 e 30 Abril 1993 por Programas	263
Quadro 9.25 - Habitação a custos controlados para venda promovidos pelos Municípios com o apoio do INH	265
Quadro 9.26 - Habitação a custos controlados para venda pelas Cooperativas com o apoio do INH	267
Quadro 9.27 - Habitação a custos controlados para venda pelas Empresas Privadas em regime de CDH com o apoio do INH	269
Quadro 9.28 - Evolução do Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ)	270
Quadro 9.29 - Processos novos, aprovados e renovados de candidatos ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens	272
Quadro 9.30 - Número de fogos do PER global	273
Quadro 9.31 - A evolução do PER-Famílias	274
Quadro 9.32 - Empréstimos e participações aprovados no âmbito do PER global	275
Quadro 9.33 - Acordos de adesão ao PER: fogos acordados e fogos contratados	276
Quadro 9.34 - Acordos de Colaboração: fogos acordados e fogos contratados	276
Quadro 9.35 - RECRIA – fogos concluídos	279
Quadro 9.36 - RECRIA: número de edifícios, número de fracções, montante das obras e suas participações	280
Quadro 9.37 - REHABITA: aprovação de intervenções, fracções abrangidas, custos envolvidos e participações	282
Quadro 9.38 - RECRIPH – Processos deferidos e participações	284
Quadro 9.39 - Processos deferidos por Concelho no âmbito do RECRIPH até ao fim de 2000	285
Quadro 9.40 - SOLARH – Financiamentos aprovados por distrito até 2000	286
Quadro 9.41 - Síntese dos objectivos, instrumentos e resultados da regulação da política de habitação entre 1986 e 2001	288
Quadro 9.42 - Síntese das medidas e dos resultados da política de habitação no período 1986-2001	289

ÍNDICE DE ANEXOS

CAPÍTULO 2	318
Principal Legislação sobre Habitação entre 1986 e 2001	319
CAPÍTULO 4	364
Estimativa do défice habitacional português (Via demográfica) (1994)	365
Carências Habitacionais (Via características habitacionais) (1994)	365
CAPÍTULO 5	366
Anexo I - Índices de localização do imóvel segundo as zonas do País	367
Anexo II - Índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar	368
Anexo III - Regime de bonificação e condições de acesso	369
Anexo IV - Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão	370
Anexo V - Índices de localização do imóvel segundo as zonas do País	371
Anexo VI - Índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar	372
Anexo VII - Regime de bonificação e condições de acesso	373
Anexo VIII - Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão	374
Anexo IX - Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão	375
Anexo X - Índices de localização do imóvel segundo as zonas do País	376
Anexo XI - Índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar	377
Anexo XII - Regime de bonificação e condições de acesso	378
Anexo XIII - Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão	379
Anexo XIV - Regime de bonificação e condições de acesso	380
Anexo XV - Valores máximos da habitação a adquirir ou construir, bem como o custo máximo das obras de conservação ordinária e extraordinária ou de beneficiação a realizar	381
Anexo XVI - Regime de bonificação e condições de acesso	382
Anexo XVII - Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Bonificado Prestações progressivas	383
Anexo XVIII - Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Jovem Bonificado Prestações progressivas	384
Anexo XIX - Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Bonificado Prestações constantes com bonificação decrescente	385
Anexo XX - Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Jovem Bonificado Prestações constantes com bonificação decrescente	386
Anexo XXI - Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão	387
Anexo XXII - Sistemas de amortização, classes de bonificação e dimensão e rendimento anual bruto do agregado familiar – 1986/2001	388
Anexo XXIII - Valores máximos das obras de conservação ordinária ou extraordinária por classe de bonificação e por dimensão do agregado familiar	405

Anexo XXIV - Valores máximos da habitação a adquirir ou construir com inclusão de garagem ou estacionamento não autónomo	406
Anexo XXV - Concelhos das sedes de distrito e demais concelhos com majoração de 10% nos valores máximos previstos no Anexo IXX	407
Anexo XXVI - Valores máximos previstos da habitação a adquirir ou construir nos concelhos das sedes de distrito e demais concelhos do Continente com majoração de 10% por classe de bonificação no Regime Bonificado	408
Anexo XXVII - Valores máximos previstos da habitação a adquirir ou construir nos concelhos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira com majoração de 35% por classe de bonificação no Regime Jovem Bonificado	409
Anexo XXVIII - Regime de bonificações e condições de acesso	410
CAPÍTULO 8	411
Anexo I - Valor das comparticipações a fundo perdido a conceder pelas administrações central e local segundo o valor das obras e o valor das rendas (RECRIA)	412
Anexo II - Valor das comparticipações a fundo perdido a conceder pelas administrações central e local segundo o valor das obras e o valor das rendas (RECRIA)	413
Anexo III - Programa SOLARH – Limites de Rendimento Anual Bruto por indivíduo e por agregado familiar	414
CAPÍTULO 9	415
Anexo I - Conceitos e definições consideradas no “Projecto Habitação – Estimativa do Parque Habitacional”	416
Anexo II - Fogos para Habitação concluídos segundo os tipo de obras (1985-2001)	419
Anexo III – Taxas de juro médias sobre saldos de empréstimos a particulares para habitação – Séries longas	421
Anexo IV- Distribuição do crédito a particulares para habitação pelas Outras Instituições Monetárias entre 1985 e 2001	425
Anexo V - Número, montante e valor médio dos empréstimos à habitação contratados por regime de crédito (Continente)	426
Anexo VI - Distribuição relativa dos financiamentos à habitação por regime de crédito / Continente	427
Anexo VII - Distribuição dos empréstimos contratados por classes de bonificação / Continente	428
Anexo VIII - Empréstimos contratados distribuídos por sistemas de amortização / Continente	429
Anexo IX - Número, montante e valor médio dos empréstimos contratados por regime de crédito (Continente) 1994-2001	430

PREFÁCIO

A dissertação de Mestrado submetida a apreciação é um trabalho que tem incorporado contributos distintos de várias pessoas e entidades sob variadas formas.

Tornou-se necessário contactar muitos organismos, instituições e pessoas no sentido de pesquisar, quer sobre o *estado da arte* da habitação em Portugal desde o início do século passado, quer sobre as opiniões de autores estudiosos desta matéria.

Os primeiros agradecimentos vão, desde logo, para o nosso orientador, Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim, por ter aceite a orientação da dissertação. A sua compreensão, a ajuda e as sugestões avisadas à abordagem do tema, tendo em conta o âmbito e o objectivo do curso de Mestrado ministrado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, são de enaltecer.

Ao Professor Catedrático Doutor Óscar Soares Barata, Presidente do Conselho Directivo do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, pela forma como conduziu todo o processo que levou a este estudo.

Ao Professor Catedrático Doutor João Pereira Neto, responsável pelo Mestrado em Gestão e Administração Pública do ISCSP-UTL e Presidente do seu Conselho Pedagógico, pelo incentivo ao desenvolvimento da investigação.

Ao meu colega e amigo Hugo Silvestre e à Maria João Cunha, ambos do ISCSP-UTL, vão também sentidos agradecimentos pelo apoio que constantemente nos transmitiram para a finalização deste trabalho.

À Universidade Autónoma de Lisboa, a nossa casa académica, uma homenagem especial. Um agradecimento particular ao Senhor Reitor, Professor Catedrático Doutor Justino Mendes de Almeida, pelo estímulo e preocupação constantes na realização desta tarefa conducente à obtenção do grau de Mestre.

Ao Presidente da Cooperativa de Ensino Universitário, Dr. Jorge Tracana de Carvalho. O incentivo e a motivação permanentes na feitura deste trabalho, numa boa quota-parte, a ele se deve. Por tudo, leva-nos a escrever o reconhecimento da nossa estima pessoal.

Ao Secretário-Geral desta Universidade, Dr. Reginaldo de Almeida, pelo estímulo pessoal e pela logística posta à disposição para o desenrolar desta dissertação.

Vários organismos e entidades da Administração Pública merecem um destaque especial pela disponibilidade e ajuda concedidas a diversos níveis. Destacamos, desde logo, a Dra. Teresa Morais, Directora do Gabinete de Prospectiva e Coordenação da

Direcção-Geral do Tesouro e o Dr. José Carlos Pereira, da Direcção-Geral de Estudos Económicos e Prospectiva, ambos do Ministério das Finanças.

Ao Chefe de Gabinete do então Secretário de Estado da Habitação, Dr. José Pedro Croft, e à funcionária do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Sra. Cristina Oliveira, pelos meios postos à disposição do autor.

Ainda em relação ao Ministério que tutela o sector da Habitação, uma palavra de apreço à Directora da sua Biblioteca, Dra. Joana Luz. A sua disponibilidade e prestação de informações, sobretudo a nível legislativo, foram de grande importância para a eficácia e realização do estudo agora apresentado.

De forma despreocupada e com sentido de missão, disponibilizamo-nos a fornecer à Biblioteca deste Ministério o levantamento legislativo regulador sobre a matéria da habitação em Portugal por nós efectuado, abarcando o período de tempo que vai desde a entrada do nosso País na União Europeia em 1986 e até 1993, ano a partir do qual já se encontra informatizada no Ministério toda a legislação directamente ligada a este sector. Esta colaboração com a Administração Pública foi um acto que pretendemos registar. O referido levantamento da principal legislação no domínio da habitação entre 1986 e 2001, fruto desta colaboração, encontra-se em Anexo próprio deste trabalho.

Ao Instituto Nacional de Habitação, pela ajuda no dispôr de meios de pesquisa e elementos estatísticos concedidos. Os agradecimentos vão, à partida, para o Presidente do INH, Eng^o José Teixeira Monteiro pela prontidão do contributo à elaboração desta Tese. Os reconhecimentos estendem-se também à Directora do Departamento de Estudos, Dra. Maria Emília Martins, à Eng^a Maria da Luz Magalhães e ao Sr. José Maria Pereira. Cabe aqui uma palavra de relevo à D. Regina Lopes, responsável pela Biblioteca desta instituição, pela ajuda e atenção prestadas.

Um agradecimento muito especial merecem também os Srs. Carlos Marques, Pedro Luís, Fernanda Santos e Lurdes Carmo, funcionários da Biblioteca Francisco Pereira de Moura, do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. A sua disponibilidade permanente e o seu apoio logístico na pesquisa bibliográfica merecem os nossos sinceros agradecimentos.

Os contributos para esta dissertação não se ficaram apenas pelas referências anteriores. A motivação para levar a cabo esta investigação foi claramente de três ordens: pessoal, profissional e académica. De facto, a selecção do tema e o próprio desejo de investigar foram essencialmente orientados por razões intelectuais, de aprofundamento de conhecimentos e por razões profissionais.

A aprendizagem continuada e o aperfeiçoamento da prática de pesquisa foram incentivos à vontade de investigar. Assim, o sucesso que o presente trabalho venha a merecer é devido, também ele, às organizações onde desenvolvemos a nossa actividade profissional.

Desde logo, esta investigação dependeu, em grande parte, dos próprios recursos e força de vontade pessoal. Em troca da incerteza e da ambiguidade inerentes à fase inicial de qualquer trabalho de investigação, obtivemos uma satisfação intelectual e pessoal até agora não alcançado.

A actividade laboral não académica indica que a estrutura das organizações onde ela se desenvolve, a partilha de experiências comuns, em equipa ou não, a identificação com os objectivos da organização e a demonstração das capacidades pessoais são as características latentes que mais conferem satisfação psicológica no trabalho.

Ao longo da vida profissional, o que está em jogo é uma sempre presente transição da ansiedade para a competência, da incerteza para a confiança e, até, de uma certa identidade indefinida para um papel institucionalmente reconhecido.

É neste contexto e enquadramento que pretendemos estender os nossos agradecimentos, em jeito de homenagem também, a todas as instituições relevantes no nosso percurso profissional não académico. Elas fazem parte e são, de igual modo, responsáveis pela nossa formação intelectual.

Por ordem cronológica, começo por salientar o Banco Mello Imobiliário, projecto que nos permitiu entrar numa área como a da habitação, despertando-nos e motivando-nos para o estudo da problemática do sector imobiliário em geral e da habitação em particular. Por isso, merecem uma palavra de agradecimento o Senhor José Manuel de Mello e os Drs. Vasco de Mello, Francisco de Lacerda e Rui Almeida Fernandes.

Ao Grupo Banco Comercial Português (Millennium bcp) é devido um particular reconhecimento e uma sentida homenagem.

A dinâmica do Grupo neste sector e a sua adaptação e proactividade constantes face às variadas realidades do mercado da habitação e da construção, incentivaram-nos ainda mais no estudo e acompanhamento permanente desta temática e da sua envolvente.

Elevamos, como símbolos do nosso reconhecimento institucional, o nome de três pessoas do Grupo: Engº Jorge Jardim Gonçalves, Presidente, Dr. Filipe Pinhal, Vice-Presidente e Dr. José Cardoso da Silva, Administrador do Banco de Investimento Imobiliário.

Destes dois Grupos permitimo-nos distinguir alguns colegas *de campo*. Os Drs. José Ribeiro, José Canelas, Pedro Botelho de Sousa, Rui Rocha, Carlos Lopes e José Luís

Carvalho, o Sr. Augusto Fialho, bem como os restantes colegas do Banco de Investimento Imobiliário.

Com eles aprendemos ao longo do tempo e partilhamos inúmeras situações que contribuíram para o melhoramento e enriquecimento pessoal e intelectual nesta área objecto da dissertação.

À Carla Monteiro uma palavra de apreço lhe é devida. A sua disponibilidade, paciência e eficácia tornaram possível a realização informática deste documento.

As últimas palavras de sentido e carinhoso agradecimento vão para a nossa família. Sem a compreensão e ajuda da Teresa, do Filipe e da Maria não teria tido condições para realizar esta tarefa. A eles se deve a capacidade para ultrapassar obstáculos e contratempos inesperados, sobretudo pelos tempos de ausência e pelos sacrifícios que uma opção destas sempre produz. A eles o profundo reconhecimento do apoio sincero que sempre e indeclinavelmente nos dedicaram.

Lisboa, Novembro de 2004.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

“A problemática da habitação apresenta “objectivos complexos”, é certo, porque estes se apresentam como multidimensionais, dinâmicos e múltiplos e variáveis na sua geografia de protagonistas e cenários de acção e desenvolvimento”.

- MARIA JOÃO FREITAS

O documento agora apresentado corresponde à dissertação desenvolvida no âmbito do Mestrado em Gestão e Administração Pública do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, e tem como tema “A Regulação da Política de Habitação em Portugal desde a Adesão à União Europeia: Objectivos, Medidas e Resultados – 1986/2001”.

Procuramos desenvolver o nosso trabalho e torná-lo, pela sua abordagem, em mais um contributo para todos aqueles que se debruçam sobre a temática da política de habitação em Portugal.

O período temporal em análise neste trabalho corresponde ao período que se iniciou com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, período marcado por forte regulação na área da habitação.

As necessidades deste estudo prenderam-se com o facto do sistema político e de Governo, no qual a política de habitação é formulada, ter também sido considerado, pois as decisões e as suas orientações políticas determinaram, não só maior ou menor ênfase numa ou noutra das componentes do sistema habitacional, como fixaram também a escolha dos métodos de implementação.

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 foi um marco decisivo na história económica e social do País, pelos efeitos multiplicadores que gerou a nível estrutural e transversal à sociedade portuguesa (1).

A abertura de fronteiras e consequente livre circulação de pessoas e bens, serviços e capitais fez com que, a partir de então, se registasse um forte crescimento do Produto Interno Bruto, do investimento e do consumo e se assistisse, consequentemente, a uma alteração da estrutura das despesas dos agregados familiares.

A estrutura produtiva do País também manifestou, por seu lado, alterações, salientando-se a diminuição significativa do sector primário no conjunto dos sectores produtivos e o aumento das actividades terciárias, nomeadamente, Banca e Seguros.

(1) Em jeito de informação geral, convirá referir que o sector da habitação nunca fez parte das competências comunitárias e foi sempre considerada como um problema de política nacional. Dentro do princípio da subsidiariedade não existe qualquer competência e responsabilidade da União Europeia no domínio da habitação. Não há apoios directos comunitários para o sector habitacional (COUTINHO, 2000:61). Mesmo depois da assinatura do Tratado de Maastricht, em Dezembro de 1991, a política de habitação permaneceu no âmbito da responsabilidade de cada Estado-membro (PRIEMUS *et al.*, 1999:629).

No sector secundário verificou-se um aumento da importância de indústrias de áreas de exportação e simultaneamente uma diminuição do peso das indústrias tradicionais.

A acompanhar esta evolução acentuaram-se os movimentos migratórios em geral, rumo às duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e rumo ao litoral em particular, sem que aparentemente se tenham encontrado soluções para os problemas decorrentes do índice de urbanização e, por inerência, das problemáticas económicas e sociais adjacentes.

A delimitação do final do período de análise definido neste trabalho pretendeu estabelecer um certo distanciamento analítico para com a realidade objecto de estudo. Esta opção permitiu-nos uma reflexão temporalmente mais distante da evolução da política de habitação seguida ao longo deste tempo, além de nos ter possibilitado a inclusão de uma análise das escolhas políticas levadas a cabo pelos vários Governos com fundamentos ideológicos distintos e que actuaram em períodos de tempo com uma duração quase todos de legislatura.

Por outro lado, concluímos o nosso período de estudo no ano 2001, não só porque terminou as suas funções o XIV Governo constitucional, de formação socialista, mas também pelo facto de termos iniciado a investigação deste trabalho em 2002.

Tal como noutras políticas sociais, e em princípio, a política de habitação reflecte as opções ideológicas de quem governa ou, como referiu Nesslein (1983:604), “the optimal economic organization of the housing sector has long been a policy question generating extreme ideological controversy”.

Enquanto elemento da política social, a habitação é entendida como um meio de eliminar a pobreza, maximizar o bem-estar das famílias e garantir a equidade social e do acesso à habitação.

Independentemente dos diferentes objectivos que a política de habitação possa apresentar, reflectindo as diferenciações sócio-económicas e culturais de cada país, podemos, em sentido lato, afirmar que os governos de centro-direita têm tendência a reduzir a intervenção directa do Estado, em geral, limitando, de algum modo, a promoção pública de habitação, particularmente para arrendamento, e privilegiar a aquisição e construção de casa própria (MENDES, 1997:66).

Por outro lado, podemos dizer, sem grandes divergências, que os governos de centro-esquerda procuram intervir no mercado mais activamente, tentando responsabilizar e atribuir meios ao poder local e às associações sem fins lucrativos, por forma a assegurar uma repartição mais equitativa dos recursos na promoção da habitação (MENDES, 1997:66). Ainda segundo a autora, nos países da União Europeia, a oferta e a procura de habitação são influenciadas pela política governamental, tanto no que se refere aos aspectos macroeconómicos como no que concerne aos microeconómicos.

A preocupação dos vários Governos constitucionais consistiu na implementação de um conjunto de medidas com o objectivo último de combater o défice habitacional então existente. Na sua base estiveram a adopção de actos legislativos no sentido de promover a habitação por meio da dinamização do mercado e a definição de instrumentos de política de habitação vocacionados para a erradicação de barracas, de que o Plano Especial de Realojamento foi o expoente normativo máximo. Este Plano destinou-se inicialmente apenas às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, onde o problema da habitação, e em particular na vertente das barracas, era particularmente preocupante.

O acesso à habitação é um direito social, constitucionalmente reconhecido, e para o assegurar tornou-se necessária a edificação de uma política capaz de facilitar o acesso ao bem habitação a todos, fosse pela via da aquisição, do arrendamento ou, até, da cedência.

Neste sentido, foi importante para nós considerar e reflectir sobre as vantagens inerentes à intervenção do Estado na promoção deste bem essencial, sobre as suas formas de actuação e sobre os seus resultados.

No nosso estudo exploratório, procuramos justificar a existência de uma política de habitação, os seus objectivos, medidas e instrumentos e advogar a racionalidade económica e social da política de habitação como uma vertente das políticas sociais. Ao mesmo tempo, propomo-nos ao estudo do sector da habitação como sector de regulação e intervenção estatal que foi.

Em sentido lato, a política de habitação tem basicamente dois grandes domínios de actuação: um tem a ver com o planeamento e ordenamento do território e o outro com a

promoção e afectação de habitação, sendo esta abordagem da provisão de habitação a que nos dedicaremos neste trabalho.

No período de 1986 a 1993, o Estado começou a assumir um papel mais activo no sector da habitação, legislando no sentido de promover a aquisição e construção de casa própria e no intuito de dinamizar os sectores privado e cooperativo na promoção habitacional.

A partir dos primeiros anos da década de noventa, e até ao início do novo século, acresceram a estas orientações da política habitacional preocupações mais de natureza social, tendo sido alargados os programas de realojamento nas zonas urbanas, apoiando-se o arrendamento e estimulando-se a recuperação de imóveis habitacionais degradados.

Do ponto de vista ideológico dos vários Governos, o período de análise deste estudo contém dois momentos de preocupações diferentes, mas complementares, em matéria de habitação e que contribuem para uma comparação relacionada da intervenção estatal na habitação: um momento proporcionado pela intervenção de Governos social-democratas, iniciado em 1985 e que terminou em 1995, e um momento conduzido pela intervenção de Governos socialistas com início em 1995 e até 2001.

Pretendemos, assim, definir e examinar um universo de análise composto por medidas adoptadas, quer em termos da estrutura normativa da intervenção estatal, quer em termos de avaliação prática de resultados, com base nos programas dos Governos no domínio da habitação.

Aliás, a consideração e análise do primeiro estudo estatístico sobre a habitação em Portugal, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, justifica-se pela objectividade e informação qualitativa mais recente sobre o estado geral do parque habitacional português até 1998. A esta acresce a possibilidade de se proceder à avaliação daquilo que foram as medidas implementadas nesta área.

A diminuição do défice habitacional português exigiu soluções de longo prazo, mais complexas do que a mera construção de mais habitação social e para o mercado.

A habitação não tem sido uma prioridade ao nível da investigação científica. Contrariamente ao que acontece em alguns domínios, em que se reclama acção dado se considerar estarem os estudos feitos e a realidade conhecida, no caso da habitação

estamos ainda longe de um conhecimento científico adequado e profundo nas suas várias vertentes.

As próprias estatísticas, como dados fundamentais no estudo desta matéria, são manifestamente insuficientes ou de acesso difícil.

O texto que agora apresentamos procura ser um contributo, necessariamente incompleto, para este esforço premente de investigação da realidade habitacional em Portugal, no sentido de, e como referiu Neves (1997:25), se elevar politicamente a problemática da habitação à categoria de noção estratégica social e económica.

Na sequência do objectivo nacional de adesão à moeda única europeia, esse facto provocou a descida sustentada das taxas de juro, principalmente a partir de 1997. O comportamento desta variável foi decisivo quanto aos estímulos que criou sobre a procura de habitação.

No entanto, outras medidas foram adoptadas no sentido de abranger o mais possível todas as franjas da população e as suas necessidades de alojamento.

Por exemplo, a crescente importância do crédito à habitação permitiu a aproximação que Portugal fez nesta matéria e de um modo extremamente rápido à média europeia e no combate à atenuação do défice habitacional. Tal foi o resultado de modificações que ocorreram pelo lado da oferta. A década de noventa foi marcada pela eliminação de vários constrangimentos à oferta de crédito e pelo processo de convergência real necessário à participação do País na moeda única europeia.

Como consequência, a oferta de crédito à habitação cresceu significativamente e as taxas de juro registaram uma importante trajectória de descida. Daí resultou uma maior acessibilidade das famílias portuguesas ao crédito bancário.

Ao longo do período de tempo em análise a legislação que enquadrava os regimes de crédito à habitação sofreu várias alterações, essencialmente relacionadas com os montantes e as bonificações de juros, ao mesmo tempo que foram sendo introduzidas alterações e adaptações à fiscalidade. O aspecto fiscal e a poupança prévia passaram a ser importantes instrumentos dinamizadores da promoção de habitação própria.

Assim, a grande expansão do crédito à habitação nos anos noventa do século XX terá sido, em larga medida, uma resposta racional dos agentes económicos às alterações favoráveis das condições de financiamento, tanto para os Bancos como para os agregados familiares e para a indústria da construção civil.

A promoção de habitação social foi outro objectivo que a política de habitação não descuroou. A promoção social de habitação é entendida como sendo a habitação de custos controlados promovida por entidades públicas, cooperativas e privadas, inclusivamente a resultante de contratos de desenvolvimento para habitação.

Os custos de construção e os preços de venda máximos para estas habitações foram anualmente definidos por Portaria, e tinham de ser rigorosamente respeitados pelos seus promotores.

As habitações assim produzidas dirigiram-se a um segmento muito específico da população: as famílias insolventes ou com fraca solvência que, de outra forma, não conseguiriam satisfazer as suas necessidades habitacionais básicas.

Foi também reconhecida na política de habitação a importância da coexistência dos três sectores de promoção habitacional: o público, o privado e o cooperativo, distinguindo-se uns dos outros pelos diferentes segmentos de mercado-alvo.

No sector público, a promoção de habitação foi dirigida aos estratos insolventes ou de reduzida solvência.

O sector privado teve como alvo os estratos populacionais de rendimentos médios e elevados ou, no âmbito da promoção de habitação social, os estratos de rendimentos inferiores.

O sector cooperativo dirigiu-se aos estratos de rendimentos médios ou baixos quando inseridos na promoção de habitação social.

No entanto, o objectivo inerente ao funcionamento dos vários sectores de promoção de habitação foi o alargamento dos segmentos de mercado de cada sector, por forma a possibilitar o desenvolvimento da oferta e de uma maior concorrência na satisfação das necessidades da procura, o que, como princípio, foi salutar num sector que se pretendeu concorrencial pelos vários Governos ao longo do período em análise.

As tentativas de dinamização do mercado de arrendamento foram outro objectivo da política de habitação deste período. Podem distinguir-se dois segmentos de mercado: o da habitação social (de custos controlados) e o das restantes habitações do mercado livre.

Também o arrendamento de habitação social foi promovido pelos sectores público, privado e cooperativo.

Quanto ao mercado livre, destacamos três medidas de incentivo a esta actividade: a criação de um subsídio de renda (1), a revisão do Regime de Arrendamento Urbano (2) e a publicação de um novo regime de apoio aos jovens arrendatários (3). Estes aspectos da política habitacional portuguesa serão objecto distinto de análise neste estudo.

No domínio da reabilitação de imóveis habitacionais degradados, foi revisto o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados, instituído em 1986 pelo Decreto-Lei 36/86, de 3 de Março, e complementado pelo Decreto-Lei 382/89, de 6 de Novembro, nomeadamente no que se referia às condições de financiamento do programa.

O objectivo era não só a melhoria do parque habitacional, mas também contribuir para a revitalização dos centros históricos urbanos e das suas actividades económicas.

A promoção de poupança prévia como forma de assegurar o investimento em habitação não fazia parte das preocupações da política habitacional até à segunda metade da década de oitenta.

Em 1986 foi estabelecido um novo regime de contas de depósito, as chamadas contas poupança-habitação, com o intuito de fomentar a poupança das famílias para a habitação própria através da isenção do imposto de capitais sobre os juros.

Esta medida produziu efeitos, como veremos, tendo assumido importância e valores crescentes ao longo da década de noventa.

Antes da apresentação das considerações finais incluímos um outro capítulo onde pretendemos registar um conjunto de indicadores e de tendências relacionadas com a evolução do parque habitacional português em termos quantitativos e qualitativos. Destacamos os dados e elementos respeitantes aos alojamentos habitacionais ocupados, o seu regime de propriedade, a época da sua construção e os fogos concluídos e licenciados segundo a entidade investidora.

Incluímos também neste capítulo a apresentação e descrição das estimativas do parque habitacional português entre 1991 e 2001 para o Continente e para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (4).

(1) Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março, que criou três tipos de regime de renda: geral, especial e especial para arrendatários deficientes.

(2) Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, depois alterado pelo Decreto-Lei 178/93, de 10 de Agosto.

(3) Decreto-Lei 162/92, de 5 de Agosto, que criou o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

(4) Em 1999 o INE publicou pela primeira vez os dados estatísticos sobre as estimativas do parque habitacional em Portugal com efeitos a partir de 1991.

No nosso estudo exploratório, procuramos reconstituir o processo de afirmação das acções reguladoras dos vários Governos no domínio da habitação. Pretendemos saber quando, como e porquê estas intervenções haviam surgido, de modo a clarificar a fórmula política encontrada em matéria legislativa para dar resposta às carências habitacionais portuguesas.

Assim, efectuamos uma abordagem dos factos e acontecimentos que durante o período da nossa investigação entre 1986 e 2001 condicionaram a produção habitacional em Portugal, retomando para tal a reflexão teórica numa óptica interpretativa da evolução do processo normativo perante as alterações da *componente política* – programas de Governo/objectivos para a habitação, da *componente social* – necessidades habitacionais/medidas específicas, e da *componente económica* – provisão de habitação/recursos.

Neste sentido, a política de habitação seguida ao longo do período em análise implicou consequências de dimensão económica e social, as quais abarcaram efeitos sobre variáveis tão importantes como a mobilidade do mercado de trabalho, os preços dos imóveis, a procura dos seus produtos e serviços associados, os rendimentos das famílias, o Orçamento de Estado e a organização do sector da construção civil.

Daí que tenha também estado subjacente à política de habitação a sua coordenação com a política macroeconómica e com a política social nas suas diversas vertentes (1).

Foi com assento nestas abordagens e efeitos que tentamos sistematizar e concluir do que foi realizado durante este período de tempo analisado.

No domínio da política de habitação em Portugal podemos dizer que se adoptou, ao longo do período em análise, uma forma reguladora e tendencialmente descentralizada dos aspectos relativos às matérias habitacionais.

No período objecto do estudo, constatamos que a política de promoção de habitação própria foi a vertente mais importante da política de habitação para qualquer dos Governos responsáveis pela sua execução.

(1) Como afirmaram Cohen *et al.* (1999:27), “a política social tem como princípio orientador, inalienável, a procura da equidade”. A equidade implica a satisfação das necessidades básicas da população, tendo assumido a habitação um carácter prioritário em Portugal. Ainda segundo estes autores, o critério a considerar não pode ser a dramaticidade, mas sim a generalidade do problema. Para os autores, existe um limite politicamente definido: a decisão sobre as áreas ou sectores aos quais se destinarão os recursos. Tal decisão, em última instância, inspirada ou não na equidade, deverá ser sempre orientada no sentido de assegurar a continuidade da sociedade.

Como veremos, no caso português, a construção de habitação foi fundamentalmente direccionada para a venda, dada a fraca expressão do mercado do arrendamento, embora tenha constituído a solução habitacional sobretudo para as famílias mais solventes.

Definida a problemática, passamos para a fase caracterizadora das várias partes do nosso estudo.

Depois da introdução ao tema e da metodologia apresentadas nos Capítulos 1 e 2, começamos, no Capítulo 3, pela noção do conceito de habitação e da importância desta no âmbito das preocupações sociais enquanto elemento do processo de desenvolvimento económico e social. As necessidades e procura de habitação, o sistema habitacional, o conceito de habitação e a noção de regulação do sector habitacional são temas enquadrados no Capítulo 3 deste documento. Os objectivos da regulação segundo os critérios da eficiência e da equidade são também aqui analisados. Os objectivos referentes aos critérios de ordem política e de ordem social são mencionados seguindo a abordagem de Harsman *et al.* (1991) quanto à avaliação do desempenho da política de habitação.

No Capítulo 4 procedemos a uma breve consideração sobre a noção dos preceitos normativos utilizados na execução da política habitacional. Complementamos esta parte do trabalho com a síntese dos programas dos vários Governos no domínio da habitação em Portugal, quanto aos objectivos das preocupações, e das medidas definidas para suprir o défice habitacional no País.

Na sequência deste Capítulo iniciamos a elaboração daquilo que consideramos o princípio do núcleo central de análise desta dissertação. Começamos, desde logo, pelo Capítulo 5, com a descrição cronológica das orientações da política habitacional em matéria de aquisição e construção de habitação própria. Assentamos a nossa análise na legislação reguladora do mercado da habitação, sendo o nosso objectivo o de verificar as iniciativas normativas que pretenderam satisfazer as necessidades habitacionais por via do mercado.

A principal regulação do financiamento à procura de habitação iniciou-se no ano da adesão de Portugal à hoje designada União Europeia, com o começo do processo de

desregulamentação e desintermediação bancária. Surgiu a generalização da concessão de crédito à habitação por todas as instituições financeiras. Foram criados os regimes de crédito à habitação, a saber, o Regime Geral de Crédito, o Regime Bonificado e o Regime Bonificado Jovem.

Após as suas várias caracterizações e análises às alterações legislativas apresentamos os resultados provocados pela utilização deste instrumento da política de habitação. Por outro lado, decidimos incluir neste Capítulo os instrumentos relacionados com a poupança-prévia, isto é, as contas poupança-emigrante e as contas poupança-habitação. Como veremos, os benefícios fiscais associados a estas contas e aos três regimes de crédito são referidos ao longo do texto, embora com maior incidência neste Capítulo 5 pelo facto desses benefícios estarem associados principalmente ao mercado de habitação.

Outra preocupação dos vários Governos foi o sector do arrendamento. Desde as suas condicionantes históricas até à análise do que foi feito pelo poder executivo ao longo deste tempo são objecto de referência e tratamento no Capítulo 6. A principal medida tomada nesta matéria foi a criação do Regime do Arrendamento Urbano (RAU).

No Capítulo 7 tratamos do comportamento dos poderes públicos na dinamização da provisão de habitação social ou habitação a custos controlados. Atendendo ao objecto de medidas no âmbito do arrendamento no domínio social e dado ter sido uma iniciativa da administração central, incluímos neste capítulo o programa referente ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ).

Dentro da promoção pública de habitação sobressaem dois tipos de iniciativas. Um teve a ver com a habitação social promovida pelos municípios, cooperativas e empresas privadas, estas no âmbito dos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH's). Um segundo tipo de iniciativa teve a ver com a implementação do Programa Especial de Realojamento (PER), o qual se destinou a realojar os agregados familiares residentes em barracas e outros géneros de alojamentos precários e informais.

No Capítulo 8 tratamos das medidas tomadas pela administração central tendo em vista a recuperação de imóveis habitacionais degradados. O realce vai para os Programas RECRIA, RECRIPH, REHABITA e SOLARH. Os resultados desta preocupação governamental são também analisados.

No Capítulo 9 retratamos a realidade habitacional portuguesa através de indicadores de carácter quantitativo e qualitativo. Damos importância também ao Inquérito à Habitação realizado pelo Instituto Nacional de Estatística em 1998 em colaboração com a Secretaria de Estado da Habitação. Destacamos igualmente os elementos relacionados com os alojamentos familiares ocupados, a sua propriedade, a época de construção, os fogos concluídos, os fogos vagos e as entidades investidoras na promoção de habitação em Portugal.

Na redacção das considerações finais, descritas no Capítulo 10, pretendemos estabelecer a relação entre os resultados evidenciados ao longo da presente abordagem com a problemática colocada no início do nosso estudo. Tratando-se de elaborar as conclusões gerais do trabalho, procuramos apresentar os resultados essenciais de modo sintético.

De imediato enunciamos qual a metodologia de que vamos fazer uso neste estudo exploratório para tentarmos responder à nossa problemática.

CAPÍTULO 2

METODOLOGIA

“There are good reasons why the assumptions of our theories should not be completely realistic, but this does not mean that we should lose touch with reality”.

- RONALD H. COASE

2.1. A PERGUNTA DE PARTIDA

As carências habitacionais em Portugal constituíram um grave problema da nossa sociedade até à década de oitenta. Pode discutir-se o volume dessas carências mas as suas implicações não requereriam demonstração. A questão de partida do nosso estudo exploratório pode colocar-se da seguinte forma: que mecanismos utilizaram os vários Governos constitucionais face à situação de défice habitacional em Portugal?

O essencial não foi tomar partido por uma ou outra concepção política ou abordagem normativa, mas sim mostrar quais os mecanismos criados pelos vários Governos no sentido de combater o défice habitacional português.

O défice habitacional português à data de 1986 constituía um importante problema humano e era condicionante do progresso económico e social. Uma parte significativa da população portuguesa era afectada com problemas relacionados com a habitação, onde a falta de casas e as deficientes condições de habitabilidade ocupavam lugar de relevo.

Nas zonas urbanas, os bairros de lata e os prédios sem condições mínimas de segurança e salubridade albergavam centenas de milhar de pessoas. As periferias das nossas principais cidades eram caracterizadas por manchas irregulares de construção onde quase tudo era inexistente ou de funcionamento deficiente: água, esgotos, escolas e estabelecimentos de saúde.

A falta de ordenamento dos espaços urbanos mais preferidos, como as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, foi a causa próxima da redução da qualidade urbana e habitacional em geral, secundada pela insuficiência das infraestruturas e equipamentos básicos, o aumento da mobilidade e da procura de transporte e a má gestão ambiental.

A administração central e local não conseguiu impedir a construção clandestina e a especulação dos terrenos que foram motivadas pelo défice habitacional - e este facto levanta outras equações perante a questão de partida colocada.

Procuramos indagar da forma utilizada e das medidas tomadas no sentido de melhorar a situação de partida.

2.2. A PROBLEMÁTICA E AS TÉCNICAS DE ANÁLISE ADOPTADAS

Para o tema escolhido socorremo-nos dos elementos referentes ao quadro legislativo, enquanto tradutor e enquadrador da intervenção governamental na sociedade, que regulou o sector da habitação em Portugal e em que se delimitou o nosso percurso profissional e pessoal. Em Anexo próprio deste Capítulo apresentamos o levantamento da principal legislação na área da habitação produzida entre 1986 e 2001.

Para a análise e desenvolvimento do tema desta dissertação foi fundamental a fase da observação escolhida. Ela foi uma etapa intermédia entre os conceitos utilizados e o exame dos dados estatísticos para os testar.

Tentamos descortinar da existência de alguma linha condutora nas várias medidas adoptadas independentemente da matriz ideológica dos partidos que sustentaram os vários Governos. O papel do Estado e dos Governos no processo de resolução das carências habitacionais foi outro aspecto que procuramos concluir através da verificação das medidas reguladoras e regulamentadoras postas em prática pelos Governos. As influências públicas e do mercado tiveram incidência sobre as opções, comportamentos e escolhas dos agregados familiares. Em suma, procuramos saber, através da análise estatística, o que foi feito pelo poder executivo e legislativo no âmbito da provisão de habitação em Portugal desde a adesão à União Europeia.

Procuramos compreender o problema no seu contexto histórico económico e social próprio em relação ao qual elaboramos as conclusões. Foi o que procuramos efectuar com a apresentação desta investigação sobre a política de habitação em Portugal entre o ano de 1986 e 2001.

Compreender o problema no seu contexto histórico económico e social porque se tratou de um período que, embora recente, abarcou um conjunto de acontecimentos marcantes na história da habitação em Portugal, tais como o crédito à habitação, o RAU, o PER, o RECRUA, entre outros.

Quanto ao seu domínio territorial, o mesmo situou-se essencialmente em Portugal continental, muito embora este universo tenha servido, sobretudo, como referência territorial de base. Sempre que consideramos pertinente, adequada e possível para uma

análise consequente, o estudo foi alargado a um contexto que incluiu as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e desde que existissem dados estatísticos que justificassem o seu tratamento diferenciado e a sua inclusão na análise global feita para o País.

O nosso foco de interesse escolhido para a investigação foi o de estudar e analisar os efeitos causados na provisão de habitação em Portugal pelas várias medidas legislativas, reguladoras e regulamentadoras, postas em prática pelos vários Governos entre 1986 e 2001, bem como avaliar os seus resultados.

Na abordagem do tema a investigar, atendemos à importância da identificação dos conceitos a utilizar e inerentes ao próprio processo de pesquisa. No âmbito deste trabalho, ao nível dos conceitos teóricos, há que fazer a distinção, nomeadamente, entre procura de habitação e necessidade de habitação, entre regime de crédito bonificado, jovem bonificado e regime geral, entre renda livre e renda condicionada, entre outros.

Os actos de pesquisa, incluindo a bibliográfica, passaram por quatro fases: (a) planificação da pesquisa; (b) recolha de informação; (c) registo da informação; e (d) análise da informação, na linha das indicações de Costa (2001:143).

A pesquisa quantitativa dividiu-se assim em investigação primária, através da qual recolhemos e analisamos dados de fontes primárias, e investigação secundária, em que utilizamos dados de fontes secundárias.

Para cumprirmos os objectivos do nosso estudo, e numa primeira fase, realizamos entrevistas a informadores qualificados. Numa segunda fase, fizemos o levantamento estatístico do parque habitacional nacional e o que foi conseguido pelas várias iniciativas legislativas dos diferentes Governos.

A informação procurada e directamente disponível assentou na recolha de dados estatísticos existentes e em documentos escritos, isto é, daquilo que outros autores escreveram sobre o tema.

No nosso trabalho procedemos à conversão dos valores em escudos para euros entre 1986 e 2001. No âmbito da União Europeia, em 2 de Maio de 1998 os Ministros das Finanças dos Estados-membros participantes, os Governadores dos Bancos Centrais desses Estados-membros, a Comissão Europeia e o Instituto Monetário Europeu

aprovaram o método que serviu para determinar as taxas de conversão das moedas nacionais irrevogavelmente fixadas em 1 de Janeiro de 1999. A taxa fixa de conversão euro/escudo por nós utilizada foi legalmente instituída através do Decreto-Lei 117/2001, de 17 de Abril. Relativamente aos arredondamentos baseamo-nos no procedimento constante no Decreto-Lei 138/98, de 16 de Maio, diploma que procedeu às alterações no ordenamento jurídico nacional que permitiram a denominada “convergência legal” na lógica da criação da moeda única europeia (1).

Das pesquisas realizadas ao longo da preparação deste trabalho, confrontamo-nos com várias alterações a conceitos e dados estatísticos sobre a evolução do parque habitacional em Portugal durante as últimas décadas. Aliás, sobre estas deficiências e dificuldades de harmonização de informação escreveu Barreto: “Os dados disponíveis relativos à habitação não são suficientemente pormenorizados para que se tenha um panorama adequado das realidades. Há, essencialmente, dois tipos de informação: a dos censos demográficos, por um lado, e a do inquérito permanente às condições de conforto e da estatística da construção e da habitação, por outro. As primeiras são decenais; as segundas, existentes desde 1987, são anuais e por amostragem. Mas os critérios e as definições estatísticas não são iguais, nem consistentes, ao longo dos anos” (BARRETO, 1997:52).

Ainda segundo este autor, “os critérios de definição das categorias estatísticas relativos à habitação sofreram importantes alterações no decurso das últimas décadas” (BARRETO, 1996:123). Os dados publicados nos vários quadros que seguem não são rigorosamente comparáveis e não é possível obter séries homogéneas, dado que nos censos foram utilizados conceitos diversos. Na grande maioria dos dados constantes dos quadros deste capítulo, apenas permitem ter uma percepção de ordens de grandeza. Por exemplo, a deficiência estatística oficial no registo da totalidade dos fogos legalmente concluídos foi também objecto de referência por parte de Cardoso (1996:127).

Ainda nesta linha de referências, na apresentação de um trabalho sobre o sector da construção de habitação em Portugal, o Gabinete da Secretária de Estado da Habitação

(1) No entanto, faremos menção, por vezes, e a título meramente indicativo, a valores expressos em contos e em escudos, para termos uma ideia da ordem de grandeza dos valores monetários actuais face à moeda antiga.

(2002:4) em nota prévia aludiu ao seguinte: “das estatísticas publicadas pelo INE tem-se verificado que os valores relativos à evolução da conclusão de fogos têm sido sistematicamente subestimados apontando para dimensões do parque habitacional recenseado bastante abaixo dos valores apanhados em cada censo. No entanto, e embora com as limitações resultantes do facto acima descrito, a análise dos elementos publicados pelo INE permite avaliar as tendências caracterizadoras da evolução do sector da construção de fogos para habitação desde 1999 até à actualidade...” (GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2002:4).

Ao procurar caracterizar a situação do parque habitacional português, relativamente às condições de alojamento da população e às carências quantitativas e qualitativas, reportada aos resultados do Censo de 1981, escreveu Paiva: “as comparações intercensitárias apresentam normalmente algumas dificuldades, quando sobretudo existem diferenças conceptuais na definição dos universos estatísticas e as rubricas dos quadros apurados não obedecem à mesma classificação e arrumação” (PAIVA, 1985:109).

Não obstante o anteriormente referido, as mais importantes fontes de informação para a construção de indicadores sobre a população e as famílias e sobre a estrutura e necessidades de habitação foram os Recenseamentos Gerais da População e da Habitação. Associando dois ou mais censos podemos, então, obter aquilo a que Cardoso (1991:26) chamou de *indicadores gerais de dinâmica*: o uso sazonal ou secundário destes alojamentos, o número de alojamentos familiares clássicos, os fogos vagos, os alojamentos em propriedade, os alojamentos por época de construção, os fogos concluídos e licenciados segundo a entidade investidora, entre outros.

Nesta dissertação assentamos a nossa investigação na base de publicações de fontes oficiais, de publicações correntes e de publicações especializadas. De um modo geral, este trabalho implicou uma consulta directa das fontes e a reunião dos seus elementos, em ordem a constatar do material disponível e usá-lo com rigor de reflexão.

Em termos documentais, tivemos de recorrer a praticamente toda a legislação relevante que foi sendo produzida ao nível da intervenção governamental na habitação desde 1986. Tal facto permitiu-nos, apesar da eventual dispersão da informação recolhida,

esclarecer os pressupostos e o fio condutor da intervenção pública no campo habitacional ao longo do prazo determinado para este trabalho.

Desta maneira, o estudo revestiu-se, quer de um carácter preponderantemente preparatório ou introdutório de base teórica e conceptual – estudo exploratório, quer de uma elaboração mais comparativa, sistemática e empírica, baseada em dados reais oficiais, no sentido da primeira modalidade do trabalho preparar o caminho para a segunda, tendo-se pretendido para ambas uma interligação lógica.

Em suma, o estudo que levou a esta dissertação assentou em dois tipos de análise. Um baseado na interpretação e apresentação do intervencionismo estatal no seu enquadramento normativo, quer na adopção da postura do Estado como actor e agente regulador e supervisor, quer no seu comportamento enquanto agente interveniente na política de provisão de habitação para a população.

O outro tipo de análise mais de base factual, sendo resultante da legislação nacional implementada e de uma avaliação estatística que visou facilitar a mediação e a quantificação dos resultados das diversas medidas de política adoptadas.

Tal como escreveu Bessa: “quando se trata, no entanto, de teoria aplicada, de passar do teórico-abstracto ao teórico-concreto, parece impossível prescindir de informações de natureza quantitativa” (BESSA, 2001:83).

Assim, procuramos na nossa investigação proceder a uma avaliação prévia e constante relativamente ao uso de dados secundários, sendo que, conforme sustentou Reis, “as estatísticas, em si mesmas, não nos dizem nada, porquanto são uma representação mistificada da realidade, já que apresentam como objectivo e factual o que não é mais do que uma construção determinada por uma grelha teórica encoberta e mesmo por uma forte componente ideológica não revelada” (REIS, 2001:199).

Uma vez apresentada a metodologia que nos vamos socorrer para atingir o nosso objectivo – os mecanismos utilizados pelos diferentes Governos face à situação do défice habitacional português – passamos de imediato à análise dos conceitos de habitação, de necessidades e procura de habitação, de política de habitação, da regulação do sector habitacional, assim como dos critérios que levam à regulação do sector da habitação.

CAPÍTULO 3

CONCEITO DE HABITAÇÃO, POLÍTICA DE HABITAÇÃO E REGULAÇÃO DO SECTOR DA HABITAÇÃO

“Quanto menos executor for o Estado, maior a necessidade de regulação e mais regulador o Estado terá de ser”.

- JOÃO BILHIM

3. CONCEITO DE HABITAÇÃO, POLÍTICA DE HABITAÇÃO E REGULAÇÃO DO SECTOR DA HABITAÇÃO

3.1. DO CONCEITO DE HABITAÇÃO

A primeira ideia a reter na abordagem feita neste trabalho é que a habitação deve ser entendida como um bem fundamental de funcionamento em qualquer sociedade e economia. Por ela passam aspectos importantes de desenvolvimento económico e social, nomeadamente quanto ao nível de vida da população e da modernização do seu modelo de consumo (MATEUS, 1994:9), moldando os estilos de vida, os comportamentos sociais e as práticas culturais.

O que é que faz com que a habitação seja tão diferente de outros bens? Alguns bens possuem algumas das características da habitação mas nenhum outro as possui em simultâneo. De acordo com Gibb *et al.* (1999:25), as características inerentes à habitação são as seguintes:

- 1) a habitação é um bem durável, isto é, permanece fisicamente durante largos períodos de tempo; esta realidade pode ser testada no caso português onde cerca de 18,9% dos alojamentos habitacionais em 2001 tinham sido construídos até 1945, valor que era de 24,5% em 1991; acresce que a sua duração pode ser prolongada por via da manutenção e reparação;
- 2) como um activo, a habitação tem um preço de oferta elevado em relação aos seus ganhos médios ⁽¹⁾; significa que a maior parte das pessoas tem de recorrer a um empréstimo bancário ou às autoridades públicas para assegurar a sua posse, comprando ou arrendando; deste modo, os financiamentos hipotecários e as suas fontes de financiamento, pela sua maturidade, têm uma importância crítica na natureza e no desempenho do mercado habitacional;

(1) Sobre o seu valor, e ainda segundo os mesmo autores (GIBB *et al.*, 1999:1): “Housing is one of the basic necessities of life. It provides safety, security, a store for possessions, protection against the elements and a locus for family life. A central problem in the provision of housing is that, in all except the most primitive societies, housing embodies a considerable amount of capital and labour. To put it plainly, housing is relatively expensive”. Segundo Arnott (1987:960), para a grande maioria das famílias, a habitação é o seu bem mais importante de consumo. Os seus custos de aquisição, por serem elevados, obrigam normalmente a uma utilização intensiva do bem.

- 3) a habitação é um bem complexo ou, dito de outro modo, é um bem heterogéneo, na medida em que cada habitação tem a sua particularidade, variando os materiais aplicados na sua construção, a sua qualidade, os acabamentos e a sua funcionalidade; o seu valor é influenciado pela localização e atractividade dos serviços, dos locais de trabalho, da qualidade do meio ambiente e da vizinhança; tudo isto contribui para que os seus atributos confluam para um valor único de cada imóvel/fracção habitacional ⁽¹⁾;
- 4) a habitação é um bem espacialmente fixo, o que faz com que a sua acessibilidade e vizinhança sejam elementos importantes e que, ao mesmo tempo, seja permiável a efeitos de externalidades; salvo raras excepções, uma habitação não pode ser transportada com custos razoáveis; daí que assumam uma relevância especial os custos de transacção (custos de procura de casa, custos de informação, custos de mudança de casa e as taxas e impostos inerentes à transacção); esta fixidez espacial da habitação significa que o excesso de procura em determinadas áreas dificilmente pode ser compensado pelo excesso de oferta noutros locais, dado que os potenciais compradores não estão dispostos a fazer essa deslocação independentemente do preço que fosse praticado;
- 5) nas economias desenvolvidas a intervenção e regulação governamental, em maior ou menor escala, no mercado da habitação é cada vez mais a norma. A habitação é uma área demonstrativa da disciplina imposta pelo mercado e do papel do Governo como regulador e fornecedor directo (KING, 1998:3) ⁽²⁾.

Ainda considerando a habitação como um activo, referiu Baleiras (1990:9) o seguinte: “Like any financial asset, housing capital gains can be either positive or negative and are uncertain at the purchasing moment. So, there is a risk associated to home holding; the selling (future) value of this asset may be higher or lower than the buying (current) price”.

- (1) Como referiu Bengtsson (1995:128), “The most important costs related to a household’s transfer from one dwelling to another are probably associated with the emotional, social and cultural values implied by notions of a home and a neighbourhood”. Arnott (1987:960), definiu esta característica da habitação como “*complexity and multi-dimensional heterogeneity*”.
- (2) Para este autor, a habitação “presents itself as an ideal case study for an exploration of the respective roles of individuals and the state”. Nesslein (1983:607), refere-se ainda à relação próxima existente entre os mercados de habitação e de crédito.

Como definiu Castel' Branco (1985:185), “a habitação é o espaço elementar e a estrutura material em que vive um agregado familiar e se desenvolve a teia das suas relações”, podendo este conceito ter como significado casa, abrigo, alojamento ou fogo. Esta autora desenvolveu a sua opinião, de forma mais explícita, nos seguintes termos: “A habitação constitui em si mesma um fenómeno social pelos problemas sociais que levanta e pelas circunstâncias históricas em que se desenvolve. Está ligada às formas de comportamento do grupo familiar e de todo o sistema social e económico em que se instala ou é construída. De certa maneira, a sua forma e materiais, construção e arquitectura estão ligados ao género de vida e ao nível de existência do grupo familiar e da comunidade. Daí o poder ser encarado como um indicador para a explicação de hábitos e formas de vida de um determinado meio social. A habitação é uma das mais universais formas de cultura material, embora extremamente variável. Reflecte os sistemas de valores vigentes em cada sociedade e em cada classe social dentro de uma sociedade, permitindo detectar as aspirações próprias de cada uma” (CASTEL' BRANCO, 1985:185).

Como seria de esperar, a relevância económica, social, cultural e política dos fenómenos associados à satisfação das necessidades de habitação transforma o mercado da habitação num dos mais complexos, quer pela diversidade de agentes e interesses envolvidos, quer pela dinâmica de evolução do nível de vida de uma população.

Assim, não é de admirar a forte presença estatal através da regulação, da regulamentação e do financiamento deste sector, associada à satisfação dessas necessidades, essenciais à existência e convivência digna dos cidadãos. O seu maior impacto em Portugal deu-se durante a década de noventa, tendo as primeiras medidas relevantes neste sector sido adoptadas na década de oitenta.

Pensando no conceito de habitação de uma forma abrangente, depreende-se que os factores económicos desempenham um papel essencial e condicionam as atitudes e comportamentos dos diversos agentes intervenientes no processo global de provisão de habitação por parte da sociedade.

Como anteriormente referimos, a habitação deve ser entendida na sua abrangência máxima como um meio de eliminar a pobreza, maximizar o bem-estar e garantir a equidade económica e social.

De um modo mais pragmático, esta abordagem requer um conjunto eficiente de técnicas de planeamento, as quais devem ter em consideração os aspectos sociais, económicos, ambientais, jurídicos e institucionais, o que obriga a uma ligação profunda entre a

habitação como espaço físico e as políticas relativas ao desenvolvimento urbano (1).

Foi com base nesta definição que procuramos sistematizar, enquadrar e concluir do que foi realizado em termos legislativos durante o período de tempo subjacente a esta dissertação. No seu artigo publicado em 1994, Almeida (1994:110) afirmou que o conceito de “habitação” surge da conjugação de três efeitos (2).

- a) Ideia/objecto, subjacente a propostas de urbanismo;
- b) Espaço concreto, que é a tradução prática do efeito anterior e é resultado de vários constrangimentos próprios de contextos históricos específicos; e
- c) Espaço vivido e apropriado pelo homem, simultaneamente estruturado pela sociedade e estruturador dos comportamentos sociais.

Como sintetizou Stiglitz (1988:546), “Individuals who own their own home may be more likely to feel a member of the community and to participate as constructive citizens”.

O conceito de habitação tanto pode ser analisado sob o ponto de vista do consumo como do ponto de vista da produção. Esta distinção é importante porque os problemas associados aos dois níveis não têm as mesmas causas nem têm necessariamente que ser coincidentes.

A habitação é um bem durável que produz, por um lado, fluxos de serviços inerentes ao seu consumo e, por outro lado, representa um activo de capital para o seu proprietário.

Numa classificação simples de mercado, podem distinguir-se dois conceitos de habitação: um é o de considerar a habitação como bem económico e o outro é o de a

(1) Como refere Almeida (1994:110), torna-se “evidente o cenário de aparecimento de disciplinas científicas, desde logo o próprio urbanismo, e de todo um conjunto de ciências sociais e humanas que reflectiram, analisaram e formularam novos conceitos a partir da observação das relações entre o homem e a habitação”. Segundo Freitas (2001:21-22), se nos concentrarmos especificamente no percurso do desenvolvimento da problemática e da análise das questões da habitação, “tem-se vindo a evidenciar a percepção de que múltiplos são os factores que jogam entre si no seu desenvolvimento e análise, de forma dinâmica, umas vezes conjunturalmente outras não”. De certa forma, também Guerra *et al.* (2001:53) mencionaram esta característica, ao referirem que é visível “o aumento de material empírico capaz de discutir novos conceitos, hipóteses e tipologias, mas evidencia-se também a crescente complexidade desta problemática enredando uma grande diversidade de dimensões quantitativas e qualitativas em rápida mudança, seja na experiência portuguesa, seja, de forma diferenciada, no tempo e na forma, no conjunto dos países europeus”. Por outras palavras vai neste sentido Baptista (2001:72), ao afirmar que o campo da habitação se revela “recheado das contradições inerentes à variedade de pontos de vista dos protagonistas que (em enorme número) aí intervêm, desde os seus decisores, aos seus edificadores, aos seus utilizadores”.

(2) Este artigo incidiu, na sua essência, sobre o estudo da realidade francesa no que respeita ao surgimento dos “Grands Ensemble” ou “Cidades-Jardim” no período pós segunda guerra mundial. Aliás, segundo a autora, a vida social nestes espaços urbanos viria a constituir um dos objectivos privilegiados da sociologia urbana durante os anos sessenta e princípios dos anos setenta.

considerar como um conjunto de serviços derivados desse mesmo bem (1).

A habitação como bem económico resulta de uma operação de investimento, ou seja, aquilo que em linguagem económica se designa por formação bruta de capital fixo (FBCF), que é amortizada num período de tempo relativamente longo, e que depende do custo e das condições normativas impostas por lei ou pelo mercado financeiro.

A habitação como serviço resulta do fluxo de benefícios que a habitação-bem pode trazer para os seus utilizadores em cada momento de tempo (2).

“Enquanto o proprietário-ocupante consome um serviço produzido por um bem que é seu, o inquilino consome um serviço produzido por um bem que é de propriedade do senhorio, cujo preço de uso é a renda” (PAIVA, 1994:16).

Contudo, e de acordo com Stafford (1978:25), a relação entre estes dois conceitos é meramente formal, dado que os factores que determinam o preço de qualquer activo de capital e a renda proporcionada pelos seus serviços são similares. Se o *stock* de habitação é alterado por via de nova construção ou demolição, então haverá certamente uma alteração no consumo de serviços de habitação (3).

A procura de serviços de habitação é função de um número de variáveis exógenas, tais como: o preço de alojamento alternativo, os preços de outros bens, o número de famílias constituídas, o rendimento das famílias, os gostos, as idades, a dimensão e composição dos agregados familiares e, também, a disponibilidade de financiamento.

Outras variáveis poderão também contar, embora menos directamente mas com importância, nalguns casos, igual às anteriores. Incluem-se aqui a relação espacial da habitação com a cidade ou com o centro, a proximidade de diversões e dos empregos, bem como factores demográficos, físicos e de ambiente social.

Como menciona o autor anteriormente citado “the demand for housing stock is clearly derived from the demand for housing services, for if the stock did not provide any service it would have no value in the housing market” (STAFFORD, 1978:25).

- (1) De acordo com Cardoso (1991:31), “a habitação pode ser encarada como um bem de consumo composto por vários atributos, internos e externos à sua envolvente física. Entre os primeiros são de relevar a dimensão, a tipologia construtiva, o número de divisões, a quantidade e qualidade dos equipamentos, a idade, a qualidade construtiva. Os segundos incluem a localização no contexto urbano, as características ambientais e urbanísticas da periferia imediata e a proximidade a funções comerciais e de serviços”.
- (2) Como referiu Stafford (1978:25), “these services may comprise diverse quantitative and qualitative aspects but consumers, represented by households, trade and service against another to derive the best package of services at given price (rent) levels”.
- (3) A extrema durabilidade do capital habitacional implica a existência de um grande *stock* de oferta. A quantidade dos serviços habitacionais emitidos por este *stock* depende significativamente das decisões de investimento dos próprios proprietários (NESSLEIN, 1983:616).

Para os senhorios os serviços do investimento são reflectidos na quantia monetária das rendas recebidas. Só haverá provisão de *stock* de capital se o retorno das somas de capital investidas for maior do que o retorno de oportunidades de investimento alternativas. Ora, conforme sustenta Baptista (2001:73), “a pesquisa da questão habitacional revela-se particularmente difícil já que este é um domínio analítico no qual se cruzam a polifonia dos interesses dos residentes, ou seja, de todos. Deste modo não há como evitar o efeito de contaminação entre a nossa experiência quotidiana e os discursos acerca da realidade, sejam eles proclamados por agentes sociais implicados na questão ou por agentes técnicos e científicos”.

A habitação é pois um bem heterogéneo, que tem o seu processo de produção fixo em locais específicos, constituído por várias características e componentes que podem assumir formas e custos diversos, os quais se repercutem em todo o sistema de vida das populações. Uma vez caracterizado o conceito de habitação, passamos à análise dos conceitos de necessidades e procura de habitação.

3.1.1. NECESSIDADES DE HABITAÇÃO E PROCURA DE HABITAÇÃO

Uma distinção importante a ter presente é a que opõe procura e necessidade de habitação. A procura tem a ver com a capacidade ou não de acesso ao mercado, sendo essencialmente função do rendimento disponível das famílias e do preço que estão dispostas a dar para aquisição de um espaço habitacional.

Como dizem Malpass *et al.* (1999:4), “When land, labour and materials all have to be paid for in cash, and dwellings are produced as commodities for sale, then obviously access to housing is determined by ability to pay, and the supply of accommodation will reflect effective demand rather than need”.

Em contraste, o problema básico da oferta de habitação no contexto de mercado é como alcançar uma margem financeira (lucro) com a venda de um produto em que um grande número de consumidores necessita mas não o pode imediatamente pagar.

Assim, para satisfazer a procura de habitação restam as seguintes possibilidades: o recurso ao arrendamento via mercado, o endividamento assente nos rendimentos futuros (empréstimos hipotecários) e a promoção de habitação pública via arrendamento social ou venda.

Já quando se fala em necessidade de habitação pressupõe-se a existência de um padrão

em relação ao qual as características de alojamento actual e futuro são avaliadas (1).

Mas será também indirectamente dependente da relação preço/rendimento, porque desta relação depende o padrão interiorizado, mas é, sobretudo, função de processos históricos de desenvolvimento social (2).

Como escreveu Cardoso (1985:102), “procura habitação, no sentido económico do termo, quem pode pagá-la; tem necessidade de habitação com determinadas características, quem vive integrado numa sociedade com uma história”.

Pode, assim, dizer-se que a procura de habitação é o resultado da relação entre o rendimento das famílias e o preço do imóvel.

Daqui se depreende que ao falarmos de habitação estamos a falar, com maior ou menor profundidade, do envolvimento de aspectos económicos, sociais e políticos.

A noção de necessidade de habitação não é apenas referida à óbvia exigência biológica de defesa e protecção contra as agressões do meio físico, mas engloba também ela aquilo que se entende por qualidades físicas que caracterizam essa defesa e protecção e a capacidade dos indivíduos em assegurar este tipo de necessidade (3).

Como afirma Cardoso (1985:104), “em termos correctos, não existem necessidades de habitação *tout court*, mas sim necessidades de habitação com determinadas características, embora por facilidade se use quase sempre a expressão mais curta”.

Ainda neste sentido refere este autor que “necessidades habitacionais, do mesmo modo que qualquer outro tipo de necessidades sociais, não incorporam só ou simplesmente os requerimentos físicos da manutenção de uma vida activa, mas incluem também elementos históricos ou sociais. Em larga medida, as necessidades sociais não existem como dados naturais, mas são criadas e transformadas no próprio processo de actividade e interacção social”.

(1) Segundo Bugra *et al.* (1999:189), “Needs which are objective are distinguished from wants and preferences which are necessarily subjective, although, of course, the two may sometimes overlap”.

(2) Cardoso (1985:102). Ainda segundo o autor (CARDOSO, 1991:37), as necessidades de habitação têm a ver, não directamente com o mercado, mas com as aspirações das famílias, integradas numa determinada sociedade, em obterem os níveis de consumo considerados adequados à sua dignidade social nessa mesma sociedade. A procura de habitação está ligada directamente à questão das carências habitacionais, estas resultado dos desajustamentos económicos (preço da oferta; nível de rendimento do agregado familiar) e dos desajustamentos regionais ou locais (transportes; acessos; local de trabalho; vínculos geográficos). No entanto, como refere Cabrita (1995:22), “a procura da qualidade está apenas parcialmente dependente das carências mas está muito ligada ao nível de qualidade da produção corrente e da que é tradicional, ambas função da riqueza do país e da importância cultural dada ao contributo da habitação para a qualidade de vida e ao seu valor patrimonial”.

(3) Como referem Bugra *et al.* (1999:188), “Individuals become more complete human beings, that is, fulfill their nature and flourish to the extent to which their various (cognitive, sensual-emotional, practical) capacities are exercised and their diverse needs (such as food, health, shelter, education) are satisfied”. Malpass *et al.* (1999:1) afirmam: “Housing provides a rich and varied field of study, beginning with the basic human need for shelter”. Assim, em sentido lato, as necessidades humanas básicas de abrigo definem o problema da habitação em termos quantitativos e qualitativos.

A identificação das necessidades e aspirações partilhadas socialmente por vários estratos sociais e que não encontram resposta no processo de provisão de habitação (1), pode forçar politicamente o Estado a responder. A abertura e formas de intervenção do Estado dependerão da sua natureza.

Necessidades persistentes de habitação indiciam uma inadequação da provisão de habitação, podendo tomar a forma de escassez quantitativa, e/ou deficiências qualitativas (interna ou externamente ao espaço habitável propriamente dito), e/ou preços demasiado altos relativamente à capacidade de aquisição. Assim, quantidade, qualidade e preço relativo constituem as três características essenciais, obviamente interligadas, dessa *inadequação de habitação* ou *crise de habitação* (2).

Desde os anos sessenta que foi sendo reconhecido em Portugal, cada vez com mais insistência, que a taxa de crescimento da construção de habitação era insuficiente face à satisfação das necessidades deste bem. Esta escassez de habitação com um mínimo de condições dignas fazia-se sentir tanto ao nível do arrendamento social como no segmento do mercado livre (3).

“Necessidade” é um conceito complexo e pode ser definido de várias maneiras. Conceito de “necessidade de habitação” tem implícito uma espécie de compromisso para a actuação dos poderes públicos. Mas este tipo de “necessidade” é difícil de medir. No entanto, e em matéria de habitação, é possível pensar em quatro dimensões deste conceito (GIBB *et al* (1999:56) e CARDOSO (1991:37-38)):

- (1) A palavra provisão é aqui usada como designando conjuntamente a oferta de habitação livre e as condições de ocupação de habitação em uso. Os dois aspectos estão, claro, ligados mas não são abarcadas no significado geralmente atribuído à palavra oferta, que normalmente se refere só ao primeiro aspecto. Cardoso (1985:105).
- (2) A procura de satisfação com a habitação está directamente relacionada com a cultura prevalecente na comunidade de inserção. Segundo Cabrita (1995:19), “a ligação do termo qualidade à objectividade estrita e ao quantitativo, quando na arquitectura e nas ciências humanas, a habitação é um valor subjectivo e qualitativo, tocando, por vezes, o inexplicável e o não questionável (o cultural e o estético). Outro autor (FERREIRA, 2003:103) refere que a busca de satisfação residencial é provocada por aspirações qualitativas e quantitativas determinadas por factores diversos abarcando questões subjectivas próprias da cultura individual. A procura continuada de qualidade na habitação, tanto a nível individual como a nível social, é determinada, para este autor, principalmente pelo conceito de habitar. Este conceito é balizado por códigos de conduta social, por padrões culturais em que se insere a noção de família e pelas relações com o meio envolvente.
- (3) Apenas com o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967), a habitação passou a estar de forma explícita inscrita na estratégia pública de planeamento do desenvolvimento económico e social. Assim, e de acordo com os objectivos do Plano Intercalar de Fomento, o volume total de alojamentos a considerar teria de corresponder ao conjunto das necessidades, actuais e futuras, para: alojar as famílias que viviam em unidades de recurso; fornecer habitação própria às famílias que coabitavam com outras; baixar a densidade de ocupação; substituir os alojamentos que não correspondessem às normas mínimas de conforto e segurança; fazer face às necessidades derivadas do crescimento da população e das migrações internas; compensar as perdas de habitações devidas a envelhecimento, demolições, etc. A este propósito veja-se Assembleia Nacional (1965:457).

- 1) Escassez, expressa no número dos “sem-abrigo” e na dimensão das listas de espera de acesso a uma habitação (1);
- 2) desigualdade, que corresponde à intenção de alguém que não tem acesso a uma casa do tipo e tamanho desejado, por exemplo, devido à dimensão do agregado familiar, ou à incapacidade em encontrar uma habitação de acordo com os seus desejos;
- 3) necessidades de despesas relacionadas com as condições mínimas aceitáveis e dignas de habitabilidade e com a sua manutenção socialmente aceites;
- 4) obsolescência do parque habitacional num determinado momento de tempo.

Embora se tenha assistido a melhorias muito significativas das condições de vida da generalidade da população no último século, muitos problemas continuam a subsistir. Em parte isto deve-se às variações das expectativas à medida que vão melhorando os níveis de vida das populações em geral. Uma habitação considerada aceitável para habitar hoje em dia é muito diferente do que era há cem anos. Mas, não obstante a evolução tecnológica e social, o sistema habitacional não é capaz de providenciar casas com condições mínimas de habitabilidade para muitos agregados familiares.

Há muitas famílias que habitam em casas húmidas ou com necessidades de reparação, ou em zonas em que o crime e o vandalismo abundam ou em bairros com tão baixa reputação que os habitantes são criticados por aí morarem.

De facto, para uma minoria significativa de agregados familiares a escolha de habitação nem sequer se coloca, sendo-lhes afectada por meio da provisão directa ou através de subsídios. Nestes casos, e atendendo às suas condições materiais, o problema da escolha não é a consideração mais importante nem a mais relevante. Os agregados familiares nestas condições são vistos como estando numa situação de *estado imperativo*, conceito usado por King (1998:40).

Esta relativa minoria, que não pode adquirir e provisionar uma habitação para ela própria, está na situação de *necessidade de habitação*. Em termos de política pública, a existência de necessidades (imperativas) de habitação legitima o papel do Estado e do mercado no sentido da sua resolução. Em termos de política social, necessidades habitacionais tornaram-se num conceito imprescindível para justificar o papel do Estado como o foco principal de intervenção.

De acordo com Neves (1997:29), é discutível a perspectiva analítica centrada no conceito

(1) Estes autores referem mesmo que “the most dramatic indicator of the failure to meet housing needs is in the continued presence of homelessness”. Gibb *et al.* (1999:17).

de necessidades habitacionais ou, o que é o mesmo, de procura potencial de habitação. Uma tal abordagem, dominada por inquestionáveis preocupações de natureza social, é adequada numa lógica que acentua a provisão social de habitação fora dos mecanismos de mercado. No entanto, como se verificou no caso português, a persistência de carências habitacionais apontava para que a resolução dos problemas habitacionais não pudesse ignorar a lógica de funcionamento dos mercados. E, neste quadro, é mais apropriada uma perspectiva centrada no conceito de procura efectiva de habitação (abordagem económica) (1). Ora, isto tem centrado o debate sobre a qualidade da habitação nos seus múltiplos aspectos. Tal como afirmam Gibb *et al.* (1999:18) “Increasingly it is recognized that the concept of adequate housing must involve more than just physical condition, and must encompass the broader elements of neighborhood context, feelings of safety and control, and management quality”.

Em face do exposto, podemos distinguir dois tipos de conceitos de procura. A procura potencial que corresponde às necessidades reais de habitação, sendo determinada por factores demográficos (estrutura etária da população e taxas de casamento, por exemplo), pela evolução da taxa de natalidade e pela situação do parque habitacional. Neste caso, a procura potencial será tanto maior quanto maior for a idade do parque habitacional e pior for o seu estado de conservação.

A procura efectiva é aquela que se manifesta no mercado e depende de factores como o rendimento (sua evolução e distribuição), as condições de crédito à aquisição e construção de habitação, assim como o preço dos imóveis.

3.2. ALCANCE E ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

3.2.1. O SISTEMA HABITACIONAL

Como resultado da interacção e da interdependência entre os vários organismos públicos, os agentes privados, o mecanismo de mercado e a regulação governamental, e tal como em qualquer País, surge aquilo a que se pode chamar o *sistema habitacional* português. O comportamento do sistema de informação de preços, vulgo mecanismo de mercado, e das políticas assumidas pelos poderes públicos para a regulação e acompanhamento do

(1) Segundo Nessler (1983:620), “given increases in effective demand, the housing stock will be upgraded via repair, renovation, and new construction”.

mercado, está condicionado por factores exógenos ao próprio sistema habitacional. Embora estes factores não expliquem tudo, o desempenho do sistema habitacional não pode ser entendido na sua globalidade sem o conhecimento da influência externa que esses factores provocam no âmbito da habitação.

O conceito de *sistema habitacional* abarca o conceito de *mercado de habitação* devido à existência de intervenção estatal na provisão de habitação. Não há uma distinção clara entre mercado de habitação livre e habitação suportada pelo Estado. A intervenção estatal difunde-se por todo o sistema habitacional através da regulação e do apoio a aspectos importantes do mercado, tais como o desenvolvimento de nova habitação, as melhorias nos edifícios habitacionais antigos e o peso financeiro inerente à compra de casa. Do mesmo modo, a habitação propriedade do Estado não está inteiramente imune à influência do mercado: as autoridades do poder local actuam como promotores do *stock* habitacional público, mas a grande maioria dos edifícios foi construída por agentes privados; estes construtores utilizaram materiais e recursos adquiridos no mercado com capital emprestado por instituições financeiras privadas (1).

A política de habitação, ela também, está inserida no sistema habitacional, e as estruturas através das quais essa política é feita e implantada envolve de forma mais ou menos acentuada os agentes do sector privado.

Isto é um sinal de que *intervenção estatal* não significa necessariamente *interferência estatal*, de acordo com estes autores (MALPASS *et al.*, 1999:8). Ou ainda, segundo Moreira (1997:35-36), cumpre distinguir entre a orientação ou regulação estadual da economia e a participação do Estado na economia.

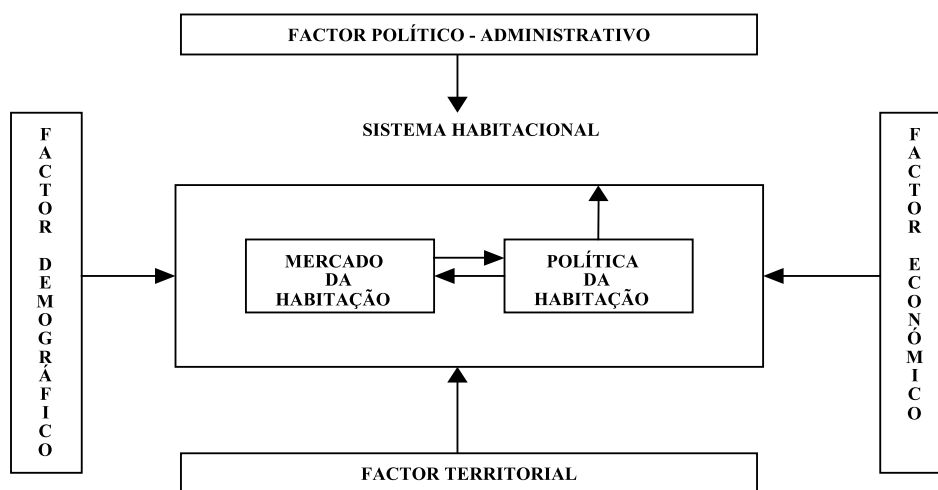
Existem vários factores que influenciam e condicionam, em maior ou menor grau o sistema habitacional, isto é, o mercado e a política de habitação tendo em vista a satisfação das necessidades habitacionais.

No seu estudo sobre o sistema habitacional português no contexto europeu, Paiva (1994:14) considerou no seu modelo analítico quatro factores como sendo os mais importantes: (1) o factor político-administrativo, (2) o factor demográfico, (3) o factor económico e (4) o factor territorial ou espacial. Este modelo analítico dos factores condicionantes do mercado e da política de habitação apresenta-se na Figura 3.1 seguinte.

(1) Malpass *et al.* (1999:7). Baseando-se na realidade inglesa, os autores Gibb *et al.* (1999:7) exemplificam esta abordagem com a seguinte afirmação: “No political party in Britain with a realistic chance of forming a government has developed a socialist housing policy in which the profit motive was removed in respect of production, consumption and exchange”.

FIGURA 3.1

Modelo analítico dos factores condicionantes do mercado e da política de habitação



Fonte: Paiva (1994:14).

1. *O factor político-administrativo.*

O factor político-administrativo diz respeito à divisão administrativa do território e à sua administração habitacional, bem como ao ordenamento jurídico, isto é, o conjunto das leis que regulam a actividade deste sector. Engloba a repartição de competências entre os poderes públicos ao nível central, regional e local em matéria de habitação. A necessidade de maior ou menor intervenção estatal na habitação decorre das suas próprias funções reguladoras. Como referem Moreira *et al.* (2003:13), “a primeira razão da regulação está ligada à própria garantia dos mecanismos do mercado e da concorrência”.

2. *O factor demográfico.*

As estatísticas fornecem-nos alguns indicadores sobre a evolução da população em geral, a composição das famílias e o movimento migratório que, de certo modo, determinam a procura de habitação.

Quanto à composição etária, verifica-se em Portugal uma tendência para o envelhecimento da população, o que se reflecte no mercado da habitação.

Os indicadores do número e da dimensão das famílias são importantes na análise da situação habitacional. Continua a verificar-se no nosso País uma diminuição da dimensão da família e o aumento do número de famílias de um só elemento.

Segundo o autor, se se mantiver o saldo migratório nulo, prevê o INE que no ano 2010 haja uma redução da fecundidade até ao nível de 1,3 crianças por mulher, o que não deixa de ser preocupante.

Por outro lado, o saldo migratório reflecte-se também na política de habitação. Em 1991 entraram mais 10,5 mil migrantes do que saíram, ou seja, verificou-se um saldo migratório positivo, que na sua maioria vivia em condições precárias nas principais cidades do País e suas periferias.

3. O factor económico.

Este factor traduz o grau de desenvolvimento do País, em termos da taxa de crescimento anual do PIB, e os seus reflexos ao nível do emprego, dos salários, do investimento e da organização e funcionamento do mercado e da política habitacional. O mercado onde a habitação é transaccionado envolve um conjunto de actividades a montante e a jusante com fortes impactos económicos pelos efeitos multiplicadores de rendimento e emprego. Por sua vez, estes contribuem para melhorar a distribuição da riqueza e promover a elevação da qualidade de vida da população.

4. O factor territorial.

Os dados quantitativos disponíveis a cada momento limitam-se a descrever a evolução do planeamento urbano e os seus reflexos na política de solos ⁽¹⁾. Os instrumentos jurídicos ao dispor das autarquias são os Planos Municipais de Ordenamento do Território, constituídos pelos Planos Directores Municipais (PDM's), Planos de Urbanização, Planos de Pormenor e Planos de Salvaguarda e Valorização ⁽²⁾.

Os instrumentos jurídicos da competência da administração central são os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT's), que enquadram os PDM's numa

(1) Optando pela definição de Correia (1998:122), entende-se por política de solos a definição de um conjunto articulado de objectivos e meios de natureza pública, com vista a proporcionar, nos diferentes aglomerados urbanos, uma oferta de solos urbanos e urbanizáveis que corresponda à respectiva procura, de modo a que os utilizadores (pessoas colectivas públicas e construtores privados) tenham ao seu dispor terrenos a preços razoáveis.

(2) O diploma que regulou a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território foi o Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março.

perspectiva de organização do espaço regional, e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT's) que podem intervir no campo da gestão urbana.

A maior parte do solo urbano é ocupado por imóveis habitacionais. A reabilitação de centros históricos das cidades e o combate ao desenvolvimento anárquico das suas periferias tornam a política de habitação um complemento indispensável da política de ordenamento do território.

Os autores Harsman *et al.* (1991:20-23) criaram um modelo explicativo das relações entre a eficiência do mercado, medida pelos seus resultados, os agentes governamentais e a política de habitação.

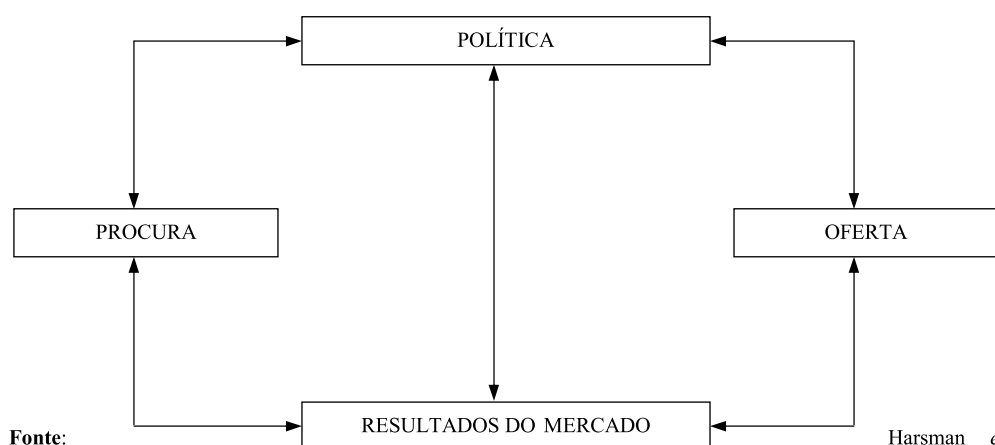
Os instrumentos e os objectivos da política adoptados podem variar ao longo do tempo. Tanto o mercado como os agentes governamentais desempenham papéis importantes na esfera da habitação.

Uma evidente e importante implicação é o facto da política de habitação dever ser olhada como uma parte integral e interdependente daquilo a que Harsman *et al.* chamaram de *sistema de fornecimento de serviços de habitação*.

O esquema deste sistema encontra-se ilustrado na Figura 3.2.

FIGURA 3.2

Política de habitação e fornecimento de serviços habitacionais



Fonte:
(1991:22).

Harsman *et al.*

Pela observação da figura podemos ver que a inter-relação entre a procura e oferta é mediada por uma componente política. Segundo os mesmos autores, a política de habitação, interpretada em sentido lato, afecta tanto as condições de habitabilidade como os resultados provenientes do mercado, de três maneiras:

- 1) *através de subsídios orientados para a procura* – participações nas rendas, subsídios ao rendimento destinados à aquisição de habitação, benefícios fiscais;
- 2) *através de incentivos orientados para a oferta* – regras e regulamentos para a construção de habitações, incentivos fiscais, bonificações financeiras, política de solos;
- 3) *através da intervenção directa no mercado* – regulação das rendas, criação de efeitos fiscais limitativos à livre escolha, penalizações e incentivos, controlo de preços.

Estes instrumentos típicos, entre outros, afectam a relação entre a promoção de habitação e a sua afectação às famílias. As relações causais jogam também em sentido inverso.

Dada uma certa orientação ideológica, o desenvolvimento de condições no mercado de habitação leva directamente a vários tipos de intervenção e à criação de regras formais que acabam por enquadrar legalmente a política de habitação. Uma análise deste tipo assenta num conjunto específico de intervenção seguida, normalmente, por uma apresentação quantitativa detalhada.

3.3. O CONCEITO DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

O termo *política de habitação* é usado de diferentes maneiras e cobre uma multiplicidade de actividades e aspectos.

Em termos gerais, a palavra *política* (na acepção de *policy*, usando o termo anglo-saxónico) implica acção em relação a um problema particular que se pretende resolver ou melhorar para se atingir um determinado objectivo. O conceito de *política de habitação* tem implícita a ideia de alteração do *stock* de habitação existente e dos serviços inerentes às condições de habitabilidade. A acção implica mudanças em relação ao que já existe, e ela é conscientemente planeada para dar origem a novas realidades futuras. Neste sentido, Malpass *et al.* (1999:5) afirmam:

“It is in this context that politicians present their policies for dealing with problems whether they be economic, social, environmental or any other type. Policy therefore implies a process, involving an initial formulation of a problem and a planning or policy-making stage, followed by execution or implementation of the policy, which may itself be followed by an appraisal or evolution of the success of the policy”.

Em suma, *política* pode ser definida em termos das posições e acções dos decisores e daqueles que são responsáveis pela execução dessas decisões. *Política pública* pode ser

definida como a política dos órgãos públicos, tais como os governos, as autoridades estatais, regionais e locais, empresas e institutos. *Política de habitação* pode ser definida como um elemento ou domínio da política pública relacionada com a área da habitação (SOMERVILLE, 1994:211) (1).

Apesar do termo *política* implicar uma abordagem coerente, global e coordenada, no domínio da habitação é amplamente reconhecido que não há uma única política, mas uma multiplicidade de políticas, já que a habitação é entendida como sendo um sistema feito de muitas e diversificadas componentes com fortes ligações e conexões entre si.

Mas esta multiplicidade de políticas no domínio da habitação é convergente, quanto mais não seja, pelo princípio de racionalidade política dos Governos, e complementar porque as várias medidas e instrumentos de política tendem a concorrer para o mesmo objectivo. Foi neste sentido que escolhemos, para o título do trabalho, o termo *política de habitação* e não o seu plural.

Convém referirmos que o direito à habitação é um dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, estipulando-se mesmo que os cidadãos têm direito a uma habitação condigna (2).

Daqui advém o imperativo estatal de definir o que são e quais são as condições mínimas de qualidade e quantidade que integram este conceito.

Aliás, este imperativo torna-se, portanto, na exigência prática de uma política social capaz de facilitar o acesso ao bem habitação de todos os indivíduos que não tenham meios económicos para adquirir ou arrendar uma habitação aos valores do mercado.

Ora, isto faz com que a política de habitação tenha uma característica essencial: a sua dimensão social (DIAS, 1994:91).

Também Santos (1997:89) refere que uma das características essenciais da política de habitação é a sua dimensão social, para quem “o conceito de política de habitação compreende o conjunto de medidas adoptadas e postas em prática pelo Estado, no sentido

(1) Mas ao falarmos de política de habitação devemos ter o cuidado de não esquecer as suas relações íntimas e até das sobreposições com as outras categorias da política pública: política social, política económica, política urbanística, política regional, política fiscal, política de emprego e assim por diante. Ainda segundo este autor, “we must also be careful, therefore, not to assume that there is any internal coherence to state housing policy as such”. Outro autor, Dias (1994:92), refere que a política de habitação “é uma política transversal que mexe com aspectos muito importantes do Social e da Administração do Território”. Outra autora, Gros (1994:80), considerou a política de habitação como “categoria específica de prática social”. Barreto (1995:852) afirmou que as políticas sociais não são independentes das políticas económicas e financeiras, muito menos da situação e das potencialidades da economia.

(2) O direito à habitação está consagrado no artigo 65º (Habitação e Urbanismo) do Capítulo II (Direitos e Deveres Sociais) do Título III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais) da Parte I (Direitos e deveres fundamentais) da Constituição da República Portuguesa.

de alcançar ou garantir um equilíbrio razoável e socialmente aceitável entre a procura e a oferta de habitação no mercado (e na sociedade)” (SANTOS, 1997:80)⁽¹⁾.

De certa forma, neste sentido vai também a opinião da AECOPS – Associação de Empresas e Construção e Obras Públicas (1994:13), ao afirmar que a habitação “não constitui um bem económico qualquer, o que impõe ao Estado, no contexto de uma economia de mercado, obrigações de regulação e de promoção”, sendo o Estado obrigado, numa sociedade moderna, a preocupar-se com a oferta de alojamento adequada, quer em quantidade, quer em qualidade.

Seguindo o já citado trabalho de Paiva (1994:17), “entende-se por política de habitação o conjunto de medidas adoptadas e levadas à prática pelo Estado cujo objectivo principal consiste em assegurar o equilíbrio entre a oferta e a procura, através de instrumentos de intervenção no mercado”.

A política de habitação, para além dos objectivos de foro económico e dos seus efeitos multiplicadores em outros sectores produtivos, como sendo a criação de emprego e o desenvolvimento de empresas de construção, visa alcançar também efeitos redistributivos dado que, de uma forma indirecta, atenua ou mesmo reduz as desigualdades sociais da distribuição do rendimento nacional.

Em relação à intervenção governamental e dos agentes públicos actuantes neste sector, dois tipos de instrumentos de intervenção no mercado estão ao seu dispor: a) os apoios ao investimento na habitação e b) os apoios à aquisição ou ao consumo dos serviços produzidos pelo bem-habitação ⁽²⁾.

Encontramos em Portugal diversas formas de apoio, directas e indirectas, que têm como objectivo o equilíbrio do mercado e a tradução prática do direito à habitação constitucionalmente consagrado.

(1) Salienta ainda o autor que sendo o direito à habitação um dos direitos sociais reconhecidos aos cidadãos pelas leis fundamentais dos Estados modernos e democráticos, dele resulta a exigência de uma política capaz de facilitar o acesso ao bem habitação, nomeadamente por parte de todos aqueles cidadãos que não têm meios económicos para adquirir ou arrendar a sua habitação aos preços de mercado.

(2) A chamada “ajuda à pedra”, no primeiro caso, e a chamada “ajuda à pessoa” no segundo, na opinião de Paiva (1994:17). Esta corresponde a uma aposta assente na política de concessão de subsídios aos utentes (quer ao arrendamento, quer à aquisição), em benefícios fiscais na aquisição (como a deductibilidade das amortizações e a isenção de sisa), ou ainda no apoio à reabilitação das habitações e à auto-construção (mediante cedência de terrenos ou comparticipação financeira nos custos da edificação). Como refere Serra (2002:96), trata-se de uma forma de promoção indirecta orientada para o consumo, ou seja, para o incremento das capacidades de solvência dos agregados familiares em relação às necessidades de alojamento. A “ajuda à pedra” diz respeito à iniciativa e partilha de responsabilidades do Estado com as autarquias e os vários promotores independentes públicos, privados e cooperativas.

De uma maneira geral, é a influência de diferentes interesses e perspectivas – cada um com as suas próprias ideias acerca dos problemas da habitação e da sua importância no contexto social e económico – convergindo no Estado que determina a existência de políticas. A existência de problemas constitui uma condição de existência de políticas, mas não implica necessária e automaticamente o envolvimento do Estado, nem pré-determina a sua natureza e formas (CARDOSO, 1985:108).

Mas a intervenção do Estado, embora não seja causa última dos problemas da habitação, é ela própria problemática. E por quatro motivos essenciais, seguindo ainda o pensamento de Cardoso (1985).

Primeiro, porque as políticas de habitação são o resultado de processos contínuos e variáveis, o que leva a que sejam muitas vezes definidas numa base *ad hoc* através de decisões acumuladas num extenso número de anos.

Em segundo lugar, porque as políticas tendem a ser conservadoras no sentido de que quando implementadas, condicionam fortemente a possibilidade e direcção de futuros desenvolvimentos ou alterações de política.

Em terceiro lugar, as políticas de habitação são, em grande medida, a tradução ao nível do Estado de conflitos, influências e ideias diversas. Neste processo de tradução alguma coisa se altera e, pela própria natureza do processo, o particular tende a ser ofuscado pelo que é assumido como geral.

Por fim, a intervenção do Estado é ainda problemática por outro motivo: a natureza contraditória das pressões exercidas sobre o Estado fornece a base para novas intervenções. Como tendência, quanto mais o Estado é envolvido, mais se torna num veículo para a resolução de problemas e maior é a possibilidade de intervenção.

Apesar deste tipo de intervenção ter limites, tende a transformar relações económicas ⁽¹⁾ em relações políticas ou, pelo menos, muito dependentes da política, em que o Estado é parte interessada.

A natureza dos problemas habitacionais é, assim, alterada ao longo do tempo, colocando-se progressivamente a um nível que confronta permanentemente o Estado, na medida em que esses problemas não são definitivamente resolvidos ⁽²⁾.

(1) Relações entre senhorio e inquilino; entre promotor e comprador de casa própria; entre comprador e instituição bancária; entre proprietários e administração pública; entre municípios e institutos públicos.

(2) Como referem Alves *et al.* (2004:58), “mesmo nos casos de externalidades e bens públicos em que a acção governamental possa ser admitida, deverá ser dada a devida atenção às potenciais ineficiências resultantes da intervenção estatal e das características do processo político”.

3.4. A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A REGULAÇÃO DO SECTOR DA HABITAÇÃO

Quando se pretende que o Estado deva estimular algo, assume-se que o Estado deve propiciar um cenário de verdadeiro incentivo e convite à iniciativa, quer dele próprio, quer do sector não público. O Estado pode não ser chamado a fazer, mas nem por isso se poderá demitir das condições criadas para que outros façam. Pelo contrário, o Estado é parte activa na garantia de que existem as condições necessárias ao esforço empreendedor de outros.

No caso da habitação, cabe ao Estado assegurar que a construção privada encontre um contexto favorável ao seu desenvolvimento – político, macroeconómico, financeiro, fiscal, administrativo e jurídico, ou que os agregados familiares se confrontem com condições políticas gerais – política de rendimentos, política de crédito e política fiscal – que lhes permitam o acesso ao mercado de aquisição e ao mercado de arrendamento, sem constrangimentos ou distorções que ponham em causa a justiça social (MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1999:8).

Para Bilhim (2003:24) e Moreira (1997:34), no que respeita ao significado etimológico da regulação, verifica-se que este anda associado à ideia de implementação de regras e de normas, à ideia de manter ou restabelecer o funcionamento equilibrado de um sistema.

“Estas duas ideias permitem construir um conceito operacional, ou seja, o estabelecimento e a implementação de regras para a actividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos” (BILHIM, 2003:24) ⁽¹⁾.

Assim, a ideia de manter ou restabelecer o funcionamento equilibrado de um sistema, por um lado, e a ideia de estabelecimento e implementação de regras e normas bastam para definir um conceito operacional de regulação económica: *o estabelecimento e a implementação de regras para a actividade económica destinadas*

(1) Salienta ainda o autor três modalidades de regulação: (1) toda a forma de intervenção do Estado; (2) a intervenção do Estado na economia por formas que não a participação directa (condicionando, coordenando e disciplinando a actividade económica privada); e (3) condicionamento normativo da actividade económica privada por via da lei e de outro instrumento normativo. No mesmo sentido vai Moreira (1997:35) quanto à amplitude do conceito de regulação. A propósito dos objectivos, salienta Majone (1997:161): “Clear objectives are important from a normative viewpoint because accountability by results cannot be enforced when the objectives are either too vague or too broad”.

a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos (MOREIRA, 1997:34).

Vieram, assim, os vários Governos a apoiar e promover, de forma crescente, a melhoria das condições de habitação das famílias portuguesas, nomeadamente as de menores rendimentos.

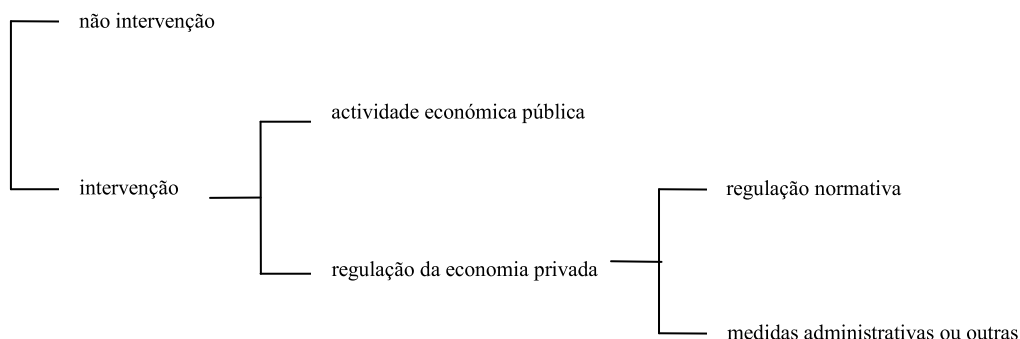
Tais medidas destinaram-se essencialmente a disponibilizar casas para arrendamento público a famílias a viverem ainda em condições de quase completa inabitabilidade, a incentivar a recuperação do parque privado de arrendamento, bem como o arrendamento a jovens, e a apoiar as famílias com recursos médios na compra de habitação própria.

Com o objectivo de atribuir estes benefícios às famílias portuguesas de modo mais rápido e mais justo, tanto na compra como no arrendamento, o Estado estabeleceu parcerias no desenvolvimento da política de habitação com diferentes entidades.

As autarquias, as instituições de solidariedade social, a Banca e os agentes económicos dos sectores da habitação e construção, os inquilinos e proprietários de edifícios habitacionais foram entendidos como parceiros essenciais à prossecução de uma política que teve como objectivo não só garantir condições dignas de habitabilidade a todas as famílias, em particular as de menores recursos, mas também a recuperação dos centros urbanos e das zonas degradadas por construções abarracadas.

Um processo de regulação pode ser reunido em três etapas essenciais, na opinião de Moreira (1997:36-37): (a) a aprovação de normas pertinentes, tais como leis, regulamentos e códigos de conduta; (b) a implementação concreta das referidas regras, como autorizações, licenças e injunções; e (c) a fiscalização do cumprimento e punição das infracções. No fundo, a regulação conjuga três tipos de poderes inerentes a estas etapas: um poder normativo, um poder executivo e um poder parajudicial (MOREIRA, 1997:37). O lugar da regulação na relação Estado/Economia pode ser representado no esquema da Figura 3.3 que segue.

FIGURA 3.3
A relação Estado-Economia



Fonte: Moreira (1997:37).

A regulação é um condicionamento externo à actividade dos agentes económicos, excluindo a actividade económica do Estado como agente produtor (MOREIRA, 1997:37). No entanto, e ainda segundo este autor, a participação do Estado na economia e a intervenção sobre a economia privada imbricam-se uma na outra. Por outro lado, a actividade económica do Estado pode ter objectivos reguladores da actividade económica privada. Existe, por via de regra, uma relação inversa entre a actividade económica do Estado e a sua actividade regulatória. Em princípio, quanto maior for aquela menor tem de ser esta. Assim, a redução do papel do Estado produtor e prestador de serviços, sobretudo na área dos serviços públicos, implica normalmente o aumento da regulação (MOREIRA, 1997:37-38).

Em Portugal, a Constituição da República impõe limites mais ou menos precisos à não intervenção directa do Estado na organização da prestação dos bens e serviços necessários para respeitar o princípio do Estado social e na realização dos direitos económicos, sociais e culturais, que a ele cabe realizar.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) confere ao Estado várias funções na organização do processo económico, sendo possível, de acordo com Bilhim (2000:61), agrupá-las, de modo aproximado, em dois tipos:

- aquelas em que o Estado se apresenta como empresário, isto é, como produtor ou distribuidor de bens ou serviços; e

- aquelas em que cabe ao Estado regular, tais como, condicionar, fiscalizar, planear e promover.

Tendo-se garantido constitucionalmente um certo equilíbrio entre a economia de mercado e o papel do Estado, “estamos perante uma Constituição explícita na definição dos limites objectivos ao livre funcionamento do mercado”, tendo estes limites “origem na capacidade do Estado enquadrar e limitar a actividade económica privada e de concorrer com ela na produção de bens e serviços” (BILHIM, 2000:62).

A este respeito Marques *et al.* (1999:152) afirmaram o seguinte:

“Se a metamorfose da “Constituição económica” originária da CRP de 1976, efectuada pelas sucessivas revisões constitucionais, libertou o Estado de qualquer papel determinante na ordem económica propriamente dita – para além da sua função reguladora -, tal não sucedeu no campo dos chamados direitos sociais, em sentido amplo, e da correspondente responsabilidade dos poderes públicos na sua realização.

Não é portanto de excluir que entre nós seja menor do que noutros países a discricionariade política no que concerne à privatização e desresponsabilização dos poderes públicos pelos tradicionais serviços públicos de âmbito nacional e local, na medida em que eles constituem garantias incontornáveis da realização dos referidos direitos sociais, nomeadamente o direito à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, etc.”.

Na área da habitação em Portugal sobressaiu, em menor ou maior grau, uma regulação governamental baseada no controlo de preços, indo desde a mera homologação à indicação de fórmulas precisas de cálculo, à imposição de limites às suas variações, ao seu montante e à sua duração temporal.

Este comportamento esteve relacionado com a importância socialmente estratégica da habitação e com a sensibilidade política da sua gestão, mas também esteve relacionado com a protecção do interesse geral, especialmente o seu envolvimento com o ambiente, com a política de solos, com as normas de salubridade e segurança e com os interesses de longo prazo dos futuros utilizadores.

Ainda de acordo com os autores Marques *et al.* (1999:157), “a ideia fundamental hoje prevalecente é a de que o Estado deve ser essencialmente um garante da prestação de serviços públicos e um regulador das respectivas actividades. Não deve ser um operador ou um prestador, mas sim velar por que os particulares deles encarregados dêem boa conta da sua missão. A separação entre as funções de operador e prestador, por um lado, e as funções de ordenador e regulador, por outro, transformou-se na nova regra de ouro do Estado moderno”.

Mais referem (MARQUES *et al.*, 1999:157) que “podem não ter diminuído, ou até terem aumentado, as atribuições e responsabilidades do Estado no que respeita ao desempenho da economia e à satisfação das necessidades sociais. Mas mudou consideravelmente o modo de realizar esses fins.”, para concluírem que “no fundo, a questão da desoneração do Estado na esfera económica e nos serviços públicos é em grande parte resultante da nova articulação entre o serviço público e a economia de mercado.”

Ainda sobre esta problemática, é importante citar Mateus (1994:11):

“A construção de um mercado, enquanto processo social, faz-se com a intervenção maior ou menor do Estado mas, sempre, com o protagonismo dos agentes económicos que, muitas vezes, tomam decisões mais depressa que os próprios políticos. Quem exerce o poder político tem, muitas vezes, a ilusão de que pode avançar mais rapidamente do que os agentes económicos, mas são estes que se adaptam primeiro às situações”. Seguindo ainda Cardoso (1985:108), “é a existência de tendências, potenciais ou realizadas, levando à emergência de problemas mais ou menos graves, que constitui parte importante da explicação da eventual intervenção do Estado. Esta pode aliviar ou até temporariamente eliminar os factores de crise; pode também agravá-los; não pode, no entanto, ser a razão mais importante ou última da existência do «problema da habitação»”. Não que a intervenção do Estado não possa agravar os problemas existentes e até criar outros, “mas porque a intervenção do Estado não existe no limbo, tem condições prévias e depende de interesses e pressões exercidas também de fora do aparelho do Estado e são essas condições e pressões que é preciso também analisar” (CARDOSO, 1985:108). Podemos referir que o papel do Estado como regulador consiste não apenas, mas também, no exercício de “autoridade que define as condições de acesso e as regras e obrigações a observar no desempenho de uma dada actividade” (BILHIM, 2000:72). Podemos dizer, então, que a Administração Central actua aos níveis do financiamento, do enquadramento jurídico, técnico e urbanístico, do incentivo ao desenvolvimento e modernização da indústria de construção, da garantia dos direitos e deveres das relações contratuais que regem o mercado e as transacções de bens e serviços que nele se exercem (1).

(1) Cardoso (1991:19), referindo ainda que é importante salientar que uma competência para intervir e/ou investir concede uma capacidade de actuação, não impõe a obrigação de actuar. Quer isto dizer, conforme mencionava este autor, que, para além das competências, o estudo das políticas de habitação em geral tem de ter em conta também as obrigações dos poderes públicos nesta matéria.

Como referiu Rocha (2000:14) não existe um modelo óptimo de Administração Pública. “Este é mais um sistema eclético que lida com todas as partes da vida humana e em que a tarefa fundamental é gerir conflitos e procurar consensos” (ROCHA, 2000:14).

Foi, de certa forma, o que se passou no âmbito do sector da habitação desde 1986 até ao início do novo século. De facto, o Estado, através do seu órgão político que são os Governos, criou ao longo deste período um conjunto de medidas legislativas através das quais transferiu, influenciou e controlou o comportamento dos agregados familiares na busca de habitação. Foi o que aconteceu com a regulação e a regulamentação do acesso ao crédito à habitação, onde o Estado transferiu para a Banca o cumprimento das normas legais enquadradoras do financiamento para aquisição e construção de habitação própria e permanente, nomeadamente quanto aos regimes de crédito bonificados. Foi o que se passou também no domínio da habitação social, em que o Estado delimitou os custos de construção, as áreas e os preços de venda dos imóveis habitacionais promovidos pelos agentes de intervenção públicos, privados e cooperativas nesta área.

Tal como salientou Moreira (1997:36), o essencial do conceito de regulação é o de alterar o comportamento dos agentes económicos (produtores, distribuidores, consumidores), em relação ao que eles teriam se não houvesse a regulação, isto é, se houvesse apenas as regras do mercado.

Isto vem ao encontro, aliás, da opinião de alguns autores ao afirmarem que, em função dos seus objectivos, as medidas de regulação pública também compreendem “as medidas que contêm indicações, incentivos, apoios ou auxílios aos agentes económicos para que assumam determinados comportamentos favoráveis ao desenvolvimento de políticas públicas, designadamente económicas ou sociais” (SANTOS *et al.*, 2002:194-195) ⁽¹⁾.

Quando, na execução de uma política pública, intervêm agentes privados, como no caso da habitação, entramos no âmbito da regulação económica, ou através de uma regulação normativa, por via da lei ou de outro instrumento jurídico, ou então através daquilo a que Bilhim (2003:23) chamou de *medidas tácticas*, nomeadamente subsídios, ou seja,

(1) Ainda segundo estes autores, daí advêm ónus ou faculdades para os seus destinatários. Havendo a necessidade de considerar a relação política como uma relação complexa de articulação de interesses diversos, o exercício do poder tem, entre outros, uma função de regulação onde se encontra, segundo Aguiar (1986:28), “o estabelecimento dos equilíbrios sociais duradouros que permitem a estabilização dos comportamentos e a normalização das expectativas”. O exercício regulador dos Governos tende a estabelecer equilíbrios sociais e económicos viáveis através da elaboração de normas jurídicas – regulamentos – ou seja, através da prática de actos jurídicos sobre casos concretos. A este respeito veja-se Amaral (1986:9).

“pela via das medidas administrativas” (1).

No caso concreto da habitação, veja-se a seguinte afirmação de King (1998:27):

“It is housing finance which acts as the fuel and the engine which drives policy forward and it is therefore legitimate to concentrate on housing finance policy and the role of subsidies in particular”.

Como conclusão genérica, podemos afirmar que o ambiente regulador da economia parece ter alterado os papéis dos sectores público e privado, e que levou a um novo estilo mais empresarial de governação. Isto significou uma transição fundamental e irreversível para um novo “modo de regulação”, como refere Weesep (2000:167-169) (2).

A síntese das alterações na maneira de regular pode ser feita nas seguintes afirmações deste autor (WEESEP, 2000:169): “Each system of regulation is shaped by local institutions, traditions, and values. Furthermore, the mode of regulation reflects the way conflicting interests of firms, residents, and other users of urban areas are being addressed. It expresses power relations, identifying who is in control and who is a mere observer of the improvised drama on the urban stage”.

No caso português, o que se determina é que o Estado, antes de qualquer outra entidade, mas também as regiões autónomas e as autarquias locais, chamadas a colaborar com o Estado em várias vertentes dos deveres assumidos, garanta(m) as condições e os meios necessários para que a cidadania possa traduzir-se numa real possibilidade de acesso à habitação (MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1999:7).

No seu sentido mais amplo, a actividade reguladora do Estado afecta-se por intermédio do legislador e da administração, bem como através dos tribunais, na punição das infracções às regras estabelecidas (MOREIRA, 1997:194).

De seguida, passamos em análise os objectivos da regulação do sector da habitação em Portugal.

- (1) Refere ainda o autor que estas medidas administrativas têm sempre de ter por base uma medida normativa, uma lei que o permita. Também para Moreira (1997:35) a concepção da regulação num sentido restrito é somente o condicionamento *normativo* da actividade económica privada por via de lei ou outro instrumento normativo. Neste sentido, o significado da regulação reduz-se ao estabelecimento de regras, de normas de conduta da actividade económica, mediante lei ou outro instrumento normativo, deixando fora do conceito as tarefas de implementação administrativa ou técnica dessas regras (MOREIRA, 1997:35).
- (2) Outro autor afirmou que desde os anos setenta que os governos europeus têm sido forçados a alterar as formas tradicionais de governação em resposta às tendências crescentes da concorrência internacional e ao aprofundamento da integração monetária (MAJONE, 1997:139). Ainda para este académico, a adaptação estratégica às novas realidades resultou na redução do papel do Estado positivo e intervencionista e um correspondente aumento do papel do Estado regulador: “rule making is replacing taxing and spending”.

3.5. OS OBJECTIVOS DA REGULAÇÃO DO SECTOR DA HABITAÇÃO

Os objectivos da regulação do sector da habitação são a eficiência, a equidade e os critérios de ordem política e social.

3.5.1. OS CRITÉRIOS DA EFICIÊNCIA E DA EQUIDADE

Os critérios da eficiência e da equidade são os primeiros objectivos da regulação do sector da habitação.

São várias as razões que, do ponto de vista económico, podem justificar a intervenção do Estado numa economia assente essencialmente nos mecanismos de mercado. Podemos afirmar que o Estado procura intervir racionalmente na economia para assegurar a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos com dois objectivos essenciais: objectivos de eficiência e objectivos de equidade.

O primeiro visa aplicar da melhor maneira possível os recursos escassos disponíveis no sentido de maximizar o bem-estar da sociedade. A equidade tem a ver com a forma como os vários bens e serviços são distribuídos pelos indivíduos, assente em critérios de justiça e igualdade. Quanto à eficiência, a intervenção governamental é alcançada e feita por via dos preços, com decisões que procuram corrigir as *falhas de mercado* (1) ou externalidades (2), ou através da provisão pública de bens e serviços. A existência de externalidades não pode

(1) O problema das *falhas de mercado* surge quando não se obtém uma afectação de recursos eficiente resultante do funcionamento puro dos mecanismos de mercado. A este propósito veja-se Barbosa (1997:8). Para Majone (1997:141), as políticas de regulação são dirigidas para a correcção de vários tipos de *falhas de mercado*: poder de monopólio, externalidades negativas, informação incompleta e provisão insuficiente de bens públicos. Logo, a regulação pode melhorar a eficiência de mercado ou até assegurar a viabilidade de mercados se for capaz de afastar estas falhas de mercado a um custo razoável. Vejamos o exemplo dado por Ferreira *et al.* (1996:21-22) no caso do arrendamento. Os custos dos melhoramentos efectuados na habitação têm que ser comparados com os benefícios que o senhorio obterá. Estes benefícios correspondem ao valor adicional da renda proveniente dessas melhorias. Todavia, se um senhorio fizer algum tipo de melhoramento na habitação, o acréscimo da renda poderá não ser suficiente para cobrir esse custo. Por outro lado, os senhorios das casas vizinhas verão as suas propriedades provavelmente valorizadas, podendo aumentar a renda sem terem efectuado qualquer gasto. Assim, acabará por ser melhor para cada senhorio não fazer nada na esperança de que outros o façam. Daqui resulta que não serão efectuados os melhoramentos socialmente desejáveis. A solução para este tipo de falha de mercado passará sempre por um acordo entre proprietários, já que o problema das externalidades no mercado da habitação tem pouca intervenção pública directa.

(2) As externalidades existem quando os custos ou benefícios privados resultantes de um certo comportamento divergem dos custos e benefícios sociais, estes mais amplos, ou seja, quando impõem custos ou conferem benefícios sobre os outros agentes económicos. As externalidades existem no sector da habitação quando se analisam as medidas de edificação, renovação e regeneração do parque habitacional. Aqui a acção (ou inacção) de um actor numa certa zona ou a acção (ou inacção) de um conjunto de proprietários pode afectar o campo de actividade de outros actores. Nessler (1983:609) defende que dois tipos básicos de externalidades parecem surgir nos mercados de habitação: (a) as externalidades relacionadas com os valores de propriedade, e (b) os custos sociais dos bairros pobres (barracas).

ser considerada, por si só, razão suficiente para a intervenção do Estado. Mesmo na presença de externalidades, a intervenção estatal só deverá ser considerada nos casos em que os custos resultantes das externalidades sejam simultaneamente superiores aos custos de internalização dos efeitos externos em questão e aos custos de acção estatal (ALVES *et al.*, 2004:57).

Relativamente à equidade, tal desiderato é perseguido por via de medidas de redistribuição dos rendimentos através do sistema fiscal, de programas públicos de bem-estar social e da despesa pública.

Tendo por base estes dois objectivos de uma sociedade quanto à eficiência e quanto à equidade, a importância relativa dada a uma ou a outra permite que um Governo legisle no sentido de dinamizar mais o funcionamento do mercado (primazia da eficiência) ou no sentido de intervir mais directamente como promotor de bens e serviços públicos (primazia da equidade).

Sem obviamente querermos aqui tomar partido por um posicionamento mais liberal ou mais intervencionista, podemos dizer, sem fugir a muitas discordâncias, que hoje em dia se pode advogar o funcionamento dos mercados mas também, em simultâneo, a atenção a dar ao papel dos Governos na prossecução de uma política de redistribuição do rendimento nacional.

Em geral, podemos dizer que o Governo pode intervir em mercados em que os agentes económicos privados, nomeadamente empresas, não consigam atingir o seu *break-even point*, como é o caso dos bens públicos.

Mas mesmo na questão do funcionamento dos mercados, não devem os Governos deixar de ter uma atitude actuante e vigilante por via da regulação e da regulamentação. As políticas públicas podem (devem) ser implementadas em mercados imperfeitos (como o da habitação) por forma a fazê-los funcionar mais como mercados perfeitos, ou mais como funcionariam os mercados perfeitos, assegurando os benefícios de baixos custos de produção (construção) e proporcionando satisfação aos consumidores (habitações).

Citando Silva (1994:665), “a maior parte das análises sobre habitação concluem que o mercado e o Estado não podem existir um sem o outro nas sociedades industriais contemporâneas. Mesmo o mercado mais livre depende do apoio ou da regulação do Estado, do mesmo modo que o mais centralizado sistema de promoção de habitação necessita de alguns mecanismos de mercado para poder funcionar com eficiência”.

As vantagens do mercado enquanto mecanismo de afectação eficiente dos recursos tem algumas limitações no caso da habitação, cujas características específicas constituem, elas próprias, ineficiência do mercado (SILVA, 1994:655-656) (1).

Mas para além das imperfeições do mercado que afectam a habitação do lado da procura, há o comportamento da oferta de habitação relativamente às variações da procura. E aqui, a evidência histórica em vários países europeus leva a crer na inadequação do mercado como mecanismo de resolução do alojamento das famílias de menores rendimentos. O mecanismo de mercado leva à produção do que dá mais lucro e não obrigatoriamente do que é necessário. Regra geral, o mecanismo afecta os bens e serviços produzidos de acordo com a procura e não de acordo com as necessidades.

A esta conclusão já Nessler (1988:98-99), de certa forma, tinha chegado ao associar a incapacidade de acesso à habitação por parte das famílias de menores recursos e a existência de formas degradadas de alojamento às características da procura relacionadas com o rendimento (exógeno) e o preço (endógeno) e não a uma insuficiência intrínseca dos mecanismos de mercado (2).

Ora, em face do exposto, a política de habitação surge como um conjunto de medidas legislativas, reguladoras e regulamentadoras, que procuram melhorar a eficiência e a equidade no provisionamento de um bem com características muito particulares como é a habitação.

A justificação para a intervenção dos Governos por motivos de eficiência assenta em quatro vectores:

- (1) Na sua intervenção, este autor baseia a sua análise em duas hipóteses: a primeira é que não há, na questão da habitação, duas situações opostas, mercado e intervenção pública, mas sim diferentes combinações de intervenção pública com os mecanismos de mercado; a segunda é que a conjuntura económica e urbana e a orientação política do governo são os condicionais principais da maior ou menor intervenção pública na habitação, ou seja, da configuração daquela combinação. No mesmo sentido vão Ferreira *et al.* (1993:59), ao terem afirmado que “mais Estado e mais mercado era a orientação geral para que apontavam as tendências de evolução da política habitacional, a nível europeu”.
- (2) Neste artigo, Nessler examinou os aspectos económicos fundamentais relacionados com o desempenho, em termos de equidade e eficiência, de dois modelos alternativos de afectação de habitação nas economias capitalistas avançadas. O modelo de mercado tipificado pelos Estados Unidos, onde a afectação de recursos de habitação é comandada pelos canais de informação e incentivos do mecanismo de preços. E o modelo europeu dos estados de bem-estar dirigido por um mecanismo distinto de afectação deste tipo de recurso com base em dois componentes: o controlo de preços da habitação e a ênfase no sector não lucrativo. No seu *paper* o autor comparou a realidade americana com sete países que considerou os principais países representativos do bem-estar social: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Holanda, Noruega, Suécia e Reino Unido.

- a) as externalidades, que advêm da constatação de que a habitação, nalgumas das suas vertentes, pode ser entendida como um bem público ⁽¹⁾, competindo ao Estado torná-lo acessível aos cidadãos; muitos dos atributos da habitação são consumidos colectivamente, causando satisfação ou insatisfação: a sua arquitectura, o seu estilo, o meio envolvente e as infra-estruturas;
- b) os elevados custos de pesquisa de informação e os custos de controlo e fiscalização que suportam os intervenientes no mercado de habitação – são regras de uniformização dos processos de construção que visam assegurar a qualidade das construções e regras de inspecção e segurança dos edifícios;
- c) transparência da informação disponível – proporcionar a todos os consumidores o melhor conhecimento possível dos preços e quantidades de bens a transaccionar, tentando eliminar movimentos especulativos baseados em expectativas sobre o comportamento do mercado de habitação ⁽²⁾;
- d) os benefícios macroeconómicos – dada a natureza do bem habitação, nomeadamente o seu custo e durabilidade, a política de habitação é influenciada e influencia outras realidades económicas e sociais, como o emprego, a economia, a política monetária e a política de solos (WEXTER, 1999:1179) ⁽³⁾.

(1) Há alguns bens que não são produzidos no mercado ou, quando oferecidos, são-no em quantidade insuficiente. São os chamados bens públicos. O facto do mercado não oferecer, ou oferecer em pouca quantidade, faz com que os bens públicos proporcionem a existência de intervenção governamental. É indesejável excluir pessoas de beneficiarem de uma habitação, até porque a satisfação em possuir esse bem não prejudica a satisfação e necessidade de habitação dos outros. Para Harsman *et al.* (1991:4), muitos atributos das habitações, consideradas individualmente, são consumidas colectivamente: os aspectos físicos, a sua arquitectura, as infra-estruturas, o enquadramento com a envolvente exterior e os transportes.

(2) Interessante é a opinião de que a informação imperfeita não é uma falha de mercado mas simplesmente um facto da vida (NESSLEIN, 1983:607). Para este autor, “the relevant question is what institutional arrangements will provide decision-makers the best information in a world where information is never perfect nor costless”.

(3) De seguida refere ainda o autor: “Given housing’s overall importance in the economy and in planning, it should not be surprising to see why neither government can treat housing in isolation nor purely as a social concern. But this is not to say that housing policy has no impact as social policy and that some housing policies may be better or more efficient than others”. Outro autor, Harris (1999:1174), afirma que nenhum país trata a política de habitação como uma política social mas sempre em termos económicos. Outros autores, como Harsman *et al.* (1991:3), relacionam a política de habitação com outros importantes objectivos de política económica e social: a estabilização macro-económica, o bem-estar social, a saúde pública, o uso da propriedade, o desenvolvimento económico e o equilíbrio regional. Referem ainda a importância de coordenação entre as iniciativas de política aos vários níveis, económicos e sociais.

Se a eficiência é um objectivo atingível ou atingido na sua vizinhança num mercado mais ou menos livre, já a equidade não o será sem uma intervenção governamental.

Embora constitucionalmente todos os cidadãos tenham direito a uma habitação condigna, muitas vezes os preços dessas habitações tornam-se inacessíveis a muitos que dela necessitam.

O argumento principal a favor da intervenção com o objectivo da equidade reside no facto da habitação ser considerada um bem de mérito (1). A habitação é um bem durável, com um preço relativo elevado e serve várias gerações, ao mesmo tempo que é utilizada por muitas pessoas incapazes de lhe imputar ou atribuir um valor, como, por exemplo, crianças, idosos e deficientes (2).

Não obstante a preocupação da eficiência, o principal objectivo assumido da política de habitação tem sido a de assegurar condições de equidade, segundo Gibb *et al.* (1999:23-24). Para estes autores, a equidade pode ser considerada de duas maneiras:

- a) a equidade horizontal, em que todas as pessoas são tratadas da mesma maneira em situações idênticas; por exemplo, consoante os seus rendimentos, todos os agregados familiares podem adquirir habitação por via do financiamento; ou ainda, todos os agregados familiares jovens podem usufruir de apoios financeiros públicos no acesso ao arrendamento; ou a atribuição de fogos pelas entidades públicas tem o mesmo tratamento para as pessoas que se encontram nas mesmas circunstâncias quanto à atribuição de habitação (3);

- (1) Os bens de mérito são aqueles bens em que o Estado faculta às pessoas a terem-nos para seu benefício próprio. Esta atitude tem implícita uma certa conduta paternalista por parte das entidades públicas. A habitação é considerada um bem de mérito porque é passível de ser produzida pelo sector privado, ainda que o seu elevado preço possa impedir o acesso de uma parcela substancial de cidadãos. Este problema faz com que o Estado se torne também produtor de habitações, segundo Matias (2002:51). Sobre os bens de mérito refere Stiglitz (1988:81): “The view that the government should intervene because it knows what is in the best interest of individuals better than they themselves do, is referred to as paternalism”. Para Harsman *et al.* (1991:7), este bem de mérito racional pode ser interpretado de forma paternalista: os políticos e os burocratas governamentais sabem mais sobre os efeitos negativos associados à inadequação de habitação do que as próprias pessoas que vivem em casas sem condições mínimas de habitabilidade.
- (2) Harsman *et al.* (1991: 5). Para estes autores, o argumento de bem de mérito implica que as necessidades deste conjunto de pessoas não sejam tidas em conta num mercado desregulado, e que a sociedade tem uma obrigação colectiva de tomar em consideração estas preferências.
- (3) Do ponto de vista económico, a equidade horizontal corresponde aos ganhos e perdas para os diferentes tipos de agregados familiares (O’SULLIVAN *et al.*, 1995:107).

- b) a equidade vertical, quando existe tratamento diferente para os diferentes agregados familiares; existe uma vontade de contrariar a desigualdade da distribuição de rendimentos reduzindo essa desigualdade; por exemplo, no crédito à habitação bonificado os apoios variavam consoante os rendimentos dos agregados familiares em condições de usufruírem esse tipo de apoio; ou ainda, a diferenciação das rendas a suportar com o arrendamento de habitações aos agregados familiares jovens; a tipologia dos fogos concedidos pelos promotores públicos não é a mesma para os agregados elegíveis para a sua atribuição.

“Treating equally situated people equally” corresponde à equidade no sentido horizontal; “treating unequally situated people in appropriately unequal ways” diz respeito à equidade no sentido vertical (WOLF, 1994:82).

Ora, compete aos Governos assegurar a todos condições de acesso a alojamentos com o mínimo de habitabilidade, o que muitas vezes leva a considerar esta atitude como sendo paternalista, sobretudo nos países assentes em modelos de economia de bem-estar, como vimos. Como há desigualdades na repartição do rendimento e da riqueza, existe a necessidade de implementar medidas redistributivas, havendo um relativo consenso quanto à execução de tal redistribuição. Deste modo, entendemos que a intervenção estatal no mercado de habitação é imprescindível para a satisfação do objectivo de equidade, seja por via da regulação, da regulamentação e da atitude promotora directa do Estado.

Esta tendência para a intervenção estatal destina-se a corrigir as deficiências e consequências do sistema de produção e distribuição da habitação. O seu objectivo é a criação de mecanismos de redistribuição do rendimento de modo a assegurar um acesso alargado à habitação adequada ⁽¹⁾.

De acordo com Gros (1994:85), “O peso relativo do sector público e do sector privado depende, em dado momento, da medida em que este último compromete os objectivos redistributivos reconhecidos como social e economicamente necessários”.

No entanto, a intervenção genérica do Estado no sector da habitação não se rege apenas por aqueles dois critérios económicos, existindo também outros de ordem política e social.

(1) Abílio Cardoso, citado por Gros (1994:85). Segundo esta autora, este comportamento estatal não pretende eliminar o predomínio do sector privado de produção da habitação. Neste mesmo sentido vai a opinião de Weesep (2000:169) ao afirmar que “from a long-term and aggregate perspective, the provision of good housing is a major factor in the redistribution of income in a community”.

3.5.2. OS CRITÉRIOS DE ORDEM POLÍTICA E SOCIAL

3.5.2.1 O CRITÉRIO DE ORDEM POLÍTICA

A visibilidade das habitações torna os aspectos habitacionais de grande preferência para os políticos, os eleitores e os proprietários de terrenos que vêem o seu valor aumentar à medida das necessidades de habitação.

Sendo a habitação um bem de mérito, torna-a num alvo atractivo para os políticos no acompanhamento dos objectivos de distribuição do rendimento.

Torna-se muitas vezes difícil distinguir os motivos sociais e políticos da política de habitação dos motivos de eficiência e equidade. Mas esta distinção é real e importante. Veja-se a seguinte afirmação de Harsman *et al.* (1991:7): “the promotion of order and public safety is perhaps the most basic reason for government. It is also the oldest political motive for housing policy”.

Assim, uma das razões de ordem política está relacionada com a promoção da ordem, da segurança e de saúde pública. Os regulamentos existentes no que se refere às infraestruturas no interior das habitações foram implementadas para prevenir ou minimizar epidemias e outras doenças contagiosas que desde sempre afectaram os indivíduos.

“As iniciativas políticas normalizadoras dos padrões mínimos exigíveis para as habitações visam em primeiro lugar codificar as características sociais da vida urbana, mais do que corrigir decisões individuais dos construtores de habitação” (SILVA, 2001:34).

Outro motivo relaciona-se com o próprio processo político nos países democráticos, europeus e outros, em que o desenvolvimento urbano é considerado uma matéria que diz respeito, acima de tudo, aos residentes da própria área urbana. A própria participação nas decisões e discussões de planeamento urbano é vista como uma actividade desejável política e socialmente (SILVA; 2001:34) (1).

Outra preocupação de ordem política resulta da visibilidade das condições de habitabilidade e da sua envolvente externa de um país ou de uma região no sentido de transmitir uma imagem das capacidades políticas dos seus dirigentes e responsáveis.

Um parque habitacional degradado facilmente se associa a noções nefastas sobre a popularidade e imagem dos políticos perante os seus eleitores e essencialmente perante

(1) Ter uma habitação decente é cada vez mais visto, nestes países, como um direito social do que apenas como um mero bem. Todavia, Nesslein (1983 :608) refere que “under a system of private property rights the gains and costs of investment decisions largely accrue to the private decision-maker”.

os proprietários de imóveis que sofrem com a desvalorização das suas propriedades (1). Este é também um motivo de preocupação com a manutenção e conservação dos imóveis existentes, a qual deve estar presente em qualquer política de habitação articulada. A divisão de ganhos e perdas entre classes sociais originada por movimentos especulativos no mercado de terrenos é outro motivo de ordem política. Num período de crescimento da procura de habitação verificam-se ganhos acrescidos para os proprietários dos terrenos, os quais, quando infra-estruturados e afectados com transportes, escolas e outras disponibilidades sociais, imediatamente passam a ter um valor bastante superior que se traduz em mais ganhos na construção de habitações. Esta valorização das zonas e respectivas habitações reflecte-se no preço final das casas. Todavia, a intervenção política no combate a este tipo de especulação de preços é difícil de seguir. Por fim, a necessidade de uma política de habitação advém do facto de programas habitacionais poderem ser relacionados com as políticas de desenvolvimento regional e do mercado de trabalho, as quais têm impacto na economia em geral. O investimento em habitação é estimulador da economia regional e até pode ser usada pelas autoridades locais como uma forma de redistribuição dos rendimentos e da redução dos desequilíbrios regionais. As políticas de emprego e de provisão de habitação estão proximamente ligadas através do sector da construção, já que, sendo esta indústria muito intensiva em trabalho, é geradora de emprego e tem muitos efeitos multiplicadores (HARRIS, 1999:1173) (2).

3.5.2.2. O CRITÉRIO DE ORDEM SOCIAL

O principal motivo de ordem social está relacionado com a opção entre o Estado promover a aquisição de habitação ou o arrendamento. De facto, a política de habitação é determinante na mobilidade e na idade de formação das famílias.

A melhoria das condições de habitação pode incentivar o desenvolvimento económico e regional. Todavia, “apesar deste efeito de retroacção positiva, tudo indica que os efeitos que vão do desenvolvimento para a habitação sejam mais importantes do que os efeitos

(1) Deficientes condições habitacionais têm efeitos sociais elevados, sob a forma de crimes, delinquência juvenil, alcoolismo e outras formas indesejáveis. Embora os estudos empíricos não evidenciem claramente que más condições de habitabilidade causem este tipo de desordens sociais, estes argumentos têm um papel importante na definição da política de habitação em muitos países (HARSMAN, 1991:8) e NESSLEIN (1983:610-611)).

(2) Segundo Harsman *et al.* (1991:10), “it would be a mistake to view these activities as merely economic in scope and lacking a particular political or ideological dimension”.

na direcção inversa, ou seja, que a «*localização da habitação seja subordinada à localização do emprego*»”, segundo Cardoso (1996:136).

O favorecimento relativo do arrendamento geralmente produz um incentivo à mobilidade dos indivíduos e uma maior flexibilidade no mercado de trabalho, possibilitando, em última análise, um melhor ajustamento a desequilíbrios regionais que se verifiquem nesse mercado. Por outro lado, as medidas tendentes a privilegiar a aquisição de habitação própria estimulam a fixação das famílias (SILVA, 2001:36) ⁽¹⁾.

Em relação ao efeito da política de habitação na idade de constituição das famílias, constata-se que num mercado de arrendamento relativamente eficiente e onde seja fácil a troca de habitações, a idade de formação das famílias tende a baixar relativamente ao que se observa num mercado de arrendamento ineficiente como o português, como adiante se verá. Todavia, a opção pelo arrendamento de prédios urbanos para habitação tem vindo a ser diminuída de importância em favor da opção pela aquisição, a qual beneficiou, inclusive, de incentivos governamentais.

A aquisição de habitação própria é a opção escolhida pelos jovens, sendo o recurso ao financiamento bancário indispensável face à escassez de poupança e ao investimento avultado. Atendendo às maiores exigências, actuais e futuras, impostas pela opção na aquisição, são quase sempre necessários dois salários para equilibrar os orçamentos familiares. Assim, a idade de constituição das famílias é retardada e a sua dimensão reduzida. No fundo, trata-se de tentar promover a equidade na habitação através de uma política de redistribuição do rendimento, procurando dotar todos os indivíduos de capacidade financeira para poderem efectuar as suas escolhas consoante os seus desejos.

Como se constata, a política habitacional executada por qualquer Governo não é homogénea nem idêntica para todos os momentos do ciclo económico de uma mesma sociedade. A determinação das suas linhas reguladoras depende de vários contextos: económico, político, ideológico e histórico.

Como referiram Balchin *et al.* (2002:4), “Although, in the long term, market forces and government intervention are instrumental in determining the specific size of each of the housing tenures, the socio-political system that is in operation provides the arena, in the shorter term, in which the relationships between the market and policy develop”. Ou seja, os Governos, mesmo aqueles oriundos da mesma génese ideológica, actuam de maneira

(1) A recente expansão da promoção do acesso à habitação própria foi justificada pelo resultado dos progressos conseguidos ao nível da indústria da construção, pelas capacidades financeiras das famílias e pela acessibilidade dos sistemas de crédito às classes médias. (SERRA, 2002:98).

distinta consoante a conjuntura económica do País.

A especificidade de cada economia justifica a adopção de diferentes medidas de política habitacional, influenciando estas decisões todos os agentes económicos de uma sociedade: famílias, empresas e o Estado.

Acresce ainda dizer que a política de habitação quando implementada só pode ser alterada de forma cadenciada no tempo, isto é, os seus efeitos e a sua eficácia só podem ser medidos numa óptica de longo prazo em que a incerteza é ainda maior.

Como referiu a então Secretária de Estado da Habitação e das Comunicações do XIII Governo Constitucional, “são problemas que datam de há décadas e para os quais não há soluções imediatas. São problemas que vão exigir o trabalho continuado, a longo prazo” (COUTINHO, 1997:32) (1).

Daí que, pelas características apresentadas, a elaboração, a execução e a avaliação da política de habitação seja relativamente complexa, já que são grandes os problemas e são muitos os factores de desequilíbrio que afectam o sector.

Podemos afirmar, então, que a necessidade de regulação e regulamentação no mercado de habitação é motivada por questões de eficiência, equidade, políticas e sociais, de acordo com o critério definido por Harsman *et al.* (1991) quanto à avaliação do desempenho da política habitacional.

Pelas considerações anteriormente expostas, a discussão sobre o papel do Estado na provisão directa ou indirecta de habitação prende-se com o procurar descortinar a forma dos objectivos de eficiência e equidade poderem ser alcançados, atendendo às imperfeições do mercado de habitação e às características específicas da habitação.

Com base na reflexão acabada de explanar, parece-nos que a intervenção do Estado, embora não deva ser asfixiante nem condicionadora do funcionamento do mercado, deve existir no sentido de criar condições, implementar medidas e utilizar políticas que permitam a participação articulada de todos os agentes do mercado.

(1) Embora, como alertou Majone (1997:153), a continuidade das políticas seja notoriamente difícil de alcançar numa democracia, dada a forma de governo *pro tempore* que a caracteriza. Sustenta este autor que a segmentação do processo democrático em períodos de tempo relativamente curtos tem sérias consequências quando o problema enfrentado por uma sociedade requer soluções de longo prazo. Sob o princípio da alternância, os políticos têm poucos incentivos em desenvolver políticas cujo sucesso virá, se vier, depois das próximas eleições. “Hence, it is difficult for political executives to credibly commit themselves to a long-term strategy”. (MAJONE, 1997:153).

Dai resultará, certamente, um número maior de alternativas no acesso à habitação, uma mais diversificada oferta, uma crescente capacidade para a satisfação das necessidades habitacionais, uma redução das tensões sociais e económicas, um mais sustentado equilíbrio social e uma maior estabilização do mercado.

Tendo definido os conceitos de habitação, de necessidades e procura de habitação, de política de habitação, da regulação do sector habitacional, bem como os critérios que levam à regulação estatal do sector da habitação, passamos de seguida às considerações sobre as carências habitacionais e à tentativa de quantificar o défice habitacional português na década de oitenta.

Após breves considerações sobre os instrumentos normativos utilizados pelos Governos em ordem a disciplinarem a sua actuação, passamos posteriormente à descrição dos Programas dos vários Executivos constitucionais sobre a habitação em Portugal entre 1986 e 2001.

CAPÍTULO 4

AS NECESSIDADES HABITACIONAIS E OS OBJECTIVOS PROGRAMÁTICOS DOS GOVERNOS

“Regulatory policies, like all public policies, have redistributive consequences; but for the regulators such consequences should represent potential constraints rather than policy objectives”.

- GIANDOMENICO MAJONE

4. AS NECESSIDADES HABITACIONAIS E OS OBJECTIVOS PROGRAMÁTICOS DOS GOVERNOS

O processo de desenvolvimento das duas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, criadas em 1991, foi bastante complexo como resultado de modalidades de *habitat* urbano muito variado e desordenado (1). Algumas delas corresponderam a situações muito problemáticas do ponto de vista da qualidade de vida urbana e do ordenamento do território. Merece um destaque especial o fenómeno dos loteamentos clandestinos que, não tendo sido específicos destas áreas metropolitanas, foi aí que conheceram maior relevância, principalmente na Área Metropolitana de Lisboa.

Nas décadas de sessenta e setenta, quando o êxodo rural e a vinda da população das ex-colónias impuseram ritmos de crescimento demográfico acelerados, assistiu-se ao aparecimento de vastas manchas de habitação, maioritariamente unifamiliar, de promoção ilegal.

Surgida como resposta à incapacidade do mercado formal e da administração central em assegurar as necessidades de habitação de um largo segmento da população recém-urbanizada e pouco solvente, esta forma de crescimento urbano acabou por dar origem a graves problemas de sub-equipamento e deficientes níveis de atendimento da população em infra-estruturas.

Esta movimentação populacional de génese ilegal constituiu também uma forma de aplicação de poupanças familiares, dada a fraca atractividade das taxas de juro reais face à evolução da taxa de inflação.

Nas duas áreas metropolitanas verificou-se ainda a formação de largas extensões de habitação precária, sobretudo na periferia e em áreas com fortes condicionamentos de natureza ecológica. De facto, com o acréscimo de famílias a procurar os dois grandes centros urbanos do País, a procura de habitação estendeu-se à periferia, a par do aparecimento dos chamados bairros de lata dentro das cidades. “Não sendo possível obter licença camarária, havia que construir depressa, durante o fim-de-semana e de noite, sob pena de a fiscalização proceder à demolição. A demolição só não se concretizava, se a construção estivesse habitada” (Matos, 2001:8).

- (1) Na óptica da melhoria e da eficácia do sistema de planeamento procedeu-se, em 1991, à criação de unidades autárquicas particulares de âmbito supramunicipal: as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. As suas atribuições compreendiam: (a) coordenar os investimentos municipais de âmbito supramunicipal; (b) articular políticas, serviços e infraestruturas básicas; (c) acompanhar a elaboração e execução dos planos de ordenamento municipal e regional (metropolitano); e (d) emitir parecer sobre os investimentos da administração central.

4.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS NECESSIDADES HABITACIONAIS EM PORTUGAL

Os Recenseamentos da População e Habitação permitem conhecer a evolução de algumas características demográficas, sociais e económicas da população do País, assim como dos edifícios e alojamentos. A análise retrospectiva de alguns destes indicadores dá-nos a conhecer essa evolução. Em relação ao fenómeno da habitação, são particularmente importantes os indicadores relativos à evolução da população, das famílias e núcleos familiares e dos edifícios e alojamentos.

Ora, foi em função da realidade demonstrada pela evolução destes indicadores que os Governos actuaram. E fizeram-no principalmente com dois objectivos: avaliar as condições de alojamento da população e avaliar as carências habitacionais quantitativas e qualitativas. No nosso caso, tratamos de uma abordagem estatística sobre um dos múltiplos aspectos que envolvem a problemática da habitação.

A avaliação e a evolução dos indicadores relativos às carências habitacionais vão ocupar os próximos pontos deste Capítulo. Efectuado este levantamento, procedemos à apresentação dos objectivos e das medidas dos vários Governos constitucionais em matéria de habitação.

Importa, antes, fazer uma referência relativamente à diferença entre condições de alojamento e carências habitacionais. No primeiro conceito faz-se sobretudo apelo a um conjunto de indicadores mais revelantes: idade do parque habitacional, níveis de equipamento, dimensão do espaço dos alojamentos e regime de propriedades dos fogos. Destes, e num capítulo próprio, falaremos sobre alguns que nos parecem mais significativos para a análise que nos propusemos fazer.

Com o recurso ao segundo conceito tentamos evidenciar a estimativa do défice habitacional português e a sua evolução entre 1986 e 2001 conjuntamente com vários indicadores. Falou-se ao longo deste período de tempo, com alguma frequência, na falta de casas e avançaram-se, simultaneamente, com números que procuraram retratar essa deficiência. De facto, confundia-se (confunde-se) a penúria de fogos, estimada num determinado momento censitário, com a provisão das necessidades de construção no decénio. A este propósito, vejamos o que afirmou Paiva (1985:110): “É que uma coisa é o cálculo das carências quantitativas; outras as carências qualitativas decorrentes da necessidade de substituição dos fogos; e outra ainda, muito diferente, é a previsão das

necessidades de construção no período intercensitário de forma a satisfazer as carências presentes e futuras”.

4.2. A EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO, FAMÍLIAS E ALOJAMENTOS

De acordo o XIII Recenseamento Geral da População, em 1991 residiam em Portugal 9.867.147 indivíduos o que, em termos relativos, correspondeu a uma taxa de crescimento média positiva de 0,35% face a 1981. Segundo o XIV Recenseamento Geral da População (Censos 2001), a população residente em Portugal era de 10.356.117 indivíduos, significando que a população aumentou 4,7%.

Estes e outros dados encontram-se expostos no Quadro 4.1 seguinte.

QUADRO 4.1
População, Famílias e Alojamentos

	1981	1991	Variação relativa	2001	Variação relativa
População residente	9.833.014	9.867.147	+ 0,35%	10.356.117	+ 5,0%
Famílias clássicas residentes (a)	2.924.443	3.149.803	+ 7,7%	3.654.633	+ 16,0%
Alojamentos familiares clássicos (b)	3.435.633	4.193.922	+ 22,1%	5.054.922	+ 20,5%
Edifícios habitacionais	2.507.706	2.861.719	+ 14,1%	3.179.534	+ 11,1%

Fonte: INE – Censos 2001. XIV Recenseamento Geral da População e IV Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos.

a) Corresponde às famílias clássicas e às famílias institucionais. Família clássica residente – conjunto de indivíduos que residem no mesmo alojamento e que têm relações de parentesco (de direito ou de facto) entre si, podendo ocupar a totalidade ou parte do alojamento. Considera-se também como família clássica qualquer pessoa independente que ocupa uma parte ou a totalidade de uma unidade de alojamento. Os empregados domésticos residentes no alojamento onde prestavam serviço são integrados na respectiva família.

b) Inclui os alojamentos familiares e os alojamentos colectivos. Alojamento familiar clássico – divisão ou conjunto de divisões e seus anexos que, fazendo parte de um edifício com carácter permanente ou sendo estruturalmente separados daquele, pela forma como foi construído, reconstruído ou reconvertido se destina à habitação permanente de uma família, não estando no momento censitário a servir totalmente para outros fins.

No período inter-censos, verificou-se que os alojamentos familiares clássicos aumentaram cerca de 20,5% entre 2001 e 1991, enquanto que o crescimento do número de famílias clássicas residentes aumentou 16% no mesmo período. Veja-se que a população residente apenas aumentou 0,35% e cerca de 5% entre 1981 e 1991 e entre 1991 e 2001, respectivamente.

4.3. AS ESTIMATIVAS DO DÉFICE HABITACIONAL PORTUGUÊS

4.3.1. BREVE REFERÊNCIA ÀS CAUSAS DO DÉFICE HABITACIONAL

Na década de sessenta, no caso particular da habitação, o reordenamento territorial da população portuguesa agravou substancialmente as necessidades habitacionais nos aglomerados urbanos onde a imigração interna se fez sentir com maior intensidade.

A oferta de habitação assentou, na sua esmagadora maioria, na promoção privada. Nos centros urbanos a solução do problema habitacional fez-se durante anos predominantemente pela via dos contratos de arrendamento. O suporte financeiro indispensável ao desenvolvimento da sua actividade foi baseado nas crescentes remessas de emigrantes e no fortalecimento das relações entre a Banca comercial e os seguros (DUARTE *et al.*, 1983:1141-1143) (1).

Apesar desta situação e de paralelamente se ter verificado um acréscimo de capacidade de compra das famílias, a dimensão da resposta às pressões da procura não foi satisfatória, “começando a registar-se um engrossamento da marginalização de algumas franjas da população, grosso modo identificadas com as de menores recursos e recém chegadas à área urbana”, segundo os autores Duarte *et al.* (1983:1141-1143).

Começaram, assim, a avolumar-se as deficientes soluções de alojamento com o aumento da sublocação e da construção clandestina, ou seja, começou a assistir-se a um crescente desenvolvimento do sector informal da habitação (TEIXEIRA, 1992:83) (2).

Na década de setenta, importantes e decisivos acontecimentos ocorreram e vieram alterar visivelmente a situação habitacional existente e a política de habitação seguida até então. O principal destaque vai para o repatriamento de 600.000 a 700.000 pessoas, entre nacionais e refugiados, residentes nas antigas colónias portuguesas (3), bem como o quase encerramento dos mercados de trabalho da Europa Central aos imigrantes portugueses.

(1) Para estes economistas, a promoção habitacional assentou fundamentalmente no sector privado cuja dinâmica resultou da canalização para o sector imobiliário de recursos por parte dos grandes grupos financeiros da Banca e Seguros de uma parcela significativa dos ganhos de Bolsa e também dos valores acrescidos das remessas de emigrantes. Até princípios da década de oitenta manteve-se a lógica do modelo financeiro que vigorou na década de sessenta e princípios dos anos setenta, não obstante a criação do regime de crédito bonificado à habitação em 1976.

(2) De acordo com este autor, o início do desenvolvimento dos bairros de barracas remonta às décadas de quarenta e cinquenta e dos bairros clandestinos à volta das principais cidades aos anos sessenta e setenta.

(3) Fenómeno a que Barreto (1995:844) chamou de *rejuvenescimento conjuntural da população*.

O avolumar dos níveis de procura e das necessidades habitacionais e o modelo económico e financeiro em que assentava o sistema da construção e da oferta de habitações entrou em ruptura. A instabilidade política de 1974-75 provocou, por indução, efeitos de desaceleração e mesmo de recessão económica de que o sector da construção de habitação não escapou.

À instabilidade política juntaram-se aspectos económicos que limitaram as expectativas de rentabilidade do investimento na construção de habitação, apesar da excedentária procura potencial de habitações (1).

Verificou-se, assim, o aumento crescente de estratos populacionais com carências habitacionais a níveis muito mais elevados do que aqueles que a capacidade da oferta permitia satisfazer. A produção realizada não encontrava o volume adequado de procura dada a crescente redução do poder de compra das famílias.

4.3.2. A QUANTIFICAÇÃO DO DÉFICE HABITACIONAL

Em Abril de 1990, o Gabinete de Planeamento e Estatísticas do Instituto Nacional de Habitação calculou as estimativas das necessidades de construção no decénio 1981-1990.

As carências habitacionais neste período de tempo foram avaliadas a partir de estudos de base normativa, tendo sido considerado como principais determinantes o défice de fogos à altura (Censo de 1981), as necessidades resultantes do crescimento da população e a reposição de fogos que entrassem em obsolescência (INH, 1990:79) (2).

Os valores estimados pelo INH encontram-se no Quadro 4.2 seguinte.

QUADRO 4.2

Estimativas das necessidades de construção no decénio 1981-1990

(número de fogos)

	Número de fogos estimados
Continente	722.736
Região Autónoma Açores	11.918
Região Autónoma Madeira	13.992
Total geral	748.646

Fonte: INH (1990).

- (1) Baixos níveis de produtividade, aumento dos encargos financeiros das empresas e dos salários, num clima em que a taxa de juro acompanhava o elevado ritmo a que evoluía a inflação.
- (2) No entanto, alertava este Instituto para ressaltar que estas estimativas careciam de actualização, quer por força de nova e mais actualizada informação estatística, quer a partir de inquéritos habitacionais.

Em 1980 o Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP) estimou o défice habitacional português em 650 mil fogos (INSCOOP, 1980:133).

Já num estudo levado a cabo pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do ex-Fundo de Fomento da Habitação se previa a necessidade de construir 560.000 fogos de 1981 até 1990, ou seja, uma média próxima de 61.000 fogos por ano (PAIVA, 1985:110) (1).

Em 1993, o Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal (1993:20) estimou a quantia de 500.000 casas a construir entre 1995 e 2000 como objectivo indispensável para a resolução do défice acumulado de habitação (2), o que equivaleria a uma média de 83.000 habitações anuais a construir.

Por outro lado, a habitação degradada foi estimada em 240.000 fogos a necessitar de reparação, o que representava cerca de 8% do parque habitacional português.

Este plano das 500.000 casas foi, de acordo com os seus autores, uma proposta coerente de resolução dos problemas do sector da habitação, que se enquadrava numa posição inteiramente aberta ao diálogo e à concertação com o Governo por parte dos agentes económicos e sociais da Habitação.

Aferindo sobre a gravidade do problema da habitação em Portugal, Paiva (1985:117) estimou em cerca de 327.000 fogos as carências quantitativas habitacionais reportadas a 1981.

Em 1995 a AECOPS – Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas levou a efeito um estudo intitulado “Os Censos/91 e a Habitação” cujos objectivos consistiram na análise das principais questões da habitação em Portugal e dos aspectos demográficos com ela relacionados, encarados na perspectiva estática referida ao momento censitário de 1991, mas também tendo em conta a evolução observada ao longo da década de oitenta (AECOPS, 1995:5) (3).

- (1) Neste seu estudo, recomendava o autor que devia ser utilizado com reservas este valor do défice, devido à fragilidade do método normativo que foi seguido para a avaliação do número de fogos que tinham de ser substituídos, por terem atingido o termo da sua vida útil. As necessidades de substituição foram obtidos não directamente através da idade do parque habitacional mas mediante a proporção de fogos ocupados que não tinham instalações fixas de casa de banho.
- (2) O Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal foi elaborado por uma Comissão de Peritos composta por 21 especialistas indicados pelas diversas Associações representativas do sector da Habitação, coordenada pelo Engº António Fonseca Ferreira. A versão preliminar deste livro foi apresentada no Encontro Nacional da Habitação realizado em 11 e 12 de Fevereiro de 1993, em Lisboa.
- (3) O corolário deste estudo consistiu na estimativa do défice habitacional seguindo vias de abordagem diferentes mas coincidentes nos resultados.

Este estudo desenvolveu cálculos de estimação quantitativa do défice habitacional português por duas vias: pela via demográfica e pela via das características habitacionais. Por ser o estudo mais detalhado e completo que descortinamos, apresentamos no Anexo deste capítulo os dois quadros de cálculo destas estimativas, bem como as premissas de base desses cálculos.

Concluiu a AECOPS que o défice habitacional, reportado ao momento censitário de Abril de 1991, se poderia quantificar um intervalo compreendido entre 706 e 730 mil fogos. Se a estes valores fosse adicionado o *stock* de reserva necessário para o funcionamento do mercado (estimado por esta Associação entre 1,5% a 2% do parque habitacional, com base no número de famílias clássicas residentes) e subtraídos os fogos que o Censo 1991 declarava vagos para venda ou aluguer (supondo que se destinavam todos a habitação permanente), então o intervalo de estimativa do défice habitacional reduzia-se ligeiramente, passando a enquadrar-se, em números redondos, entre 500 e 700 mil fogos (AECOPS, 1995:35-36).

No entanto, constatou também a AECOPS (1995:6) que “mercê de uma quase estagnação da população e devido à taxa de crescimento do parque habitacional ter sido maior do que a taxa de crescimento do número de famílias, a pressão do défice habitacional reduziu-se ligeira e aparentemente ao longo da década de 80, sobretudo a partir de 1985”.

Ao mesmo tempo, não deixa de ser curiosa a seguinte afirmação desta mesma Associação (AECOPS, 1995:18) ⁽¹⁾:

“Pode admitir-se, em consequência, que a pressão de crescimento do défice se reduziu, mas o que não pode aceitar-se é a manutenção de níveis desta grandeza ao longo de tantos anos, devido às muitas nefastas repercussões económicas e sociais daí decorrentes e que todos conhecemos”.

(1) Admitindo que o défice habitacional poderia corresponder, na sua maior parte, à procura potencial, questionava-se esta Associação sobre se este elevado nível de carências habitacionais seria facilmente colmatado apenas com acréscimos regulares de produção de novas casas.

No Relatório Nacional apresentado na Conferência Sobre Estabelecimentos Humanos, designada abreviadamente por HABITAT II, organizada pelas Nações Unidas e realizada em Istambul em Junho de 1996 ⁽¹⁾, foi afirmado o seguinte (MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÓNIO, 1996:28-29):

“Não obstante as melhorias registadas, as carências habitacionais, sobretudo nas duas principais aglomerações urbanas, constituem ainda um problema grave, destacando-se:

- o elevado número de barracas e de alojamentos improvisados e as extensas áreas degradadas;
- o grande número de famílias que partilha o alojamento ou vive em alojamentos superlotados;
- o crescimento explosivo e desordenado e a forte pressão sobre o mercado de solos;
- o ainda insuficiente desenvolvimento do mercado de arrendamento;
- as condições do tecido urbano dos centros históricos, onde o parque habitacional é envelhecido e em grande parte sem as mínimas condições de habitabilidade”.

Reconhecendo a existência de um défice habitacional em Portugal, embora não o quantificando, o Departamento de Prospectiva e Planeamento (1999:146) referiu-se à situação da habitação do País em 1997 nos seguintes termos ⁽²⁾:

“A situação da habitação, em Portugal, evidencia em 1997 a persistência de um défice habitacional significativo, principalmente nas Áreas Metropolitanas, não obstante os

(1) O Relatório do nosso País intitulava-se “Habitação e Desenvolvimento Urbano em Portugal”. O seu conteúdo foi elaborado pelo Sub-Grupo de Trabalho “Habitação” que, sob tutela da Secretaria de Estado da Habitação e Comunicações do XIII Governo constitucional, foi coordenado e orientado pela Professora Doutora Clara Mendes. Este Relatório Nacional, elaborado como contributo para um diagnóstico da situação mundial, que permitiria fundamentar um Plano Global de Acção resultante da Conferência HABITAT II, pretendia reflectir a nova perspectiva no modo de encarar os estabelecimentos humanos. A nível interno, pretendia o Governo de então que esse Relatório constituísse um instrumento de consciencialização para esta problemática no nosso País, bem como um diagnóstico-base para a preparação de uma estratégia e de um Plano Nacional de acção, que se pretendia viesse a ser amplamente discutido e participado, de forma a permitir atingir uma melhoria global da qualidade de vida no quadro de um desenvolvimento sustentável.

(2) Em 1999 o Departamento de Prospectiva e Planeamento, como órgão da Administração Central, estava inserido na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional a qual, por sua vez, era tutelada pelo Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, de acordo com a orgânica do XIII Governo Constitucional.

esforços que, ao longo da década de 90, foram desenvolvidos no domínio da habitação, em particular nos últimos anos. Esse défice traduz-se não só no número insuficiente de alojamentos postos à disposição dos grupos sociais mais desfavorecidos, como também na degradação do parque de habitação existente”.

Atente-se à afirmação de Guerra (2001:68) sobre este assunto:

“A análise feita parece manifestar que as questões que se colocam a Portugal não divergem das dos seus congéneres europeus, com a diferença de que a realidade empírica tem ainda presente uma falta quantitativa de alojamentos que faz escapar do discurso público, e quiçá também técnico, as questões de ordem qualitativa, não menos importante mas que só parecem colocar-se num estágio de necessidades seguinte”⁽¹⁾.

Em suma, sendo indiscutível a existência de consideráveis necessidades habitacionais não satisfeitas, esta questão assumiu-se como um problema estrutural, persistente na sociedade portuguesa desde o início do processo de urbanização nos anos sessenta e não um mero fenómeno de natureza conjuntural cujas causas devessem ser procuradas em razões de curto prazo (NEVES, 1997:28-29)⁽²⁾.

4.4. OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DOS GOVERNOS

Perante a multiplicidade de condutas que o exercício da actividade governamental implica, os Executivos têm a necessidade de estabelecer regras gerais que disciplinem a sua actuação. Estas regras são normalmente indispensáveis quando se pretendem complementar para, elas próprias, se tornarem exequíveis.

Por assim dizer, os Governos têm um poder normativo que é exercido na obediência às leis existentes.

A organização administrativa do Estado corresponde à pessoa colectiva pública que, no nosso País, desempenha, sob a direcção do Governo, a actividade administrativa. A orientação superior do conjunto da Administração Pública pelo Governo é, segundo Amaral (1984:1154), “a distribuição das competências pelos diferentes órgãos

(1) Em comparação com o que se passou na maioria dos países europeus, podemos confirmar esta realidade com a seguinte afirmação: “In the post-war period of ever increasing housing demand and continuing shortage in housing supply, interest – both by planners and politicians – was primarily focused on the quantitative side of the housing market, in particular the building capacities. Qualitative aspects appeared to be far less important” (SIJTSMA *et al.*, 1991:543).

(2) No entanto, este autor questionou os próprios números do défice habitacional antes mencionados, afirmando que tais estimativas não só careciam de rigor metodológico, como também procuravam buscar a sua validação na obtenção do número mágico das 500.000 casas.

centrais e é, sobretudo, a separação entre o Estado e as demais pessoas colectivas públicas – regiões autónomas, autarquias locais, institutos públicos, associações públicas”.

Sendo o Governo o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública, tem competência de três ordens: política, legislativa e administrativa.

A garantia da execução das leis realiza-se através do exercício do poder regulamentar do Governo, cabendo-lhe fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis (artº 202º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa), em complemento do exercício de funções legislativas realizado através dos Decretos-Lei, Portarias e Resoluções.

Previamente, estas normas legislativas fazem parte das intenções dos Governos quando legitimamente eleitos para o exercício do poder político. Os princípios informadores, os objectivos ou finalidades a atingir, bem como dos meios a utilizar e das medidas a adoptar em vista da realização de tais objectivos cabem no conceito de programa político.

Os Programas de Governo apresentam-se como um programa político dado o seu relevo político-constitucional, uma vez que os Governos, depois de designados e constituídos, devem submeter ao Parlamento o seu programa, de modo a obterem plena legitimação funcional.

Podemos dizer, então, que os programas de Governo são documentos formais dos quais “constarão as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou a propor nos diversos domínios da actividade governamental”, assim se exprimindo a Constituição da República Portuguesa no seu artigo 191º.

Mesmo dentro da mesma matriz ideológica, os Programas de Governo têm elaborações e objectivos diferentes, quer consoante o momento do País aquando da sua formalização, quer consoante os princípios programáticos dos Partidos Políticos que os sustentam. De seguida apresentamos as linhas orientadoras dos vários Governos Constitucionais, no âmbito do sector da habitação, responsáveis pela condução do País entre 1986 e 2001. Três dos Governos foram formados pelo Partido Social Democrata e dois Governos foram de iniciativa do Partido Socialista.

4.5. OS PROGRAMAS DOS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS SOBRE POLÍTICA DE HABITAÇÃO ENTRE 1986 E 2001

4.5.1. O PROGRAMA DO X GOVERNO CONSTITUCIONAL NA ÁREA DA HABITAÇÃO

O X Governo Constitucional, sustentado pelo Partido Social Democrata (PSD), vigorou entre 1985 e 1987. Determinou este executivo que a política de habitação constituía uma das suas prioridades, justificada pela(s):

- carência de habitações;
- condições e encargos do acesso ao crédito para aquisição de habitação própria;
- grave crise da indústria de construção civil;
- inexistência do mercado de arrendamento.

Propunha-se o Governo “restabelecer a confiança dos investidores e romper o imobilismo da procura dinamizando o mercado”, e teve como objectivos:

- criar condições para que a iniciativa privada pudesse assumir o seu papel de promotor privilegiado da construção da habitação;
- apoiar as Câmaras Municipais, Cooperativas de Habitação e outras entidades no desenvolvimento de programas de habitação social.

Como instrumentos para alterar e tornar efectivo o funcionamento dos sistemas de financiamento e a mobilização de poupanças no sector da habitação, destacaram-se:

- a criação e promoção de Fundos de Investimento Imobiliário;
- a criação de sistemas de depósito de crédito de habitação; e
- a adequação dos regimes de crédito bancário.

Foi também propósito deste Governo a criação de um conjunto de medidas tendentes a aumentar o volume de produção do sector da conservação e recuperação de imóveis em geral. Um terceiro objectivo fundamental do executivo foi o ressurgimento do mercado da habitação com a adopção de medidas complementares à evolução deste mercado, salientando-se a regulamentação dos subsídios de renda, tendo presente as classes realmente mais desfavorecidas, de que se destacavam os pensionistas e os reformados.

No âmbito da indústria de construção, e no sentido de estimular o seu crescimento em volume e em qualidade, uma medida dizia respeito ao subsector da habitação: a redução efectiva dos custos de construção através da adopção de técnicas, métodos e materiais que, sem reduzirem a segurança e durabilidade, permitissem tornar menos onerosa a aquisição de habitação.

Em resumo, os objectivos da promoção da habitação por parte deste Governo assentaram:

- na dinamização do mercado de aquisição e construção de habitação por via da regulamentação de sistemas de crédito bancário;
- na criação de sistemas de poupança prévia;
- no apoio às Câmaras Municipais no âmbito de programas de habitação social;
- na atenção a dar ao sector da conservação e recuperação de imóveis;
- no estímulo ao arrendamento.

4.5.2. O PROGRAMA DO XI GOVERNO CONSTITUCIONAL NA HABITAÇÃO

No seu programa, o XI Governo Constitucional, também de origem social-democrata, que vigorou entre 1987 e 1991, entendeu prosseguir uma política de habitação em que fossem reduzidas as carências habitacionais, quantitativa e qualitativamente.

Pretendeu o Governo que fosse o Estado a estimular a actuação das instituições e dos agentes económicos, tendo presente que cabia à iniciativa privada o papel de promotor privilegiado da habitação. A optimização dos recursos disponíveis e a sua aplicação racional e socialmente correctos passavam “por uma conjugação de esforços entre as iniciativas locais dos vários agentes económicos, públicos, privados e do sector cooperativo” (1).

Neste sentido, a intenção do Governo foi a do mercado desempenhar o seu papel insubstituível, cabendo ao Estado principalmente:

(1) A mobilização de recursos pode ser de dois tipos: públicos ou privados. Estes últimos são distribuídos através do mercado, regido pelas relações dinâmicas que nele se estabelecem entre preço da habitação, custo do crédito e rendimentos das famílias. Os recursos mobilizáveis através do mercado configuram aquilo que se designa por procura de habitação. Os recursos públicos mobilizáveis são autárquicos, os respeitantes aos financiamentos das entidades públicas e os contratos regulamentadores de provisão de habitação (CARDOSO, 1991:35-36).

- criar as melhores condições institucionais e técnico-financeiras para o desenvolvimento e concretização das iniciativas dos vários agentes económicos;
- prosseguir a acção eminentemente social de criar condições para que as famílias de menores recursos tivessem acesso à propriedade habitacional;
- assumir o custo social do realojamento das famílias mais carenciadas.

Como já acima foi mencionado, pretendeu este Executivo construir mais casas para habitação, garantir o acesso à habitação por parte das famílias de menores recursos e dos jovens, dinamizar o mercado do arrendamento e promover a recuperação do parque habitacional degradado.

Comprometeu-se o Governo, então, a estimular a construção de mais fogos através das seguintes medidas:

- uma política de crédito que despertasse o interesse das famílias portuguesas, residentes ou emigradas, mediante a simplificação dos circuitos administrativos relativos à concessão do crédito;
- de redução dos custos de construção com base num enquadramento adequado que incentivasse a construção ou aquisição de fogos para habitação permanente, para além de outras medidas com este objectivo;
- afectação de recursos financeiros prioritariamente a uma política de habitação social, conduzida em colaboração com as autarquias locais, as cooperativas e empresas privadas, assente no regime de contratos de desenvolvimento para a habitação;
- planos de intervenção no âmbito da habitação social, especialmente orientados para o arrendamento social, por meio da colaboração activa das administrações central e local;
- alienação sistemática dos recursos imobiliários do Estado – terrenos e parque habitacional – com base em regimes flexíveis a preços realistas;
- a definição de programas com condições e apoios supletivos no sentido de minorar as dificuldades próprias do início de vida dos jovens, no que à habitação se referisse e à medida da evolução dos seus agregados familiares;

- dinamização do mercado de arrendamento, da prudente e progressiva liberalização do regime de arrendamento urbano e do alargamento do âmbito de atribuição dos subsídios de renda;
- recuperação e conservação de imóveis degradados, no caso específico de Lisboa e Porto, onde o bloqueamento das rendas mais tempo durou.

4.5.3. O PROGRAMA DO XII GOVERNO CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE HABITAÇÃO

O XII Governo Constitucional, sustentado pelo PSD, vigorou entre 1991 e 1995. O sector da habitação constituiu de forma explícita “uma área prioritária da acção governativa” no sentido de assegurar condições dignas de habitação.

Este executivo definiu de forma clara quatro objectivos na elaboração e execução da política da habitação, que a qualificou de “exigente” e “ambiciosa”:

- a criação de um mercado de arrendamento estável;
- o reforço substancial do apoio às autarquias locais e outras instituições para o fomento da habitação social;
- a defesa e promoção da qualidade urbana;
- a criação de melhores condições para a aquisição de casa própria.

Quanto ao primeiro objectivo, pretendeu o Governo reforçar os subsídios de renda para apoiar os inquilinos em situação económica mais desfavorável, nomeadamente jovens e idosos. Tratou-se, no fundo, de reforçar as contrapartidas e apoios de compensação social.

Em relação à segunda vertente da política de habitação, assenta na solidariedade social, foi pretensão do executivo fomentar, de modo descentralizado, a promoção pública de habitação social através da cooperação entre os municípios e o Estado. Este “imperativo ético”, como lhe chamou o Governo, tinha dois objectivos últimos: eliminar os bairros de barracas e promover o realojamento das famílias carenciadas.

No âmbito do terceiro objectivo esteve o combate à especulação imobiliária, evitar a terciarização das áreas urbanas mais antigas, a disponibilização de solos para

construção, a reabilitação e recuperação de áreas urbanas degradadas, o apoio à auto-construção e a dinamização dos diversos agentes envolvidos na construção de habitação social. Também aqui se tornava necessário, de acordo com o Governo, o papel orientador do Estado, a par do empenho das autarquias locais.

No sentido de melhorar as condições relativas à aquisição de casa própria, a intenção foi estimular o investimento privado em habitação, através da flexibilização do acesso ao crédito bonificado, designadamente para os jovens casais.

A opção por esta via foi fundamentada na estagnação e no desequilíbrio do mercado de arrendamento, que conduziram a que a aquisição de propriedade habitacional tivesse constituído praticamente a única alternativa para quem necessitasse de casa.

4.5.4. O PROGRAMA HABITACIONAL DO XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

O XIII Governo Constitucional exerceu o seu mandato entre 1995 e 1999, sob uma orientação ideológica e política diferente da dos anteriores. A sua base ideológica e programática teve como assento o Partido Socialista (PS).

Na área da habitação, o objectivo da actuação governamental passou pelo combate às “debilidades estruturais do sector” através de um conjunto de medidas de política genéricas e que incidiram sobre os seguintes aspectos:

“a política de solos, a fiscalidade, o estímulo ao arrendamento, incluindo o da reabilitação e conservação do parque habitacional, a redução da burocracia, a promoção da qualidade e a irradicação das barracas”.

Neste sentido, as medidas objectivas a tomar consistiram em:

- a) criar condições para a constituição pelas autarquias de reservas de solo urbano para habitação;
- b) simplificar o sistema de impostos e taxas, bem como melhorar os incentivos ao investimento em habitação própria e de rendimento;
- c) analisar as melhorias aos incentivos fiscais para sociedades, fundos imobiliários de pensões e outros investidores interessados no mercado de arrendamento habitacional;

- d) criar estímulos ao incremento da poupança-habitação e medidas tendentes a criar um subsídio familiar à habitação aplicável na aquisição e/ou no arrendamento de habitação;
- e) desenvolver acções de apoio a formas de auto-acabamento e auto-construção para facilitar o acesso à habitação própria em condições mais aceitáveis;
- f) aperfeiçoar e eventual ampliação do RECRIA, e reabilitar e conservar zonas históricas degradadas e o parque habitacional;
- g) simplificar a legislação dos procedimentos de licenciamento municipal e da área de registos e notariado;
- h) criar um programa de incentivos, padrões e formas de certificação de qualidade e estabelecimento da responsabilidade em caso de erros e defeitos;
- i) transferir para o Instituto Nacional de Habitação funções de financiamento, e incrementar as transferências de património habitacional do Estado para as autarquias ou até para as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) e cooperativas idóneas;
- j) reforçar e reprogramar o Programa Especial de Realojamento (PER) no sentido de flexibilizar a sua aplicação;
- k) criar uma “Célula de Prospectiva” geradora de ideias para uma intervenção do Estado na habitação.

4.5.5. O PROGRAMA DO XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO

O XIV Governo Constitucional, também socialista, embora estivesse mandatado para governar entre 25 de Outubro de 1999 e 2003, terminou a sua vigência em 6 de Abril de 2002.

No sentido de resolver as carências habitacionais e garantir o acesso à habitação, entendeu este Governo que a política de habitação era “determinante na evolução do tecido urbano” e teria que “contribuir para o aumento da qualidade de vida dos portugueses”.

No seu entender, deveria caminhar-se para a melhoria da integração do sector, tendo em conta aspectos sociais, económicos, ambientais, jurídicos e institucionais, “de modo a estabelecer-se uma ligação mais profunda entre a política de habitação, as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento social”.

Reconhecendo os progressos significativos no acesso à habitação por via do crédito e a importância em dinamizar o mercado de arrendamento, a grande prioridade estabelecida por este executivo foi “a da realização do direito a uma habitação em condições mínimas de dignidade”.

No alcance deste desiderato, entendeu o Governo:

- insistir na recuperação do património construído sob anteriores políticas de realojamento;
- estabelecer e intensificar as parcerias com Câmaras Municipais, cooperativas e instituições sociais;
- reforçar a promoção de habitação a custos controlados para as famílias com menores rendimentos, em particular jovens;
- incentivar a recuperação do parque habitacional degradado juntamente com o poder local;
- recuperar os centros urbanos.

Alcançar estes objectivos passava, segundo o Governo, pela implementação das seguintes medidas:

- a) concluir o realojamento das famílias a viver em barracas e situações similares;
- b) eliminar as carências habitacionais dos grupos mais desfavorecidos no espaço de seis anos, estimulando: a construção a custos controlados, o arrendamento, a promoção cooperativa, a promoção pública e os subsídios às rendas de famílias carenciadas;
- c) requalificar o parque habitacional degradado, apoiando proprietários e inquilinos carenciados;
- d) incentivar a qualidade da habitação a custos controlados;
- e) infra-estruturar e equipar o parque público de arrendamento, promovendo, ao mesmo tempo, a sua gestão;
- f) promover a recuperação do parque habitacional degradado pela disponibilização de condições de crédito atraentes;

- g) incrementar a reabilitação de edifícios antigos arrendados, garantindo a sua viabilidade económica e financeira e da instituição de um subsídio de renda para os arrendatários mais carenciados;
- h) promover programas integrados de requalificação dos centros urbanos históricos reforçando a sua função habitacional.

4.6. COMPARAÇÃO DOS OBJECTIVOS E DAS MEDIDAS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Fazendo a comparação dos programas dos vários Governos em matéria de política de habitação, podemos dizer que houve uma preocupação crescente dos poderes políticos e públicos em enfrentar a realidade habitacional, nomeadamente com a criação de condições que foram permitindo suprir as deficiências na afectação de habitações aos agregados familiares.

De modo sintético, procuramos distribuir as medidas utilizadas pelos vários Executivos pelos diferentes objectivos - relativamente semelhantes, quer programaticamente, quer na sua aplicação prática. Neste sentido, adoptamos a organização estrutural da política de habitação portuguesa utilizada por Silva (2001:138), quer quanto aos objectivos, quer quanto às medidas utilizadas.

O Quadro 4.3 apresenta-nos, por Governo Constitucional e por objectivo, as principais medidas propostas e utilizadas, na prática legislativa, para se alcançarem esses mesmos objectivos. Nos capítulos seguintes do trabalho seguimos com a análise e os resultados das várias medidas e instrumentos utilizados ao longo do período 1986-2001 de forma cronológica. O período de tempo em análise contemplou cinco Governos constitucionais com assento parlamentar nas duas principais forças políticas e partidárias nacionais: o PSD e o PS.

Na sequência da lógica definida no capítulo anterior e com base no agora exposto, passamos nos próximos capítulos a desenvolver a nossa análise às medidas tomadas pelos vários Governos constitucionais nas diferentes vertentes da política de habitação: a provisão de habitação por via do mercado, o arrendamento, a promoção pública habitacional, e a recuperação de imóveis habitacionais degradados.

Assim, no próximo capítulo começamos por descrever as medidas adoptadas no sentido da dinamização e da provisão habitacional por via do mercado. Essas medidas postas

em práticas pelos diferentes Executivos neste domínio foram baseadas em três regimes de crédito à habitação: o regime geral, o regime bonificado e o regime bonificado jovem. Acresce igualmente a análise ao regime de crédito à habitação para deficientes. Abordaremos também as medidas implementadas com o objectivo de promover a poupança prévia, quer através das contas poupança-emigrante, quer por meio das contas poupança-habitação. Sempre que julgarmos pertinente faremos alusão aos benefícios fiscais no âmbito da aquisição e construção de casa própria.

QUADRO 4.3.

OBJECTIVOS E MEDIDAS DE POLÍTICA DE HABITAÇÃO SEGUNDO OS PROGRAMAS DOS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS ENTRE 1985 E 2002

OBJECTIVOS	MEDIDAS PROPOSTAS				
	X Governo Constitucional (PSD) (1985-1987)	XI Governo Constitucional (PSD) (1987-1991)	XII Governo Constitucional (PSD) (1991-1995)	XIII Governo Constitucional (PS) (1995-1999)	XIV Governo Constitucional (PS) (1999-2002)
AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA	- Criação e promoção de Fundos de Investimento Imobiliário	- Política de crédito	- Melhoria das condições à aquisição de casa própria, sobretudo dos jovens	- Melhoria dos incentivos ao investimento em habitação própria e de rendimento	- Manutenção da política de crédito à habitação, embora com adaptações
	- Criação de sistemas de depósito de crédito de habitação	- Redução dos custos de construção	- Facilitar e flexibilizar o acesso ao crédito bonificado	- Facilitar o acesso à habitação própria	
	- Adequação dos regimes de crédito bancário	- Apoio aos jovens			
PROMOÇÃO DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL	- Regulamentação dos subsídios de renda	- Liberalização das rendas	- Criação de um mercado de arrendamento estabilizado	- Melhoria dos incentivos fiscais	- Subsídios às rendas das famílias mais desfavorecidas
	- Estimulo ao mercado de arrendamento	- Alargamento dos subsídios de renda	- Reforço dos subsídios de renda		
PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL A CUSTOS CONTROLADOS	- Apoiar as Câmaras Municipais, cooperativas de habitação e outras entidades em programas de habitação social	- Contratos de desenvolvimento para habitação	- Reforço do apoio aos municípios	- Reservas de solo urbano para habitação apoiada	- Concluir o realojamento das famílias a viver em barracas e afins
		- Bonificação de taxas de juro	- Fomento da promoção pública de habitação	- Transferências para o INH de funções de financiamento	- Estimular a construção a custos controlados e incentivar a sua qualidade
		- Planos de intervenção no âmbito da habitação social	- Eliminação dos bairros de barracas (PER)	- Incremento de transferências de património habitacional do Estado para as autarquias	
		- Alienação de terrenos e parque habitacional	- Realojamento de famílias carenciadas	- IPSS's e cooperativas idóneas	
REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS	- Aumentar o número de imóveis objecto de conservação e recuperação	- Apoio aos jovens		- Reforço e reprogramação do PER	- Recuperação do património construído
		- Articulação de esforços entre o Governo e os municípios	- Reabilitar e recuperar áreas urbanisticamente degradadas	- Aperfeiçoamento e ampliação do RECREIA	- Subsídio de renda para os arrendatários mais carenciados na reabilitação de edifícios mais antigos
				- Apoio à reabilitação de zonas históricas e degradadas com fundos comunitários	- Incentivar a recuperação do parque habitacional degradado
PROMOÇÃO DA POUPANÇA PRÉVIA	- Criação de sistemas de depósito de crédito à habitação				- Requalificar o parque habitacional degradado
				- Criação de estímulos para incremento da poupança-habitação	

CAPÍTULO 5

A PROCURA DE HABITAÇÃO E O CRÉDITO À HABITAÇÃO DESDE A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA

“The availability of long-term finance is essential to an ever-expanding owner-occupied sector”

- BALCHIN & RHODEN

5. A PROCURA DE HABITAÇÃO E O DESEMPENHO DO CRÉDITO DESDE A ADESAO À UNIÃO EUROPEIA

Da evolução registada ao longo do período em análise podemos retirar aspectos essenciais de síntese e enquadramento nos diversos tipos de promoção que ajudam a entender as características do mercado da habitação em particular.

O mercado de habitação foi alvo de um interesse crescente, impulsionado pelo acréscimo da procura resultante essencialmente da descida das taxas de juro nominais, pelos programas de realojamento, pelos incentivos ao arrendamento e à utilização de instrumentos de intervenção no âmbito da reabilitação urbana.

A análise da evolução do mercado de habitação não pode ser dissociada da envolvente política e económica.

Por isso, no estudo da realidade portuguesa podem considerar-se dois períodos distintos. O primeiro, entre 1975 e 1985, marcado pela instabilidade política decorrente de uma ruptura com a anterior estrutura política e económica e pelas dificuldades de equilíbrio das contas externas. O segundo período, a partir de 1986, caracterizado pela adesão à então Comunidade Económica Europeia e pela estabilidade governativa (MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1999:25). Por outro lado, e como consequência, a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986 representou uma opção por um regime económico em que o mercado constitui o principal mecanismo de afectação de recursos e de determinação dos preços (BANCO DE PORTUGAL, 1998:59;145).

5.1. O FINANCIAMENTO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA NAS DÉCADAS DE OITENTA E NOVENTA

Ao longo deste capítulo vamos procurar discriminar e descrever as orientações de política habitacional em Portugal em matéria de aquisição e construção de habitação própria. A quantificação dos resultados por ela obtidos, são objecto de análise num outro capítulo próprio desta dissertação.

A primeira preocupação desta análise assentou essencialmente na legislação que incidiu sobre a problemática da habitação, de forma directa através de normas específicas aplicadas e, de forma indirecta, e sempre que se justificou, com o suporte na legislação mais próxima do planeamento e do ordenamento do território.

A segunda preocupação assentou no acervo estatístico disponível com origem em várias fontes oficiais, por forma a podermos avaliar os resultados obtidos nesta matéria e equacionar os instrumentos dessa política.

Tal como já anteriormente referimos, a delimitação do estudo desde a entrada do País na União Europeia até ao início do novo século visou estabelecer um afastamento relativo para com a actualidade, de modo a permitir uma análise mais pausada, distante e abrangente sobre a política de habitação, além de abarcar, do nosso ponto de vista, uma série de acontecimentos marcantes nesta matéria.

Ao perspectivar sobre a tendência de longo prazo das alternativas de evolução da produção habitacional, tendo em conta o contexto histórico, político e económico no qual se movia a sociedade portuguesa no final dos anos oitenta, escreveu Ferreira (1988:62):

“ O baixo nível de rendimentos e padrão de vida da população portuguesa, a acentuada obsolescência do aparelho produtivo e a aceleração da integração económica internacional, em que nos envolvemos, tornam premente o encetar de um processo de desenvolvimento e de modernização cultural, económica e social. O grau de democratização já atingido (estruturas políticas, poder e iniciativas locais, ensino), o nível de «know-how» (técnico e tecnológico) e o processo de integração europeia incentivam e facultam, a prazo, um processo de reformas modernizadoras da sociedade portuguesa.

No âmbito deste processo é previsível um significativo aumento da produção habitacional e de outros edifícios (industriais, de serviços e equipamento sociais)”.

Tendo por base a estrutura do trabalho seguida nos capítulos anteriores, e na tentativa de abordarmos e concluirmos sobre a matéria em estudo, procuramos referir, na medida do possível, a actuação dos vários Governos que legislaram e actuaram sobre o sector da habitação e com a filosofia política que serviu de base ao seu comportamento e preocupações neste domínio.

Tornou-se, no entanto, importante citar pontualmente algo sobre o contexto económico, político e social no período temporal definido e, também neste sentido, tentamos fazer uma análise descritiva dos objectivos da política habitacional seguida, dos instrumentos utilizados para os atingir e dos resultados alcançados.

5.2. A SEGUNDA METADE DOS ANOS OITENTA E A ADAPTAÇÃO LEGISLATIVA AO NOVO CONTEXTO MACROECONÓMICO

A partir de meados da década de oitenta, a situação macroeconómica do País começou a adaptar-se à nova fase expansionista do ciclo económico após alguns anos de recessão caracterizados por altas taxas de inflação e de juros, além de associados a uma evolução pouco expressiva dos rendimentos reais das famílias.

No período de alguns anos que antecedeu a década de noventa do passado século, os Governos começaram a assumir um papel mais interventivo e estruturante no sector da habitação, sobretudo legislando no sentido de promover a aquisição e construção de habitação própria e no sentido de dinamizar os sectores privado e cooperativo na promoção de habitação (SILVA, 2001:116).

Na segunda metade dos anos oitenta e durante os anos noventa foram tomadas medidas de política habitacional que começaram por privilegiar a opção pela aquisição de habitação própria, não tendo sido feita, ao mesmo tempo, qualquer alteração legislativa no sentido de actuar de imediato sobre o arrendamento.

A este propósito vejamos o que foi por nós afirmado recentemente (SANTOS, 2003:8-10): “When Portugal became a member of the European Union and with the liberalization of the banking system and consequent drop and stabilization of interest rates, to buy an owner-occupied dwelling became the main instrument of the housing policy in the 80s and 90s, by way of regulation of mortgage loans for people wanting to buy their own homes. The allocation of housing was largely based in the information channels and in the incentives of market mechanisms”.

Foi também à volta deste período que o Estado passou a ter uma postura não apenas de regulador, mas também de interventor e descentralizador, quer em matérias directamente relacionadas com a habitação, quer nas várias áreas que gravitam à volta da problemática habitacional.

Esta actuação, como veremos nos pontos seguintes deste capítulo, foi de tal modo relevante que os seus efeitos se prolongaram até 2001, embora com algumas alterações e adaptações julgadas por nós pertinentes.

Os agentes que intervieram no mercado da habitação corresponderam a todas as entidades singulares ou colectivas que tinham o intuito de adquirir ou alienar alojamentos, independentemente do fim que lhes pretendiam atribuir, fosse de habitação própria, de residência permanente ou sazonal, ou até de arrendamento ou alienação futura.

O acesso ao mercado da habitação, no contexto da sua evolução desde 1986, esteve condicionado pelos custos em que os particulares incorreram ao se endividarem para poderem ter capacidade de investimento. De facto, o recurso ao crédito bancário para aceder a este mercado apresentou ao longo deste período uma tendência crescente, tendo estado a sua acessibilidade dependente dos encargos financeiros que tal fonte de financiamento sempre impõe.

Do processo de endividamento, para além de alguns custos de carácter acessório como sejam um conjunto de taxas e emolumentos administrativos e legais, recaiu também sobre o investidor/comprador um outro tipo de encargos – os juros – induzidos pelas taxas de juro estipuladas.

Por outro lado, os valores das taxas de juro praticadas nos empréstimos para financiamento da habitação dependeram, entre outros, do regime de crédito, do tipo de regime de amortização da dívida, dos prazos de amortização, do indexante da taxa de juro aplicada (variável ou fixa) e, ainda, dos *spreads* definidos pelas entidades bancárias, bem como da relação entre o montante do financiamento e o valor de avaliação dos imóveis (relação financiamento/garantia ou *loan to value ratio*).

5.3. A REGULAÇÃO E A REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO

A adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia em 1986 veio provocar uma aceleração do processo de desregulamentação, desintermediação bancária e liberalização das taxas de juro, de modo a que as instituições bancárias nacionais pudessem operar em condições idênticas às das suas congéneres europeias. É neste cenário que surgiu uma nova estrutura para o sistema financeiro português baseada no Decreto-Lei 298/92, de 31 de Dezembro. Este normativo passou a regular o processo de estabelecimento e o exercício da actividade das instituições de crédito e das sociedades financeiras.

Com a liberalização das taxas de juro alargou-se o número de instituições bancárias autorizadas a conceder crédito à habitação. Em 1986, através do Decreto-Lei 34/86, de 3 de Março, foi autorizada à Banca comercial a realização de crédito bonificado, a qual continuou reservada às Instituições Especiais de Crédito (IEC's) até Setembro desse ano. Em 1986 foi publicado o Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, que veio legislar a concessão de crédito à aquisição, construção, beneficiação, recuperação ou ampliação

de habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento, bem como a possibilidade de aquisição de terrenos para construção de habitação própria permanente. Para tal, o modelo de crédito passou a ser constituído por três regimes, a saber: o Regime Geral de Crédito, o Regime de Crédito Bonificado e o Regime de Crédito Bonificado Jovem, este inovador.

Quanto ao regime geral de crédito à habitação, este diploma veio substituir o Decreto-Lei 459/83, de 30 de Dezembro que vigorou até então. O objectivo deste novo diploma foi permitir uma política de habitação entendida como adequada pelo X Governo constitucional, a qual tinha como principais princípios fundamentais os que a seguir se enunciam:

- a) Fomentar, nos regimes não subsidiados pelo Estado, a livre negociação entre os interessados e a Banca, estimulando a concorrência e a criatividade nesta última; assim, foi criado o regime geral de crédito para a habitação;
- b) Atender, nos regimes subsidiados pelo Estado, à necessidade de os adaptar aos efeitos da política de rendimentos, da evolução da dimensão do agregado familiar ⁽¹⁾ e da localização do fogo; criou-se um novo regime de crédito bonificado;
- c) Manter as condições especiais para jovens, no âmbito da política de juventude, sem prejuízo de um enquadramento mais adequado das condições de acesso; foi pela primeira vez criado um regime de crédito bonificado destinado a jovens;
- d) Garantir o ajustamento automático do regime e planos de amortização às mudanças das taxas de juro;
- e) Procurar, de uma forma tão simples quanto possível, uma efectiva fiscalização do sistema e das bonificações concedidas, no sentido de otimizar a aplicação social dos recursos disponíveis do Estado;
- f) Abrir a possibilidade de acesso ao crédito dirigido à habitação secundária ou para arrendamento nos regimes não apoiados pelo Estado e privilegiar, em qualquer deles, a concessão de financiamentos aos interessados que tivessem constituído contas poupança-habitação;

- (1) De acordo com o Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro e o Decreto-Lei 349/98, de 11 de Novembro, define-se "agregado familiar" como o conjunto de pessoas constituído pelo casal e seus ascendentes e descendentes do primeiro grau, incluindo enteados e adoptados, desde que com ele vivam em regime de comunhão de mesa e de habitação. Engloba-se nesta definição o casal que, vivendo em condições análogas às do cônjuge, nos termos do artigo 2020º do Código Civil, não esteja ligado pelo casamento, e seus ascendentes e descendentes de primeiro grau. Considera-se também como "agregado familiar" o conjunto constituído por pessoa solteira, viúva, divorciada ou separada judicialmente de pessoas e bens, seus ascendentes e descendentes de primeiro grau, desde que igualmente com ela vivam em regime de comunhão de mesa e de habitação.

- g) Incentivar a construção de habitação própria permanente através de financiamento intercalar à aquisição de terrenos para esse efeito, em alguns dos regimes de crédito.

Foi ao abrigo deste diploma que passou a ser possível às instituições de crédito a concessão de financiamentos de acordo com o regime geral de crédito à habitação, mas dentro dos limites fixados para os Bancos comerciais e de investimento (1).

Comum a todos estes regimes de crédito passou a ser a permissão da articulação do sistema de poupança-habitação, instituído pelo Decreto-Lei 35/86, de 3 de Março, com qualquer dos regimes de crédito agora criados, como mais à frente analisamos.

De referir também que este Decreto-Lei veio fixar o prazo dos empréstimos e do cálculo dos juros num limite máximo de vinte e cinco anos, qualquer que fosse o regime de crédito constituído (2).

Além disso, veio também permitir a possibilidade dos mutuários poderem antecipar, total ou parcialmente, a amortização dos empréstimos sem quaisquer custos, salvo os previstos em disposição contratual.

Relativamente às instituições de crédito, estas deviam afixar e tornar públicas as condições dos empréstimos a conceder, designadamente (3):

- (1) O Decreto-Lei 34/86, de 3 de Março, veio possibilitar o alargamento aos Bancos comerciais da concessão de crédito a médio e longo prazos correspondente, quer à própria tendência de evolução da disciplina legal da actividade bancária, quer à prática dos modernos sistemas financeiros europeus. Ainda de acordo com a argumentação deste diploma, exposta no seu preâmbulo, este alargamento à Banca comercial poderia suscitar, tanto por parte desta como das Instituições Especiais de Crédito, o lançamento de esquemas de crédito à habitação mais imaginativos, sem prejuízo das condições de segurança do crédito concedido e com a necessária salvaguarda da excessiva rigidez dos activos das instituições. No seu artigo 3º definiram-se os recursos a utilizar pelos Bancos comerciais na realização das operações de crédito à aquisição, construção, reparação e beneficiação de prédios ou fracções de prédios de habitação. O artigo 4º desse diploma aplicou o anteriormente exposto aos Bancos de investimento.
- (2) O Decreto-Lei nº 224/89, de 5 de Julho, veio alterar este limite máximo de prazo dos empréstimos e do cálculo dos juros para trinta anos.
- (3) Esta referência normativa tinha a ver com a defesa dos mutuários e com o direito à protecção dos interesses económicos por imposição do Banco de Portugal. Posteriormente, a Lei 24/96, de 31 de Julho, a chamada Lei de Defesa dos Consumidores, veio reforçar os deveres acessórios de informação pré-contratuais, em articulação com os diplomas que regeram o crédito à habitação. Em primeiro lugar, obrigou à afixação pública das condições mais importantes dos empréstimos a conceder. Em segundo lugar, forneceu uma protecção específica aos mutuários, investindo as instituições de crédito no dever de lhes apresentarem uma simulação do plano financeiro das operações, o qual, aliás, se deveria considerar subsistente ao longo da vigência do contrato, em especial quando se alterassem elementos fundamentais como a taxa de juro e no caso de amortizações antecipadas. Ataíde (2002:164).

- a) Os regimes de crédito praticados;
- b) O prazo dos empréstimos e os regimes opcionais de amortização;
- c) O esforço financeiro de amortização por cada cinco mil euros, em cada um dos regimes.

Foram obrigadas ainda as instituições de crédito a dar conhecimento ao Banco de Portugal dessas condições e das alterações efectuadas, como entidade supervisora da actividade bancária.

Uma nota convém referirmos quanto à taxa de juro utilizada nas operações de crédito à habitação. O Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, nas condições do empréstimo, veio definir que a taxa de juro contratual aplicável era a *taxa das operações activas de prazo idêntico*. Ora, este tipo de taxa era variável ao longo do período de existência das operações, para mais quando estávamos perante operações contratadas por prazos longos, como foi o caso dos empréstimos à habitação.

No entanto, com a entrada em vigor do Decreto-Lei 250/93, de 14 de Julho, veio o Governo decretar a possibilidade para todos os contratos vigentes ou a realizar para aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria permanente, das instituições de crédito poderem aplicar taxas de juro fixas, embora por prazos a definir em Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (1).

E isto independentemente do regime legal dos empréstimos ao abrigo do qual tivessem sido ou viessem a ser contratados, das modalidades de pagamento e do sistema de bonificação.

Por outro lado, os mutuários de empréstimos em curso com essa finalidade, sujeitos a taxa de juro variável passaram a poder optar, a qualquer momento, pela aplicação de taxas de juro fixas mediante declaração expressa nesse sentido. A opção da possibilidade de contratação de financiamentos a uma taxa fixa procurou potenciar a acessibilidade do crédito através de prestações mais baixas, conforme argumentado no preâmbulo deste diploma de 1993.

(1) A duração do período mínimo de aplicação da taxa fixa a estes empréstimos foi de três anos, conforme definido pela Portaria 672/93, de 19 de Julho.

Estas alterações à legislação enquadradora do sistema de crédito bonificado decorreram, de acordo com este Decreto-Lei, “da evolução da situação macroeconómica e dos seus reflexos na actividade económica em geral, bem como da evolução verificada na multiplicidade de factores intervenientes na formação dos preços da habitação e do crédito”. Esta dupla evolução foi consequência de três motivos, de acordo com o referido no diploma em análise:

- a) do desenvolvimento económico do País, aliado a um processo desinflationista e à necessidade imperativa de convergência económica com a então Comunidade Europeia, que permitiu antever a redução sustentada do nível das taxas de juro;
- b) da liberalização dos movimentos de capitais com o exterior, completada em Portugal em finais de 1992, e que veio contribuir significativamente para a descida global das taxas de juro, aproximando as taxas de juro externas das internas;
- c) da introdução, ao longo do ano de 1992, por várias instituições de crédito, da possibilidade de contratar financiamentos a taxas fixas no segmento do crédito do sector bancário a particulares, o que, num cenário de descida das taxas de juro, permitiu antecipar os benefícios da sua tendência descendente, o que tornou as prestações mais reduzidas e facilitou, deste modo, o acesso ao crédito.

Vamos de seguida apresentar a evolução legislativa de cada um dos regimes de crédito à habitação criados no ano de 1986, completando-a com as suas alterações e adaptações ao longo do tempo de análise fixado neste documento.

5.4. CARACTERIZAÇÃO DO REGIME GERAL DE CRÉDITO

De acordo com o Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, podiam aceder ao regime geral de crédito os agregados familiares que afectassem o montante dos empréstimos à aquisição, construção e realização de obras em fogo destinado a habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento.

Sendo a taxa de juro contratual a aplicar resultante da livre negociação entre as partes no que dizia respeito aos regimes de amortização desses empréstimos, as instituições de crédito deviam sempre apresentar aos interessados dois regimes de prestações: o regime de prestações progressivas

com capitalização parcial de juros ⁽¹⁾ e o regime de prestações constantes.

De referir que, entretanto, em 7 de Janeiro, através da Portaria nº 14/88, foram reunidos num só diploma todos os parâmetros definidores do regime geral de crédito à aquisição de casa própria, de modo a permitir o enquadramento dos benefícios previstos no Decreto-Lei nº 459/83, de 30 de Dezembro. Este diploma instituiu, até então, o regime de crédito de incentivos financeiros para aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria e vigorou até à promulgação do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro ⁽²⁾.

De referir que as instituições bancárias, regra geral, não desprezaram os critérios essenciais de apreciação das propostas de financiamento, quer no que se referia à capacidade de endividamento dos agregados familiares, quer quanto à segurança do crédito.

Relativamente ao regime geral de crédito, onde não havia apoio do Estado, existiu maior flexibilidade quanto à comprovação dos rendimentos do agregado familiar, mas foram tomados em consideração quer os fluxos financeiros verificados nas suas contas de depósitos, quer outros produtos financeiros, assim como os encargos existentes (REIS *et al.*, 2000:117-118) ⁽³⁾.

- (1) O regime de amortização por prestações progressivas com capitalização parcial de juros caracterizava-se por: a) as prestações de reembolso e pagamento de juros serem mensais e manterem-se constantes durante cada período de doze meses; no entanto, passaram a poder ser mensais ou ter qualquer outra periodicidade conforme acordado entre as partes, com a publicação do Decreto-Lei 150-B/91, de 22 de Abril; b) as prestações mensais num dado ano eram equivalentes a um montante anual resultante da soma das seguintes parcelas (as prestações pagas durante um ano passaram a ser equivalentes a um montante resultante da soma destas duas parcelas b.1) e b.2) com a publicação do Decreto-Lei 150-B/91, de 22 de Abril): b.1) reembolso do capital, calculado por divisão do saldo em dívida pelo número de anos que faltavam para o fim do prazo do empréstimo, e b.2) uma parte dos juros devidos, sendo o valor restante adicionado ao capital em dívida. Ainda segundo este artigo, no caso de variação da taxa de juro contratual, as prestações alteravam-se a partir do mês seguinte ao da alteração da taxa. O plano de amortização para o prazo restante do empréstimo era estabelecido com base no saldo em dívida no final do mês em que se verificava a alteração da taxa de juro, mantendo-se, no caso das prestações progressivas, as datas de variação anual das prestações. Com o Decreto-Lei 150-B/91, o plano de amortização para o prazo restante do empréstimo passou a ser estabelecido com base no saldo em dívida no final do período em que se verificasse a alteração da taxa de juro. Nos empréstimos sujeitos a taxa de juro fixa, para além das alterações anuais da progressividade no caso das prestações progressivas, as prestações apenas se podiam alterar a partir do mês seguinte àquele em que terminasse o período de vigência da taxa de juro fixa, renovando-se automaticamente no fim desse período, com aplicação da taxa de juro variável que vigorasse.

As amortizações extraordinárias aos empréstimos só eram possíveis desde que coincidentes com o fim do período de vigência de taxa fixa e desde que houvesse renovação com taxa fixa ou, a partir dessa data, quando o mutuário passasse ao regime de taxa variável.

- (2) Esta Portaria de 7 de Janeiro também veio alterar a taxa de progressividade das prestações e ajustar os incentivos financeiros decorrentes da redução da taxa de juro.
- (3) Segundo os autores, o mesmo tipo de apreciação era efectuada quando existissem fiadores. Ainda de acordo com estes autores, os Bancos não têm vocação para gerir património imobiliário arrematado em tribunal, além de que o recurso sistemático à execução para reembolso de dívidas cria uma má imagem junto do público, dado tratar-se de um bem com reflexos sociais como é o caso da habitação.

Como não existia apoio directo do Estado, a não ser por via dos benefícios fiscais aos adquirentes em termos do IRS, o regime geral de crédito abrangia a concessão de crédito para habitação própria, fosse permanente ou secundária, ou para arrendamento. Os regimes de crédito bonificado tiveram um âmbito mais restrito dado que apenas permitiram apoiar a aquisição, construção e obras em habitação própria permanente. Neste sentido, o âmbito de incidência do regime geral foi *delimitado de forma negativa*, visto que só se aplicava se não se encontrassem reunidos os requisitos exigidos para aceder a qualquer dos regimes de crédito bonificado (ATAÍDE, 2002:159).

5.5. CARACTERIZAÇÃO DO REGIME DE CRÉDITO BONIFICADO

5.5.1. OS ANTECEDENTES DO CRÉDITO BONIFICADO À HABITAÇÃO

Na década de oitenta o problema habitacional que se vivia em Portugal, como anteriormente referimos, residiu essencialmente em dois factores: por um lado, o elevado défice habitacional e, por outro lado, a desadequação entre o preço das habitações e a capacidade de endividamento dos potenciais adquirentes. Uma das soluções encontradas pelo Estado para solucionar o problema deficitário das habitações incluiu o financiamento bancário bonificado à aquisição e construção de habitação própria permanente, possibilidade que surgiu inicialmente na década de setenta.

Em 1975, o antigo Ministro do Equipamento Social e Ambiente ⁽¹⁾ do V Governo Provisório (8 Agosto 1975 a 10 Setembro 1975) sugeriu que uma das formas de influenciar o mercado da produção de habitação seria por via do crédito ao adquirente.

Na altura, o diagnóstico apresentado foi o seguinte (SÁ, 1975:54-56):

- *uma pequena percentagem* de famílias portuguesas podia suportar a totalidade dos encargos relativos ao custo do alojamento;
- *uma outra percentagem*, de longe a maior, teria de ser auxiliada em maior ou menor grau;
- *a restante* era praticamente insolvente, mesmo para uma habitação de padrões mínimos.

(1) Neste Ministério estava organicamente incluída a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo.

Segundo este autor, uma das soluções passava pelo apoio financeiro aos adquirentes de habitação de acordo com o critério simples de que, quanto mais baixo fosse o valor da habitação, maior seria a percentagem do financiamento e o prazo de amortização e menor seria a taxa de juro a praticar (1).

Aquilo que viria a ser o crédito bonificado para habitação em Portugal foi instituído pela Resolução do Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 1976 (2). Esta Resolução reconhecia que uma política mais favorável de financiamento, ao comprador, independentemente do nível de rendimento, era condição indispensável em ordem a proporcionar a muitos agregados familiares a possibilidade de adquirirem casa própria. Um estudo desenvolvido e publicado em 1983 pela Direcção de Estudos Económicos e de Marketing do Banco Português do Atlântico (3), reconhecia o agravamento da situação de carência habitacional no País. Por outro lado, afirmava que a acessibilidade da habitação passava pela correcta adequação dos regimes de financiamento e dos correspondentes sistemas de amortização.

Ao mesmo tempo, este estudo propunha reformulações e novidades de modelos de financiamento alternativos no sentido de se criarem condições de completa liberdade de contratação de cada empréstimo entre mutuário e mutuante.

Neste sentido, propunha a criação de dois regimes de acesso ao crédito (regime especial e regime geral) mas não previa a atribuição de bonificações dos juros (os benefícios eram de carácter fiscal).

Este estudo apontava também para a contribuição das empresas para a solução do problema habitacional dos seus trabalhadores, assim como privilegiava o acesso ao crédito os candidatos que tivessem constituído poupança prévia em depósitos poupança-habitação e um instrumento financeiro a criar designado por *títulos de habitação*.

- (1) A ideia do autor era incentivar a aquisição de habitação de preços baixos por parte dos mais necessitados. Todavia, não foi dado qualquer tratamento à capacidade de endividamento dos agregados familiares, “argumento mais válido para suportar uma política de financiamento”, segundo Matias (2002:46).
- (2) Publicada no 2º suplemento do Diário do Governo, 1ª Série, nº 67, de 19 de Março de 1976. Este normativo estabeleceu um esquema de bonificações que variavam em função do rendimento *per capita* anual para as famílias poderem aceder à compra de habitação. Defendeu-se, na altura, o acesso à aquisição de casa para todas as famílias independentemente dos rendimentos globais de cada uma. Segundo Lourenço (2000:75), “pretendia-se também, desta forma, minorar os impactos negativos resultantes da decisão do congelamento das rendas e, de certa forma, reactivar e reanimar a indústria do sector da construção”.
- (3) Este trabalho surgiu na sequência de um pedido feito nesse sentido pelo então Ministro de Estado e das Finanças e do Plano do IX Governo Constitucional. Uma primeira versão do documento foi levada ao conhecimento do Ministro em 1 de Agosto de 1983.

Surgiu, então, em Setembro de 1986, o diploma que regulou todo o crédito à habitação em Portugal desde a adesão europeia e, embora revogado em 1998, a sua filosofia manteve-se até 2001.

Este diploma, como já referimos, enquadrava as operações de crédito à habitação em três regimes: o regime geral de crédito, o regime de crédito bonificado e o regime de crédito jovem bonificado. Passamos de seguida à caracterização do regime de crédito bonificado à habitação.

5.5.2. O REGIME DE CRÉDITO BONIFICADO A PARTIR DE 1986

Podiam ter acesso a este regime de crédito os agregados familiares que afectassem o produto dos empréstimos à aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria permanente e que não fossem titulares de qualquer outro empréstimo para esses fins, salvo quando as instituições de crédito aceitassem celebrar, por razões ponderosas, um contrato complementar de outro já existente com a mesma finalidade.

Para além disso, o valor da habitação não podia exceder o valor a fixar por Portaria dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, a qual teria em conta o preço da construção, a sua localização e a dimensão do agregado familiar a que se destinava.

Neste sentido, e relativamente a este regime de crédito, foi publicada a Portaria 562-A/86, de 30 de Setembro, a qual veio regulamentar a fórmula de cálculo do valor das habitações que permitia o acesso ao regime de crédito bonificado.

A fórmula para este cálculo foi:

$$VH = 20.949,51 \text{ €} \times IL \times IC$$

Esta fórmula dependia, por sua vez, de várias variáveis também elas fixadas pelo Governo, a saber:

- a) VH = valor da habitação, em função da localização e dimensão do agregado familiar;

- b) IL = os índices de localização da habitação, consoante a zona do País (1);
- c) IC = os índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar (2).

O regime de bonificação e respectivas condições de acesso aos empréstimos a conceder para a aquisição de habitação própria permanente nos regimes de crédito bonificado e bonificado jovem foram definidos nos artigos 4º e 7º desta Portaria (3).

Os rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão estavam fixados na alínea b) do artigo 4º da Portaria em análise (4).

Inicialmente, na data da publicação do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, apenas foram consideradas como competentes para efectuar operações de crédito ao abrigo deste regime as instituições de crédito Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Montepio Geral, então chamadas Instituições Especiais de Crédito (IEC's) (5). Por exemplo, aplicando a fórmula acima mencionada, se uma família de quatro pessoas (IC=1,30) do Concelho de Peso da Régua (IL=0,88) pretendesse adquirir um imóvel para habitação permanente e tivesse auferido em 1987 um rendimento anual bruto corrigido de 1.197,11 €, o valor da habitação pretendida teria de ser até 23.966,24 € para se poder enquadrar no regime bonificado.

A classe de bonificação seria a classe I, dado que o salário mínimo nacional anual (SMNA) foi de 1.361,78 € no ano de 1986.

Os primeiros ajustamentos realizados ao Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, em análise, foram publicados na Portaria nº 362/87, de 2 de Maio, a qual veio revogar a Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro, nomeadamente no que respeitou aos índices de localização segundo as zonas do País, aos índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar, ao regime de bonificação e condições de acesso e aos rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão, constantes dos Anexos I, II, III e IV, respectivamente, como vimos. Estes novos valores passaram a ser os que constam nos Anexos V, VI, VII e VIII, respectivamente.

(1) Ver Anexo I deste Capítulo.

(2) Ver Anexo II.

(3) Ver Anexo III.

(4) Ver Anexo IV.

(5) A possibilidade de concessão de crédito em geral à aquisição e construção de habitação esteve vedada à restante Banca comercial até 1986. Até aqui somente os trabalhadores bancários e os emigrantes tinham acesso ao crédito à habitação destas instituições.

Afirmou o X Governo constitucional na altura que, segundo o preâmbulo desta nova Portaria, o sistema de crédito à habitação devia desempenhar o papel fundamental de regulador do mercado, sobretudo em períodos de desequilíbrio, sob pena de se comprometer toda uma política de habitação que se pretendia orientada numa perspectiva social.

Tal como se verificou, o reajustamento dos índices de localização a utilizar nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e concelhos sedes de distrito, bem como a melhoria das condições de acesso aos jovens, constituíram os principais objectivos desta Portaria. Entretanto, foi publicada a Portaria 229-B/89, de 18 de Março, que veio proceder à revisão de alguns dos parâmetros de acesso e enquadramento previstos no Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, nomeadamente no que respeitou ao valor de referência para a determinação do valor da habitação, à progressividade anual das prestações e ao rendimento anual bruto corrigido.

De acordo com o preâmbulo desta Portaria, tiveram-se em conta, para este efeito, as exigências derivadas do cumprimento do programa monetário, a evolução do índice do custo de construção de edifícios, a política de rendimentos, as actualizações ocorridas no salário mínimo nacional e a necessidade de garantir a solvência das famílias envolvidas, compatibilizando a progressividade anual das prestações com a evolução das respectivas estruturas de rendimento.

Assim, conforme o estipulado nas condições de acesso ao regime bonificado referidas no Decreto-Lei 328-B/86, o valor das habitações que permitia o acesso ao regime bonificado dependia, como já vimos, do preço de construção, da localização da habitação e da dimensão de cada agregado familiar. Assim, o valor das habitações passou a ser determinado de acordo com a seguinte fórmula:

$$VH = 24.939,90 \text{ €} \times IL \times IC$$

Por outro lado, os valores dos rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão passaram a ser os englobados no Anexo IX.

Entretanto, através da Portaria nº 658/90, de 10 de Agosto, introduziram-se algumas alterações e actualizaram-se alguns dos aspectos reguladores do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, que, como já vimos, foi o diploma que introduziu os três regimes de crédito à habitação em Portugal.

No preâmbulo desta nova Portaria referia-se que “face à evolução do preço das habitações e consequentes desequilíbrios da sua correlação com a estrutura de

rendimentos das famílias e com os parâmetros de acesso ao crédito, importa proceder ao reajustamento destes últimos, mas reforçando as orientações definidas para o sector, ou seja, aumentar e alterar qualitativamente a estrutura da oferta”.

Neste sentido, foram objecto de tratamento neste diploma:

- a) a alteração do valor base de habitação para acesso ao sistema de crédito;
- b) a definição do modelo financeiro a utilizar no regime de prestações constantes bonificadas, por forma a garantir a equivalência com o regime de prestações progressivas;
- c) o alargamento dos escalões de rendimento no regime de prestações progressivas bonificadas, sendo extensível e mais substancial no novo regime de prestações constantes bonificadas agora instituído.

Deste modo, como foi afirmado no seu preâmbulo, esta Portaria procurou “essencialmente salvaguardar o equilíbrio do sistema, contrariar a tendência de preços, contribuir para relançar em futuro próximo o mercado de arrendamento, maximizando a produtividade social do crédito disponível e dos recursos públicos envolvidos”.

O valor das habitações que permitiu o acesso ao regime bonificado passou a ser determinado de acordo com a fórmula já anteriormente definida mas com um novo valor para o seu coeficiente, isto é:

$$VH = 29.927,87 \text{ €} \times IL \times IC$$

tendo os valores dos índices de localização e de correcção iniciais, anteriormente definidos nos Anexos I, II, V e VI, passado a ser definidos conforme os Anexos X e XI. Por outro lado, as condições de acesso aos empréstimos a conceder ao abrigo de qualquer dos regimes de bonificação para aquisição de habitação própria permanente passaram a ser definidos de acordo com a tabela constante do Anexo XII, conforme o regime de prestações progressivas e o regime de prestações constantes, quando antes eram as que constam nos Anexos III e VII, como vimos.

Acresce ainda que, e também de acordo com a presente Portaria em análise, os rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão passaram a ser os constantes da tabela a que se refere o Anexo XIII, e que antes eram os dos Anexos IV, VIII e IX.

5.5.2.1. A ALTERAÇÃO ESTRUTURAL DO REGIME BONIFICADO

Todavia, a publicação do Decreto-Lei 150-B/91, de 22 de Abril, veio provocar uma alteração, até então relevante, subjacente ao modelo financeiro elaborado quanto às condições de acesso ao sistema e quanto ao reembolso dos empréstimos concedidos através do regime de crédito bonificado.

Com base neste diploma, deixou, assim, de ser elegível como condição de acesso ao regime de crédito bonificado o valor da habitação, ao mesmo tempo que se deixou à livre negociação das partes a definição da periodicidade do reembolso dos empréstimos. O objectivo era permitir adaptar o esforço financeiro associado ao reembolso dos empréstimos ao fluxo de rendimento das famílias.

Assim, deixou de existir a fórmula de cálculo do valor das habitações que permitiu, até então, o acesso ao regime de crédito bonificado.

Com o intuito de facilitar as condições de acesso ao crédito bonificado e flexibilizar a sua aplicação, de modo a adaptá-lo o mais possível às necessidades e características dos agregados familiares, o XI Governo constitucional (social democrata) estabeleceu novas formas de suavização do esforço financeiro inicial das famílias que optassem pelo esquema de amortização no regime de prestações constantes. O objectivo foi o de assegurar a vantagem do sistema de prestações constantes de capital e juro, ou seja, a não capitalização de juros.

Neste sentido, foi publicada a Portaria 610/91, de 5 de Julho, onde os mutuários, no regime de crédito bonificado, passaram a poder optar por um dos três seguintes sistemas de amortização:

- a) o sistema de amortização de prestações progressivas;
- b) o sistema de amortização de prestações constantes com bonificação constante;
- c) o sistema de amortização de prestações constantes com bonificação decrescente.

Os dois primeiros sistemas de amortização já estavam previstos e foram definidos na Portaria 658/90, de 10 de Agosto, anteriormente analisada. Relembramos que a sua definição se encontra na tabela do Anexo XII.

A novidade foi o aparecimento do sistema de amortização de prestações constantes com bonificação decrescente, o que deu origem a novas tabelas de bonificação. Assim, os escalões de rendimentos anuais do agregado familiar e os limites e valores das classes de bonificação passaram a ser os que constam do Anexo XIV que substituiu o Anexo XII. Com estas alterações e com a revogação já referida com a introdução do Decreto-

Lei 150-B/91, de 22 de Abril, as tabelas relativas aos Anexos X e XI deixaram de ser consideradas. Passaram a vigorar apenas as tabelas dos Anexos XIII e XIV.

5.5.2.2. DA OPORTUNIDADE DE NOVAS ALTERAÇÕES

Com a evolução positiva do ciclo económico a par da já referida descida sustentada e continuada das taxas de juro, considerou o XIII Governo constitucional (socialista) oportuno introduzir algumas alterações ao regime de crédito para aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de habitação própria permanente.

Neste sentido, fez publicar o Decreto-Lei 137/98, de 16 de Maio, o qual veio introduzir novas limitações aos regimes bonificados e geral.

Passou a excluir-se dos regimes de crédito bonificado a aquisição de fogo da propriedade de ascendentes do interessado, procurando-se evitar a subsidiação pelo Estado de certas transacções para as quais estes regimes não deviam estar vocacionados. Os valores máximos da habitação a adquirir, construir e o custo das obras de beneficiação a realizar, tinham de respeitar a tabela do Anexo XV, onde se relacionou a dimensão do agregado familiar e o índice de correcção com as classes de bonificação consoante os escalões do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) anual bruto.

A correspondência entre as bonificações a cargo do Estado e as prestações a pagar pelos mutuários e a evolução do rendimento anual bruto dos agregados familiares passou a ser comprovada junto das instituições de crédito mutuantes mediante a apresentação da última nota demonstrativa de *liquidação* do IRS (nota de liquidação do IRS), acompanhada da declaração de rendimentos que lhe dissesse respeito ⁽¹⁾, ou, no caso dos mutuários estarem dispensados da sua apresentação, de

(1) No âmbito dos regimes de crédito bonificado e jovem bonificado, estabeleceu este diploma uma conexão entre o rendimento do agregado familiar, a taxa de bonificação a cargo do Orçamento de Estado e o valor do financiamento. Assim, o montante de cada empréstimo não podia exceder o valor máximo de financiamento que correspondesse ao limite superior do rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar fixado para a classe de bonificação em que o interessado viesse a ser enquadrado. Até aqui, e com base no Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, era exigido um documento comprovativo da composição e dos rendimentos do agregado familiar auferidos no ano civil anterior ao da apresentação do pedido de financiamento. Esta comprovação do rendimento anual bruto do agregado familiar era feita mediante a apresentação da última declaração do IRS (ou do imposto complementar, inicialmente e antes da reforma fiscal de 1989) devidamente autenticada. Não era exigida a apresentação da nota de liquidação do imposto. Só passou a ser admitida a sua apresentação em simultâneo com um pedido de empréstimo para aquisição de habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento ou de um pedido de empréstimo para a sua recuperação, beneficiação ou ampliação, desde que o início das obras ocorresse após a data da avaliação do imóvel a adquirir efectuada pela instituição de crédito, devendo a respectiva execução das obras ser posteriormente confirmada. Na prática, isto significou que não podia ser disponibilizado qualquer montante do empréstimo para obras antes da contratação da operação de crédito. Procurou-se que o empréstimo para a realização de obras não fosse disponibilizado no acto da contratação por forma a evitar que o mesmo tivesse por fim determinadas transacções e despesas para as quais o empréstimo não estava direccionado.

outros elementos oficiais julgados adequados pelas instituições de crédito.

Uma nota explicativa merece-nos esta medida. De facto, e tal como foi argumentado no preâmbulo do Decreto-Lei 137/98, de 16 de Maio, no âmbito do regime de crédito jovem bonificado, procurou-se com esta medida legislativa afastar os excessos que resultaram da conjugação da previsão legal que determinava que a bonificação de juro fosse calculada apenas com base no rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar, com a possibilidade de a taxa de esforço ⁽¹⁾ a suportar pelos interessados ser superior ao valor máximo fixado como condição de acesso ao empréstimo, desde que fosse prestada fiança.

Na prática isto significou a ausência de qualquer limite ao financiamento bonificado para jovens a conceder por via das instituições financeiras.

Com este novo diploma foi aditado ao Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, um artigo que passou a introduzir regras que visaram contribuir para um maior rigor nas situações de mudança de instituição de crédito mutuante. Passou a ser possível os mutuários optarem por outra instituição de crédito para o regime de crédito bonificado desde que preenchidos os requisitos de acesso. Todavia, nas transferências entre instituições de crédito o montante dos empréstimos não podia ser superior ao do valor do capital em dívida à data da nova contratação. No caso do regime de crédito bonificado, o prazo do novo empréstimo não podia ser superior ao período de tempo em falta para o termo do contrato vigente.

5.5.3. AS CONDIÇÕES DOS EMPRÉSTIMOS NO REGIME BONIFICADO

No âmbito das condições dos empréstimos e de acordo com o Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, o montante dos empréstimos não podia ser superior a 90% do valor da habitação a adquirir, construir, beneficiar, recuperar ou ampliar, conforme avaliação feita pela instituição de crédito mutuante, ou do valor da transacção, se este fosse

(1) A taxa de esforço é a relação entre a prestação mensal devida (amortização de capital mais juros) no primeiro ano de vida do empréstimo e um duodécimo do rendimento anual bruto do agregado familiar. Os critérios de fixação das taxas de esforço limite de solvabilidade foram estabelecidos previamente por via normativa. As taxas de esforço em geral são normalmente definidas para regular o acesso à habitação social e os níveis de renda que nela frequentemente vigoram. A situação mais frequente é que as taxas de esforço máximas sejam tanto maiores quanto maiores os rendimentos e mais pequena a dimensão dos agregados familiares. No entanto, como menciona Cardoso (1991:54), “elas não são normalmente proporcionais ao rendimento per capita, porque o modo de consideração da dimensão procura incluir, de alguma maneira, o efeito de “economias de escala” associado ao maior tamanho da família”.

menor, nem a um montante do qual resultasse uma primeira prestação que correspondesse a uma taxa de esforço superior ao valor fixado na Portaria regulamentadora deste regime de crédito ⁽¹⁾.

A taxa de juro contratual considerada foi a taxa das operações activas de prazo idêntico e o sistema de amortização foi obrigatoriamente estabelecido nos termos e condições definidas através da Portaria mencionada.

Por outro lado, os mutuários beneficiariam de uma bonificação de juro que teria em conta o rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar.

Esta bonificação de juro era feita em requerimento a apresentar na instituição de crédito onde fosse apresentado o pedido de empréstimo, tendo o mesmo de ser instruído com os documentos comprovativos da composição e dos rendimentos do agregado familiar auferidos no ano civil anterior ao da apresentação do pedido de empréstimo.

Por sua vez, a bonificação de juro seria reajustada em condições a definir por Portaria, o que de facto veio a acontecer e, em função das variações do rendimento anual bruto e da dimensão do agregado familiar, “de modo a ter em devida conta a evolução da política de habitação e as restrições da política orçamental” ⁽²⁾.

Entretanto, a publicação do Decreto-Lei nº 149/89, de 8 de Maio, veio possibilitar que aos empréstimos contraídos ao abrigo dos Decretos-Lei 435/80, de 2 de Outubro, 459/83, de 30 de Dezembro, 244/84, de 17 de Julho e 20-B/86, de 13 de Fevereiro, pudessem ser aplicadas as condições financeiras referidas nos nºs 2 a 6 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, ou seja, a possibilidade dos mutuários desses empréstimos poderem passar para o âmbito deste último diploma as bonificações de juros, o sistema de amortização e a taxa de juro.

Os mutuários que pretendessem optar pelas condições deste novo diploma deviam requerê-lo às instituições de crédito em impresso próprio com o reconhecimento por semelhança das respectivas assinaturas ou pela exibição do bilhete de identidade. Tinham de juntar os documentos relativos à comprovação do rendimento anual bruto e da composição do agregado familiar através da última declaração do imposto complementar ou, no caso de os mutuários estarem isentos da sua apresentação, de outros elementos oficiais julgados adequados pelas instituições de crédito.

(1) Ver o Anexo XV. O valor da taxa de esforço máxima que condicionou o montante dos empréstimos a conceder no regime bonificado foi estabelecido em um terço, de acordo com o nº 2 da Portaria 562-A/86, de 30 de Setembro.

(2) Alínea a) do nº 10º da Portaria 562-A/86, de 30 de Setembro.

5.5.4. CARACTERIZAÇÃO DO REGIME DE CRÉDITO JOVEM BONIFICADO

Tinham acesso a este regime de crédito os agregados familiares que preenchessem as condições definidas no diploma de 1986, ou seja, quando a soma das idades do casal não excedesse cinquenta e cinco anos ou, tratando-se de uma pessoa só, após a maioridade e não mais de trinta anos ⁽¹⁾.

As condições dos empréstimos foram definidas nos artigos 10º, 11º e 12º do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, como já atrás referimos, mas com as seguintes alterações:

- a) foi elevada a percentagem máxima de financiamento estabelecida até 100% do valor do imóvel a adquirir ou construir;
- b) quando a taxa de esforço relativa à primeira prestação fosse superior ao valor fixado na Portaria, podiam os mutuários, sem prejuízo da garantia hipotecária, oferecer fiança prestada por ascendentes ou, excepcionalmente, por outras pessoas idóneas;
- c) os mutuários beneficiavam de uma bonificação de juro em condições que vieram a ser definidas em função do preço da construção, da localização e da dimensão do agregado familiar a que se destinava;
- d) por outro lado, a prestação de fiança não prejudicava a concessão da bonificação referida na alínea anterior.

Previu também este diploma a possibilidade das instituições de crédito poderem conceder empréstimos intercalares para pagamento do sinal ao vendedor ao abrigo do regime de crédito jovem bonificado até 20% do preço da habitação, por um prazo não superior a um ano.

O pedido para a concessão deste financiamento tinha de ser documentado com cópia autenticada do contrato-promessa de compra e venda, celebrado com o formalismo previsto no artigo 1410º do Código Civil, sendo que a fiança prestada por qualquer das pessoas antes mencionadas era também aplicável a estes empréstimos.

(1) Com a publicação do Decreto-Lei nº 292/90, de 21 de Setembro, o Governo veio, no âmbito da política de juventude, alargar as condições de acesso ao crédito por parte dos casais jovens, “por serem estes que, com mais frequência, sentem o problema da falta de habitação”, conforme o descrito no preâmbulo desse diploma. Assim, e desde esta data, passaram a ter acesso ao Regime de Crédito Jovem Bonificado os casais cuja soma das idades não excedesse os sessenta anos e desde que nenhum dos seus membros tivesse mais de trinta anos de idade, ou, se se tratasse de pessoa só, após a sua maioridade e não tivesse mais de trinta anos.

No entanto, os empréstimos concedidos nestes termos eram amortizados no momento da celebração do contrato de empréstimo definitivo.

Os juros deste tipo de empréstimos eram calculados à taxa correspondente a operações de prazo idêntico e integravam o montante do empréstimo definido.

Se a fiança prestada com base no anteriormente exposto se mostrasse insuficiente, poderia o Estado, através do Instituto Nacional de Habitação, prestar supletivamente a fiança aos empréstimos intercalares ⁽¹⁾. As condições de prestação destas fianças foram definidas em despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Quanto à aquisição de terreno, tinham acesso a financiamento intercalar os agregados familiares que o destinassem à construção de habitação própria permanente.

Através da Portaria nº 362/87, de 2 de Maio, o montante dos empréstimos a conceder pelas instituições de crédito para a aquisição de terrenos não podia ser superior a 10% do valor da habitação a construir nem a 40% do valor do contrato-promessa de compra e venda. Todavia, tratando-se do Regime Jovem Bonificado, e sempre que os mutuários reunissem as condições para aceder a tal regime, os limites fixados no número anterior eram, respectivamente, 15% e 60%.

Foram, assim, melhoradas as condições de acesso dos jovens a este regime de crédito relativamente ao definido anteriormente na Portaria.

Como já antes referimos, foi sublinhado no preâmbulo da Portaria nº 362/87, de 2 de Maio, a preocupação do X Governo constitucional neste modelo de financiamento, ao afirmar que “o sistema de crédito à habitação deve desempenhar o papel fundamental de regulador do mercado, sobretudo em períodos de desequilíbrio, sob pena de se comprometer toda uma política de habitação que se pretende orientada numa perspectiva social”.

5.5.4.1. AS CONDIÇÕES DOS EMPRÉSTIMOS NO REGIME JOVEM BONIFICADO

Para este regime de financiamento as instituições de crédito tiveram em linha de conta o montante dos empréstimos a conceder, a localização do terreno, a dimensão do agregado familiar e o limite a fixar relativamente ao valor da habitação a adquirir,

(1) Artigo 17º do diploma de 1986. Esta prerrogativa do INH estava prevista na alínea f) do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 202-B/86, de 22 de Julho, normativo que criou o INH.

construir, beneficiar, recuperar ou ampliar.

Outras condições foram também objecto de regulação, a saber:

- a) A liquidação e o pagamento de juros era de periodicidade mensal, sendo a taxa a aplicar a correspondente a operações activas de prazo idêntico;
- b) Os financiamentos para aquisição de terrenos eram amortizados por contrapartida do financiamento a conceder no momento da celebração do contrato de empréstimo à construção;
- c) Este financiamento deveria ser integralmente amortizado no termo do prazo de um ano, a contar da data do contrato-promessa, salvo prorrogação do prazo de início de construção, concedido pela respectiva Câmara Municipal;
- d) Todavia, em qualquer caso, o prazo de amortização não poderia exceder dois anos, contados da data do contrato-promessa de compra e venda do terreno ⁽¹⁾;
- e) Durante este prazo referido, não era permitida a alienação do prédio ou a constituição de quaisquer ónus ou encargos não relacionados com a garantia do empréstimo;
- f) A fiança era aplicável aos casos em que a taxa de esforço relativa à primeira prestação fosse superior a 1/2, desde que, sem prejuízo da garantia hipotecária, ela fosse prestada por ascendentes ou, excepcionalmente, por outras pessoas idóneas.

Em relação ao regime de crédito jovem bonificado, a publicação do Decreto-Lei 164/92, de 5 de Agosto, acentuou a importância jurídica da fiança ao passar a permitir isentar de emolumentos a respectiva escritura de fiança. Deste modo, e conforme o estipulado neste diploma, os emolumentos das escrituras e dos actos de registo respeitantes à aquisição e à hipoteca de prédios ou fracções autónomas adquiridos ao abrigo do regime de crédito jovem bonificado foram reduzidos a 25% do montante previsto na lei. Passou também a estar isenta de emolumentos a escritura de fiança prestada para aquisição de prédios ou fracções autónomas ao abrigo do regime de crédito jovem bonificado.

- (1) O contrato-promessa consiste na convenção pela qual ambas as partes ou apenas uma delas se obrigam, dentro de curto prazo ou verificados certos pressupostos, a celebrar determinado contrato, ou seja, o contrato prometido. O contrato-promessa cria a obrigação de contratar ou, mais precisamente, a obrigação de emitir a declaração de vontade correspondente ao contrato prometido. Entre os contratos-promessa que surgem com mais frequência no domínio da habitação encontram-se certamente os de compra e venda. Tratando-se de contrato-promessa referente à celebração de contrato oneroso de transmissão ou constituição de direito sobre um edifício ou fracção autónoma, já construído, em construção ou a construir, o documento escrito necessita de reconhecimento presencial das assinaturas e a certificação notarial da existência de licença de utilização ou de construção. Marques (2001:117-118).

Com a publicação do Decreto-Lei nº 149/89, de 8 de Maio, tornou-se possível que os empréstimos contraídos ao abrigo do Decreto-Lei nº 459/83, de 30 de Dezembro, cujos mutuários houvessem beneficiado do regime instituído pelo Decreto-Lei nº 210/85, de 25 de Junho, ou pelo Decreto-Lei nº 20-B/86, de 13 de Fevereiro, pudessem beneficiar da bonificação sobre a taxa de juro prevista na alínea c) do artigo 15º do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, fixada por Portaria (condições dos empréstimos no Regime de Crédito Jovem Bonificado).

5.5.5. A GARANTIA DOS EMPRÉSTIMOS À HABITAÇÃO

Os empréstimos afectos a estes regimes de crédito eram garantidos por hipoteca da habitação adquirida, construída ou objecto das obras financiadas, incluindo o terreno (1). No entanto, em reforço da garantia assim prevista, podia ser constituído seguro de vida do mutuário e cônjuge, de montante não inferior ao do empréstimo contratado, ou outras garantias julgadas adequadas ao risco da operação de crédito (2).

Mas a referida hipoteca poderia ser substituída, parcial ou totalmente, por hipoteca de outro prédio ou por penhor de títulos cotados na Bolsa de Valores.

Neste último caso, tinha que se observar o seguinte:

- a) o valor dos títulos, dado pela sua cotação, não poderia ser inferior, em qualquer momento de vida do empréstimo, a 125% do respectivo saldo;
- b) o penhor, no caso de não poder ser satisfeito o limite acima definido, poderia ser reforçado por hipoteca ou por entrega de novos títulos.

5.5.6. CLASSES E TAXAS DE BONIFICAÇÃO

A evolução das taxas de bonificação (3), por classes, de cada um dos sistemas de amortização e regimes de bonificação constam dos quadros apresentados nos Anexos III, VII, XII, XIV e XVI até 1998, para os regimes de crédito bonificado e jovem bonificado.

- (1) A exigência generalizada de constituição de hipoteca como garantia dos financiamentos tinha uma explicação, de acordo com Baleiras (1990:13): “Although future income (and customer’s honesty even less) is not, in general, recognized as collateral by the credit market, valuable physical goods usually do work as that. In fact, bank loans for housing purchase in most countries are granted on the basis of ownership transfer to creditor in case of debtor’s default: mortgage loan”. Por outras palavras, o rendimento futuro não é garantia, por si só, de solvência do empréstimo.
- (2) A subscrição de um seguro de vida a favor da entidade financiadora cobria os riscos de morte, invalidez absoluta e definitiva por doença e invalidez total e permanente por acidente.
- (3) Ver adiante o ponto referente à “Taxa de referência para o cálculo das bonificações”.

As taxas de bonificação foram diferenciadas em quatro classes, conforme o rendimento e a dimensão do agregado familiar, como consta do Anexo XV.

Assim, para dois dos sistemas de amortização previstos, a saber, o sistema de prestações progressivas e o sistema de prestações constantes com bonificação decrescente, as taxas de bonificação iniciais das classes I, II, III e IV foram, respectivamente, de 40%, de 30%, de 20% e de 10%, para o primeiro sistema, e foram de 44%, de 32,5%, de 21,5% e de 10,5% para o segundo sistema, de acordo com a tabela do Anexo XVI criada a partir da Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

Em face do exposto, construíram-se os quadros de bonificações constantes dos Anexos XVII (prestações progressivas – regime bonificado), XVIII (prestações progressivas – regime jovem bonificado), XIX (prestações constantes com bonificação decrescente – regime bonificado) e XX (prestações constantes com bonificação decrescente – regime jovem bonificado), quer para prestações constantes com bonificação decrescente, quer para prestações progressivas, e para cada um dos regimes de crédito bonificado, tendo como limite temporal o prazo máximo de trinta anos permitido para este tipo de empréstimos. Como podemos verificar, no sistema de prestações progressivas, a taxa de bonificação foi constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos dois anos seguintes (três no regime jovem bonificado) um ponto percentual, período a partir do qual se reduziu, anualmente, dois pontos percentuais.

Quanto ao sistema de prestações constantes com bonificação decrescente, a taxa de bonificação foi constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos dois anos seguintes (três no regime jovem bonificado) um ponto percentual, período a partir do qual se reduziu, anualmente, dois pontos percentuais.

Existiram, assim, diferenças sensíveis entre as bonificações auferidas por classe e por regime de crédito, não só porque a taxa de bonificação inicial, nos dois primeiros anos, variou substancialmente entre cada classe (por exemplo, dez pontos percentuais entre cada classe no sistema de prestações progressivas), mas também, em consequência, pelo número de anos em que foram auferidas (1).

(1) De acordo com o Tribunal de Contas (1997:13), a Direcção-Geral do Tesouro foi realizando estudos sobre a evolução das bonificações (por exemplo, valor das bonificações, número de beneficiários, valor do empréstimo médio e da bonificação média). Questão interessante foi a da distribuição dos beneficiários pelas quatro classes de bonificação dos empréstimos novos. Para os empréstimos dos diferentes anos, verificou-se uma maior concentração nas classes I e II, de bonificações mais elevadas, o que também se explica pela maior duração da bonificação destas classes, o que se traduziu em maior acumulação de beneficiários. A análise quantitativa e qualitativa será feita adiante.

Ora, em face do agora exposto, vejamos como exemplo as situações que a seguir se exprimem tendo como referência os dados dos referidos anexos:

- Na classe I a bonificação durou vinte e dois anos e na classe IV apenas sete, notando-se que ao sétimo ano, enquanto que para a classe IV a taxa de bonificação foi de 2%, na classe I foi de 32%, no regime bonificado com o sistema de amortização de prestações progressivas; no regime jovem bonificado, a bonificação na classe IV (1%) durou oito anos, enquanto na classe I (31%) durou vinte e três anos;
- Na classe I a bonificação durou vinte e quatro anos e na classe IV apenas oito, sendo de notar que ao oitavo ano, enquanto que para a classe IV a taxa de bonificação foi de 0,5%, na classe I foi de 34%, isto no regime bonificado com o sistema de amortização de prestações constantes com bonificação decrescente; no regime jovem bonificado, a bonificação na classe IV (1,5%) durou oito anos, enquanto que na classe I (35%) durou vinte e cinco anos.

Deste modo, dado que a comprovação do rendimento anual era feita através da declaração do IRS, a questão da correspondência entre o rendimento efectivo e o rendimento declarado para efeitos fiscais teve evidentes implicações ao nível da concessão destas bonificações e das respectivas taxas de bonificação.

Quando solicitadas, as instituições de crédito deveriam fornecer à Direcção-Geral do Tesouro os elementos necessários para que esta, em conjugação com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, pudesse, por amostragem, proceder à verificação do cumprimento das disposições do presente regime de crédito.

5.5.7. RENDIMENTO E TAXAS DE BONIFICAÇÃO

Como já referimos, as bonificações dependiam do rendimento e da dimensão do agregado familiar, bem como do sistema de amortização e do regime de bonificação.

Por outro lado, o rendimento do agregado familiar era comparado com o salário mínimo nacional para a determinação da classe de bonificação.

O rendimento anual bruto do agregado familiar (RAB) correspondia ao rendimento auferido sem dedução de quaisquer encargos durante o ano civil anterior ao do pedido

do empréstimo e a sua comprovação era feita junto da instituição de crédito através da declaração do IRS.

O rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar (RABC) foi o valor resultante da relação que se estabeleceu entre o rendimento anual bruto e a dimensão do agregado familiar mediante a tabela apresentada no Anexo XXI (antes nos Anexos IV, VIII, IX e XIII até 1998).

Como podemos ver nessa tabela, a correcção beneficiou as famílias com mais de duas pessoas, isto é, ao considerar um rendimento menor, permitiu mais fácil acesso ao crédito bonificado e, eventualmente, a uma classe com bonificações mais elevadas.

Como já mencionamos, as taxas de bonificação, por classes, de cada um dos sistemas de amortização e regimes de bonificação constam do Anexo XVI e para o primeiro ano de vida dos empréstimos.

5.5.8. A IMPORTÂNCIA DOS EFEITOS DA UTILIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL

Como antes relatamos, os regimes de crédito bonificado e jovem bonificado permitiram a utilização de sistemas de amortização com prestações progressivas e com prestações constantes, podendo estas ser mediante prestações constantes com bonificação decrescente ou prestações constantes com bonificação constante.

As condições de acesso dependeram do RABC do agregado familiar, o qual, por sua vez, foi limitado pelo salário mínimo nacional anual (SMNA) que, por meio de coeficientes diferenciados, determinou o enquadramento por classes de bonificação.

De referir que se considerou o salário mínimo nacional anual como o valor mais elevado da remuneração mínima mensal garantida para a generalidade dos trabalhadores no ano civil em causa e conhecido à data da apresentação do pedido de empréstimo, multiplicado por catorze meses. Em Portugal, o salário mínimo nacional que vigorou em cada ano civil foi aprovado por Decreto-Lei.

No Quadro 5.1, posicionado na página 110, encontram-se os limites das classes de bonificação por sistema de amortização desde 1986 segundo o diploma regulamentador. Aplicando os valores do SMNA, calculados com base no Quadro 5.2, determinaram-se os limites de enquadramento das classes de bonificação em função da RABC dos vários anos. Estes dados para os vários anos (1986-2001) abrangidos neste trabalho constam do Anexo XXII e são relativos ao primeiro ano de vida dos empréstimos.

A título de exemplo e em forma de comparação, conjugando os vários elementos antes referidos, vemos que em 1995 o salário mínimo nacional mensal de 259,38 € (foi de 272,34 € em 1996 e de 282,82 € em 1997) deu origem aos valores que constam do Quadro 5.3 que segue, para os limites de acesso das classes de bonificação e respectivo rendimento mensal bruto por pessoa considerando um agregado familiar de duas pessoas (1).

(1) Tribunal de Contas (1997:273).

QUADRO 5.1

Limites legais das classes de bonificação por sistema de amortização

LEGISLAÇÃO	CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
	I	II	III	IV
Portaria 562-A/86, de 30 de Setembro (Anexo III) - bonificações (%)	RABC < ou = 2,25 SMNA 40	RABC < ou = 3,0 SMNA 30	RABC < ou = 3,5 SMNA 20	RABC < ou = 4,0 SMNA 10
Portaria 362/87, de 2 de Maio (Anexo VII) - bonificações (%)	RABC < ou = 2,5 SMNA 40	RABC < ou = 3,0 SMNA 30	RABC < ou = 3,5 SMNA 20	RABC < ou = 4,0 SMNA 10
Portaria 658/90, de 10 de Agosto (Anexo XII) -Prestações Progressivas -Prestações Constantes - bonificações (%)	RABC < ou = 2,75 SMNA RABC < ou = 3,25 SMNA 40	RABC < ou = 3,25 SMNA RABC < ou = 3,75 SMNA 30	RABC < ou = 3,75 SMNA RABC < ou = 4,25 SMNA 20	RABC < ou = 4,25 SMNA RABC < ou = 4,75 SMNA 10
Portaria 610/91, de 5 de Julho (Anexo IXV) -Prestações Progressivas - bonificações (%) -Prestações Constantes - bonificações (%)	RABC < ou = 2,75 SMNA 40 RABC < ou = 3,25 SMNA 44	RABC < ou = 3,25 SMNA 30 RABC < ou = 3,75 SMNA 32,5	RABC < ou = 3,75 SMNA 20 RABC < ou = 4,25 SMNA 21,5	RABC < ou = 4,25 SMNA 10 RABC < ou = 4,75 SMNA 10,5
Portaria 963/98, de 11 de Novembro (Anexo IXV) -Prestações Progressivas - bonificações (%) -Prestações Constantes - bonificações (%)	RABC < ou = 2,75 SMNA 40 RABC < ou = 3,25 SMNA 44	RABC < ou = 3,25 SMNA 30 RABC < ou = 3,75 SMNA 32,5	RABC < ou = 3,75 SMNA 20 RABC < ou = 4,25 SMNA 21,5	RABC < ou = 4,25 SMNA 10 RABC < ou = 4,75 SMNA 10,5

QUADRO 5.2

Valores do salário mínimo nacional mensal bruto

Anos	Salário mínimo nacional mensal bruto	
	escudos	euros
1986	19.500\$00	97,27
1987	22.400\$00	111,73
1988	24.800\$00	123,70
1989 – 1º semestre	28.400\$00	141,66
1989 – 2º semestre	30.000\$00	149,64
1990	34.500\$00	172,10
1991	40.100\$00	200,02
1992	44.500\$00	221,97
1993	47.400\$00	236,43
1994	49.300\$00	245,91
1995	52.000\$00	259,38
1996	54.600\$00	272,34
1997	56.700\$00	282,82
1998	58.900\$00	293,79
1999	61.300\$00	305,76
2000	63.800\$00	318,23
2001	67.000\$00	334,20
2002	69.770\$00	348,00

Fonte: Ministério do Emprego e Segurança Social.

QUADRO 5.3

Limites das classes de bonificação e rendimento mensal bruto por pessoa para um agregado familiar de duas pessoas

(1995: salário mínimo nacional mensal = 259,38 €)

Limite e valor da classe de bonificação	Rendimento mensal bruto por pessoa
2,75 SMNA = 9.985,93€	356,64€
3,25 SMNA = 11.801,56€	421,48€
3,75 SMNA = 13.617,18€	486,33€
4,25 SMNA = 15.432,81€	551,17€
4,75 SMNA = 17.248,43€	616,01€

Deste modo, e como anteriormente referimos, dado que a comprovação do rendimento anual era feita através da declaração do IRS, a questão da correspondência entre o rendimento real e o rendimento declarado para efeitos fiscais teve implicações ao nível da concessão destas bonificações e das respectivas taxas de bonificação.

Quanto ao cumprimento da condição de cada agregado familiar poder beneficiar de um único empréstimo bonificado ⁽¹⁾, a Direcção-Geral do Tesouro não procedeu, pelo menos até 1995, à sua verificação. Considerou que essa verificação competia ao Banco de Portugal, desconhecendo, todavia, se esta instituição procedia a esse controlo ⁽²⁾.

5.5.9. A TAXA DE REFERÊNCIA PARA O CÁLCULO DAS BONIFICAÇÕES

5.5.9.1. CRIAÇÃO E ÂMBITO DA TRCB

Para o cálculo das bonificações, a taxa de juro para a determinação dos juros sobre os quais incidiu a bonificação foi a “taxa de referência para o cálculo das bonificações” (TRCB), criada pelo Decreto-Lei n.º 359/89, de 18 de Outubro. Esta taxa de referência foi fixada por Portaria do Ministro das Finanças. Assim, de um modo geral, teve-se:

Bonificação = taxa de bonificação x juros calculados à TRCB

ou

Bonificação = taxa de bonificação x TRCB x capital em dívida

Referia este diploma que, à data, para a generalidade das linhas de crédito bonificado, a taxa de juro bonificada a suportar pelo Estado encontrava-se indexada à taxa máxima legal ou à taxa contratual (igual ou inferior) para as operações activas.

Assim, a TRCB a suportar pelo Orçamento de Estado foi fixada pelo Ministro das Finanças e se ela fosse menor do que a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito, então esta taxa de referência passaria a ser-lhe igual.

Tendo desaparecido a definição de taxa máxima para as operações bancárias activas e com a liberalização das taxas de juro do crédito à habitação ⁽³⁾, essa indexação deixou de fazer sentido e poderia, inclusivamente, desvirtuar os objectivos das linhas de crédito

(1) Para o mesmo fogo, o cumprimento desta condição era assegurada pela hipoteca do fogo à instituição de crédito mutuante.

(2) De acordo com o relatório de auditoria do Tribunal de Contas (1997:14).

(3) Através do Aviso do Banco de Portugal de 17/3/89, tendo entrado em vigor em 20/3/89.

bonificado, uma vez que os princípios subjacentes à definição da taxa de juro contratual não foram necessariamente os mesmos que justificaram, até então, o apoio financeiro do Estado. Assim, o Decreto-Lei nº 359/89, de 18 de Outubro, determinou que o valor máximo da bonificação a cargo do Estado seria o correspondente a uma determinada taxa, designada por “taxa de referência para o cálculo das bonificações”, a fixar, como já se disse, por Portaria do Ministro das Finanças ⁽¹⁾.

Por exemplo, através da Portaria nº 45-A/94, de 14 de Janeiro, a TRCB passou a ser a menor das duas taxas, a saber:

- 13% - taxa administrativa, a qual funcionou como taxa máxima;
- taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito – taxa contratual, caso em que a TRCB passaria a ser-lhe igual.

Considerando que a evolução da situação macroeconómica estava a gerar uma redução progressiva e sustentada das taxas de juro, procedeu o XIII Governo constitucional (socialista) a uma redução da taxa de referência para o cálculo de bonificações para as operações de crédito bonificado a contratar.

Deste modo, a taxa de referência para o cálculo das bonificações suportadas pelo Orçamento de Estado foi novamente alterada e fixada em 8% pela Portaria 1039/97, de 3 de Outubro, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito fosse menor, caso em que aquela taxa de referência passaria a ser-lhe igual.

Em 1998 foi afirmado pelo mesmo Governo que a previsão de uma taxa de referência para o cálculo das bonificações própria para estes tipos de regimes de crédito bonificado, correspondia ao reconhecimento das características do mercado bancário neste domínio, bem como da especificidade das taxas de juro praticadas pelas instituições de crédito.

Considerando, deste modo, que a evolução da situação macroeconómica continuava a gerar uma descida das taxas de juro, com incidência particular no crédito bonificado à habitação, tornou-se necessário, por parte do Governo, proceder a uma redução da TRCB para um valor mais próximo das taxas de juro praticadas no mercado.

(1) A TRCB foi inicialmente fixada pela Portaria do Ministro das Finanças publicada na II Série do Diário da República de 5 de Dezembro de 1989, que fixou a taxa em 17,5%. Ela foi posteriormente alterada pela Portaria nº 45-A/94, de 14 de Janeiro, que fixou a taxa máxima em 13%.

Foi assim que se procedeu a mais um ajustamento da TRCB através da publicação da Portaria 964/98, de 11 de Novembro, a qual fixou esta taxa em 6,5%, salvo, e tal como anteriormente se previu, se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito fosse menor, caso em que aquela taxa de referência passaria a ser-lhe igual (1).

Por exemplo, em 1995, para os juros vencidos do período 1994-95, verificou-se que as taxas de juro contratuais se situavam acima dos 13%, pelo que a TRCB utilizada foi essa percentagem (TRIBUNAL DE CONTAS, 1997:15).

Observe-se que, nesta situação, para capitais em dívida iguais e para o mesmo regime de crédito e sistema de amortização, a bonificação foi igual, independentemente da taxa de juro dos empréstimos.

De notar que quando a TRCB era menor que a taxa de juro contratual a bonificação era menor, suportando o beneficiário a diferença.

Já em relação às bonificações do período 1995-96, as taxas de juro contratuais situaram-se significativamente abaixo daquela taxa de 13%, dependendo também de se tratarem de taxas fixas, variáveis ou indexadas à LISBOR (2), passando a TRCB a ser igual à taxa contratual.

Em consequência, note-se que, novamente, as bonificações pagas pelo Estado dependiam das taxas contratuais, as quais eram diferentes de contrato para contrato conforme:

- a instituição de crédito;
- a taxa aplicada: fixa ou variável indexada à LISBOR/EURIBOR (3);
- formula de revisão da taxa variável, pelo que, para o mesmo período, os empréstimos novos tinham uma taxa de juro mais baixa que os antigos.

(1) Todavia, criou o Governo com esta publicação normativa uma excepção temporária. Às operações de crédito cujos pedidos de concessão de empréstimos tivessem sido autorizados pela instituição de crédito até à data da entrada em vigor desta Portaria e os respectivos contratos fossem formalizados até noventa dias após esta data, aplicava-se uma TRCB de 8%, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito fosse menor, caso em que aquela taxa de referência passaria a ser-lhe igual.

(2) As taxas de juro variáveis eram geralmente indexadas a uma taxa de referência de mercado, em regra, a LISBOR. A LISBOR foi uma taxa interbancária do escudo que representava a taxa de juro praticada pelos bancos nos empréstimos entre si e era calculada diariamente para diversos prazos, funcionando como uma média das taxas de oferta de fundos fixadas por um conjunto de oito bancos que operavam no mercado monetário nacional.

(3) Com a entrada de Portugal na União Económica e Monetária, outro indexante passou a ter a maior preferência nas operações de crédito: a EURIBOR. É também uma taxa interbancária, calculada de modo idêntico à LISBOR, mas cuja base se encontra num painel que representa sessenta bancos que operam na União Europeia e ainda de países terceiros, escolhidos por serem particularmente dinâmicos no mercado do euro.

Observemos que, quanto à taxa administrativa «niveladora» TRCB ⁽¹⁾, ela foi alterada apenas cerca de quatro anos depois da sua criação.

Tal situação verificou-se dado que a TRCB/administrativa era também a taxa máxima para as bonificações de empréstimos a outros sectores económicos, em que a descida da taxa de juro não foi tão acentuada como a do crédito à habitação, pelo que a sua descida penalizava os mutuários dessas linhas de crédito (TRIBUNAL DE CONTAS, 1997:15) ⁽²⁾.

Assim, a menos que se criasse uma TRCB/Habitação/administrativa, revista periodicamente pela taxa de juro mais baixa do crédito à habitação, o que penalizaria os empréstimos de taxas mais altas, nomeadamente os mais antigos, num quadro de descida das taxas de juro, a bonificação dependeria também das diferentes taxas de juro contratuais.

5.5.9.2. EVOLUÇÃO E FUNCIONAMENTO DA TRCB

O Ministério das Finanças, através da Portaria 12/2000, de 14 de Janeiro, estabeleceu nova fixação da TRCB em 5,5%. Com a taxa de referência anterior (6,5%), para uma taxa de juro do mercado de 7%, o Estado bonificava até 6,5%, suportando os mutuários dos empréstimos o total de juros do restante meio ponto percentual.

Com a nova alteração, o Estado passou a suportar os juros até 5,5%, sendo os restantes 1,5% suportados integralmente pelos detentores dos empréstimos.

O Estado não alterou os escalões ou classes de bonificação, que, como vimos, permaneceram inalterados vários anos, ao contrário da TRCB.

Esta redução da TRCB em um ponto percentual representou um aumento do serviço da dívida dos empréstimos por via dos juros, já que a amortização do capital se mantinha constante ao longo do prazo dos créditos.

Assim, descidas na TRCB implicaram menos encargos de juros por parte do Estado mas tiveram um efeito de subida das prestações mensais dos empréstimos por parte dos agregados familiares. Esta última situação agravava-se mais se o indexante das taxas de juro (EURIBOR a 3 ou 6 ou 12 meses) subisse.

No Quadro 5.4 que segue podemos ver a evolução da TRCB desde a sua origem.

(1) «Niveladora» para o Estado porque ela tornava a bonificação independente das diferentes taxas contratuais, e não para os mutuários que suportavam a diferença para a taxa contratual, quando esta era maior.

(2) Os outros sectores económicos eram a agricultura, via IFADAP e cooperativas, Municípios, ensino particular e cooperativo, Europarques e outros tipos de bonificações que variavam anualmente (exemplos: Temporais Outono-Inverno/89, incentivos ao investimento).

QUADRO 5.4

A evolução da TRCB entre 1986 e 2001

ANO	LEGISLAÇÃO	TRCB
1989	Portaria do Ministro das Finanças – II Série do Diário da República de 5/12/89.	17,5%
1994	Portaria 45-A/94, de 14 de Janeiro.	13%
1997	Portaria 1039/97, de 3 de Outubro.	8%
1998	Portaria 964/98, de 11 de Novembro.	6,5%
2000	Portaria 12/2000, de 14 de Janeiro.	5,5%
2000	Portaria 705-C/2000, de 1 de Setembro.	6,614%
2001	Portaria 705-C/2000, de 1 de Setembro.	5,916%

Com a publicação da Portaria 705-C/2000, de 1 de Setembro, a TRCB passou a corresponder à adição de um diferencial de 1,5% à taxa EURIBOR a seis meses do dia 1 de Setembro de 2000 ⁽¹⁾.

Com esta nova modalidade de fixação da TRCB pretendeu-se que ela passasse a ser apurada de acordo com um método que reflectisse os condicionalismos de mercado. Desta forma, o risco de flutuação das taxas de juro passou a ser partilhado entre o Estado e os beneficiários das bonificações concedidas.

5.5.10. O NOVO REGIME JURÍDICO DE CONCESSÃO DE CRÉDITO À HABITAÇÃO PRÓPRIA – O DECRETO-LEI 349/98

Como vimos, foi com base no Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, que foi arquitectada, implementada e regulada a concessão de crédito à aquisição, construção, beneficiação, recuperação ou ampliação de habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento, nos regimes geral de crédito, de crédito bonificado e de crédito jovem bonificado.

Embora reconhecendo a sua importância, o XIII Governo constitucional (socialista) em finais de 1998 introduziu um novo normativo jurídico que passou a enquadrar e a regular estes regimes de crédito. Podemos ler no preâmbulo deste novo Decreto-Lei 349/98, de 11 de Novembro, que “o regime consagrado, sucessivamente alterado por diversos diplomas, no sentido do aperfeiçoamento das soluções técnicas e de adaptação à evolução da conjuntura económico-financeira, continua na generalidade a manter actualidade”.

(1) Esta nova TRCB entrou em vigor no dia 1 de Outubro de 2000.

De facto, o que este diploma novo pretendeu foi introduzir novas regras e um maior rigor na aplicação das condições de acesso aos regimes de crédito bonificado que permitissem “reconduzi-los à filosofia e objectivos que presidiram à sua criação”, conforme descrito no seu preâmbulo. Quatro foram as razões fundamentais que nortearam a revisão do enquadramento legal do crédito à habitação.

A primeira razão foi a descida das taxas de juro, facto que tornou aconselhável reequacionar o sistema de concessões de bonificações “numa perspectiva de racionalização de afectação de recursos financeiros do Estado”. O objectivo foi adequar o mecanismo das bonificações às necessidades reais de apoio à habitação, prevenindo excessos na sua utilização.

Uma segunda razão foi dar satisfação a exigências de moralização e de prevenção de fraude, prevendo-se neste diploma soluções propiciadoras “a uma disciplina mais rigorosa na concessão de crédito bonificado”, tanto para a aquisição e construção de habitação, como para a execução de obras.

Em terceiro lugar, veio este Decreto-Lei permitir a mudança de regime de crédito e facilitar a mudança de instituição de crédito, “tendo em conta o actual quadro concorrencial do sector”. Passou também a ser permitida a abertura do crédito bonificado a outras possibilidades, como o recurso a financiamento para a realização de obras em partes comuns em edifícios habitacionais em regime de propriedade horizontal.

O quarto motivo prendeu-se com a dispersão legislativa existente até então, própria da regulação de um sector que sofreu um grande dinamismo ao longo dos cerca de doze anos em que vigorou o Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro. Por razões de ordem sistemática, por motivos de segurança jurídica e por actualização terminológica entendeu o Governo proceder à elaboração de um novo quadro regulador dos regimes de crédito à habitação.

Como já dissemos, muitas das disposições em vigor nesta matéria mantiveram-se, umas inalteradas, outras aperfeiçoadas, outras ainda inovadoras. Procuramos de seguida proceder à análise das principais novas realidades legislativas implementadas com a publicação deste diploma, para cada um dos regimes de crédito, e, ao mesmo tempo, fazer referências ao estipulado que já se encontrava em vigor e antes referido, sempre que consideremos útil para a compreensão das novas regras.

5.5.10.1. AS ALTERAÇÕES NO REGIME GERAL DE CRÉDITO

A principal modificação teve a ver com as condições de acesso a este regime de crédito, onde passou a ser permitida a realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação em partes comuns de edifícios destinados a habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento. De facto, este diploma introduziu duas definições de conceitos a adoptar nesta nova regulação.

Entendeu-se como *partes comuns dos edifícios habitacionais* as enunciadas no artigo 1421º (partes comuns do prédio) do Código Civil. “1. São comuns as seguintes partes do edifício: a) o solo, bem como os alicerces, colunas, pilares, paredes mestras e todas as partes restantes que constituem a estrutura do prédio; b) o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso de qualquer fracção; c) as entradas, vestíbulos, escadas e corredores de uso ou passagem comum a dois ou mais condóminos; d) as instalações gerais de água, electricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes. 2. Presumem-se ainda comuns: a) os pátios e jardins anexos ao edifício; b) os ascensores; c) as dependências destinadas ao uso e habitação do porteiro; d) as garagens e outros lugares de estacionamento; e) em geral, as coisas que não sejam afectadas ao uso exclusivo de um dos condóminos. 3. O título constitutivo pode afectar ao uso exclusivo de um condómino certas zonas das partes comuns.”

Por outro lado, as *obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação* foram as definidas no Regime do Arrendamento Urbano (1). “São obras de conservação ordinária: a) a reparação e limpeza geral do prédio e suas dependências; b) As obras impostas pela Administração Pública, nos termos da lei geral ou local aplicável, e que visem conferir ao prédio as características apresentadas aquando da concessão da licença de utilização; c) em geral, as obras destinadas a manter o prédio nas condições requeridas pelo fim do contrato e existentes à data da sua celebração.

São obras de conservação extraordinárias as ocasionadas por defeito de construção do prédio ou por caso fortuito ou de força maior, e, em geral, as que não sendo imputadas acções ou omissões ilícitas perpetradas pelo senhorio, ultrapassem, no ano em que se tornem necessárias, dois terços do rendimento líquido desse mesmo ano. São obras de beneficiação todas as que não estejam abrangidas nos dois números anteriores.”

(1) Este tipo de obras estava definido no artigo 11º do Regime do Arrendamento Urbano (RAU), criado através do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro. O Regime do Arrendamento Urbano será por nós analisado no capítulo seguinte.

5.5.10.2. AS ALTERAÇÕES NOS REGIMES DE CRÉDITO BONIFICADO E JOVEM BONIFICADO

A primeira alteração de relevo nestes regimes de crédito teve a ver com o facto de ter passado a ser possível coexistir um novo empréstimo para conclusão de construção ou para realização de obras de conservação ordinária e extraordinária, desde que: a) as mesmas fossem objecto de avaliação por parte da instituição de crédito mutuante; e b) tivessem decorrido pelo menos três anos a contar da data da celebração do contrato de empréstimo anterior para aquisição, construção ou realização de obras.

Acresce que a respectiva conclusão da construção ou das obras tinha de ser comprovada pela instituição de crédito mutuante, mediante um auto de medição (vistoria final às obras).

Outra novidade teve a ver com as condições de acesso ao regime de crédito bonificado. Passaram a ter acesso a este regime os agregados familiares que afectassem o produto destes empréstimos de obras de beneficiação de habitação própria permanente em edifícios habitacionais cuja construção tivesse sido concluída até 7 de Agosto de 1951 ⁽¹⁾.

Este diploma introduziu também a hipótese dos agregados familiares poderem ter acesso ao regime de crédito bonificado para a realização de obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação nas partes comuns dos edifícios habitacionais a suportar pelos condóminos ⁽²⁾.

Mais uma inovação relativa às condições de empréstimo foi a fixação de valores máximos da habitação a adquirir ou construir, assim como o custo máximo das obras de conservação ordinária e extraordinária ou de beneficiação a realizar ⁽³⁾, como adiante faremos referência.

O rácio de 90% entre o financiamento, isolado ou acumulado, e o valor de avaliação do imóvel (relação financiamento/garantia) ou do valor de transacção, se este fosse menor, manteve-se para o regime de crédito bonificado.

Simultaneamente, o valor do empréstimo não podia ser superior a um montante do qual resultasse uma primeira prestação que correspondesse a uma taxa de esforço superior a 1/3 e a 1/2 para o sistema de prestações progressivas ou para os sistemas de prestações

(1) Data do Decreto-Lei 38382, o qual deu entrada em vigor ao Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU). Foi a partir desta data que passou a ser exigida licença de utilização para os edifícios destinados a habitação. Os imóveis cuja construção tivesse sido concluída até esta data estavam dispensados de possuir essa licença de habitabilidade. Este tipo de obras tinham de ser realizadas pela necessidade de dar cumprimento às normas legais em vigor.

(2) As obras de beneficiação são as referidas no RGEU.

(3) Estes valores máximos são os que constam da tabela referente ao Anexo XV, fixados pela Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

constantes, respectivamente.

Estes valores para o cumprimento da taxa de esforço tinham também de ser cumpridos quando existisse, cumulativamente, dois empréstimos (financiamento para aquisição ou construção mais financiamento para obras).

Se o agregado familiar recorresse a um empréstimo bonificado apenas para a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária, o seu custo máximo não podia exceder 25% dos valores previstos na tabela já referida no Anexo XV, os quais deram origem aos dados que constam do Anexo XXIII. Estes valores fixados variaram de acordo com a classe de bonificação e a dimensão do agregado familiar ⁽¹⁾.

Por outro lado, os mutuários dos empréstimos ao abrigo dos regimes bonificados não podiam alienar o fogo adquirido, construído, conservado ou beneficiado durante um prazo de cinco anos após a data de contratação dos financiamentos ⁽²⁾. Exceptuaram-se os casos em que a alienação tivesse sido determinada (a) por razões comprovadas de mobilidade profissional, ou (b) pela alteração da dimensão do agregado familiar, ou ainda (c) por outras razões ponderosas e avaliadas caso a caso pela Direcção-Geral do Tesouro.

Tal como anteriormente mencionamos, as tabelas de bonificação e os escalões de rendimento a aplicar consoante os sistemas de amortização foram os que integram as tabelas dos Anexos XV e XVI. Os rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares de acordo com a sua dimensão fazem parte da tabela do Anexo XXI.

As condições de acesso ao regime de crédito jovem bonificado foram basicamente as mesmas do regime de crédito bonificado, desde que à data da aprovação do empréstimo nenhum dos membros do agregado familiar tivesse mais de trinta anos de idade ou, tratando-se de uma pessoa só, após a maioridade e não tivesse mais de trinta anos.

Como já anteriormente referimos, se a taxa de esforço relativa à primeira prestação fosse superior a $\frac{1}{3}$ ou $\frac{1}{2}$, poderiam os mutuários oferecer também fiança, a prestar por ascendentes ou outras pessoas idóneas.

- (1) Exceptuavam-se os casos a aprovar pela Direcção-Geral do Tesouro que determinassem obras de conservação necessárias para garantir condições de habitabilidade definidas por lei, casos em que o custo máximo poderia atingir os valores previstos na tabela do Anexo XV.
- (2) Em caso de alienação do fogo antes de decorrido este prazo, os mutuários tinham de reembolsar a instituição de crédito do montante das bonificações, entretanto usufruídas, acrescido de 20%. As instituições de crédito faziam reverter o reembolso dessas bonificações para o Estado.

O montante do empréstimo podia ascender a 100% do valor da habitação (relação financiamento/garantia) a adquirir, construir, beneficiar, recuperar ou ampliar de acordo com a avaliação feita pela instituição de crédito mutuante, ou o valor de transacção, se este fosse menor.

Mantiveram-se também os empréstimos intercalares (a) para pagamento do sinal ao vendedor até 20% do preço da habitação e por um prazo não superior a um ano, e (b) para aquisição de terrenos destinados à construção de habitação própria permanente.

5.5.10.3. OUTRAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS RELEVANTES

O novo diploma regulador do crédito à habitação instituiu outras mudanças de relevo relativamente às disposições normativas anteriores, embora a base do modelo de financiamento tivesse mantido a sua estrutura principal ao arquitectado em 1986. Vamos ver essas outras alterações ou observações que consideramos relevantes.

Foi conferido às instituições de crédito, uma vez concluída a instrução dos processos, proceder à apreciação e decisão dos mesmos em conformidade com as regras e condições fixadas nos vários diplomas reguladores. Inclusivamente, foi referido que a aprovação dos empréstimos obedecia às indispensáveis regras de segurança das operações de crédito por parte da Banca. Aliás, o poder de decisão quanto à concessão ou não de crédito à habitação continuou concentrado exclusivamente nos Bancos.

O pagamento das bonificações por parte do Estado foi inscrito nos vários Orçamentos de Estado, após autorização do Ministro das Finanças. Foram transferidas para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira as importâncias correspondentes ao pagamento das bonificações concedidas nos respectivos territórios.

Foi a Direcção-Geral do Tesouro a entidade que acompanhou e verificou o cumprimento, pelas instituições de crédito mutuantes, das obrigações subjacentes à atribuição de crédito bonificado no âmbito deste diploma, aliás, em articulação com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Ficaram as instituições de crédito obrigadas a remeter a estes dois organismos da Administração Pública todos os elementos necessários para o efeito. Nos territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, estas competências eram exercidas pelas respectivas entidades pagadoras das bonificações.

Foi também previsto que, por solicitação do Ministro das Finanças, a Inspeção-Geral de Finanças poderia promover inspecções regulares e por amostragem para verificação do cumprimento do disposto neste Decreto-Lei e respectiva regulamentação.

Esta legislação não admitiu a mudança de regime geral para um dos regimes bonificados se o valor da habitação adquirida ou construída ou o custo das obras realizadas ultrapassasse os valores máximos fixados para o acesso ao regime bonificado e ao regime jovem bonificado (Anexos XV, XVI e XXI).

Até 1998 não foi permitida a transferência de crédito à habitação ao abrigo do regime geral para o âmbito dos regimes bonificados. Já o contrário não teve quaisquer restrições legais.

Foi definido neste diploma que até 31 de Março de 1999 ficavam isentos de quaisquer taxas ou emolumentos todos os actos notariais e registrais decorrentes da mudança de regime de crédito e de instituição de crédito mutuante. Todavia, esta isenção emolumentar não abrangeu os emolumentos pessoais nem as importâncias afectas à participação emolumentar devida aos notários, conservadores e oficiais de registo e do notariado pelas suas intervenções nos actos. No entanto, estas isenções emolumentares acabaram por vigorar anualmente até 2002, ano em que acabaram o regime de crédito bonificado e o regime de crédito jovem bonificado à habitação ⁽¹⁾.

5.5.11. AS PRIMEIRAS ALTERAÇÕES AO NOVO NORMATIVO

Como se verificou, com este último diploma acabado de analisar, foram introduzidas regras com o intuito de uma aplicação mais rigorosa dos regimes de crédito bonificado. Foi reequacionado o sistema de concessão de bonificações por forma a adaptá-lo às necessidades de apoio ao acesso à habitação aos agregados que mais dele careciam.

(1) A contratação de novas operações de crédito bonificado à aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, ao abrigo do Decreto-Lei 349/98, de 11 de Novembro, foi vedada com a publicação da primeira alteração à Lei 109-B/2001, de 27 de Dezembro (aprovação do Orçamento de Estado para 2002), através da Lei 16-A/2002, de 31 de Maio, no seu artigo 5º (crédito bonificado para habitação). Este normativo, que terminou com a concessão de novos créditos ao abrigo dos regimes de crédito bonificado, foi publicado na vigência do XV Governo Constitucional (2002-2004). Para o Continente, o fim dos regimes de crédito bonificado deu-se a 4 de Junho e para as Regiões Autónomas deu-se a 14 de Junho.

Ficaram salvaguardadas as operações de crédito que já se tinham entretanto iniciado à data da entrada em vigor desta Lei e que se encontrassem em fase de contratação e cujas escrituras públicas ou contratos de compra e venda titulados por documento particular, nos termos legais, viessem a ser celebrados até 30 de Setembro de 2002.

Entendeu-se por início das operações de crédito e em fase de contratação, a solicitação a uma instituição financeira, por escrito, do crédito bonificado para habitação, com a apresentação do respectivo contrato-promessa de compra e venda celebrado também por escrito.

Foram introduzidas pela primeira vez medidas que possibilitaram a flexibilidade na mudança de regime e de instituição de crédito “medidas que vieram reforçar o quadro concorrencial no sector do crédito bancário, repercutindo-se, em especial, na oferta de condições de concessão de crédito mais favoráveis para os mutuários” (1).

No entanto, entendeu o Governo prosseguir no sentido de aperfeiçoar as soluções legais em vigor para a concessão de crédito bonificado à habitação, sobretudo no que respeitava às condições de acesso e âmbito dos dois regimes de crédito bonificado.

Deste modo, foi publicado o Decreto-Lei 137-B/99, de 22 de Abril, o qual teve como preocupações a necessidade de contribuir para a redução do endividamento excessivo das famílias e consolidar mecanismos tendentes a assegurar uma maior transparência no mercado do sector.

Neste sentido, com a publicação da Portaria 281-A/99, de 22 de Abril, pretendeu o Governo proceder à adaptação e consolidação da disciplina das condições de empréstimo no âmbito dos regimes de crédito bonificado à habitação, com especial incidência na regulamentação das condições de acesso, como, aliás, foi referido no preâmbulo deste instrumento legislativo.

Assim, os empréstimos bonificados para aquisição ou construção de fogo habitacional passaram a poder abranger, respectivamente, a aquisição ou construção de garagem individual ou de um lugar de estacionamento em garagem colectiva coberta, desde que a garagem ou estacionamento não constituísse uma fracção autónoma distinta. Neste caso, os valores máximos da habitação a adquirir, bem como o custo máximo das obras de beneficiação a realizar, previstos na Portaria 963/98, de 11 de Novembro (Anexos XV e XXIII), passaram a ser acrescidos de dois mil contos (9.975,96 euros). Os valores fixados para estes casos ficaram a ser, então, os que integram a tabela do Anexo XXIV. Acresce também que os valores máximos fixados na tabela do Anexo XV passaram a ser acrescidos em:

- 10% para os concelhos das sedes de distrito e demais concelhos englobados na tabela do Anexo XXV;
- 35% para os concelhos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

(1) Preâmbulo do Decreto-Lei 137-B/99, de 22 de Abril.

Estas modificações deram origem a novos valores máximos das habitações, calculados e apresentados nos Anexos XXVI (Continente) e XXVII (Açores e Madeira), respectivamente. Estes valores máximos dependiam da dimensão do agregado familiar e da classe de bonificação em que se inseria o rendimento bruto de cada família.

Uma segunda novidade teve a ver com uma nova restrição às condições de acesso. Foi imposta a impossibilidade de dar como garantia o imóvel antes de decorridos cinco anos a contar da data da celebração do contrato de empréstimo à aquisição ou construção de habitação em regime de crédito bonificado. Isto para efeitos de empréstimo com finalidade distinta daquelas.

Por fim, o acesso ao regime de crédito bonificado passou a depender cumulativamente de dois pedidos por parte dos interessados. O primeiro dizia respeito à apresentação na instituição de crédito da última *nota de liquidação do IRS* e da sua *declaração de rendimentos*, sendo que esta última já se verificava ao abrigo do diploma anterior.

O segundo pedido era referente a uma declaração dos interessados, sob compromisso de honra, em como não eram titulares de outro empréstimo em qualquer regime de crédito regulado por este diploma, assim como autorizavam as entidades competentes para o acompanhamento, verificação e fiscalização do disposto neste Decreto-Lei a acederem às informações necessárias para o efeito.

Em suma, e de acordo com Reis *et al.* (2000:132), estas medidas tomadas em 1998 e 1999 tiveram, para além do mais, como objectivo facultar o acesso ao crédito com apoio financeiro do Estado, em relação aos fogos de valor mais baixo, tendo em vista abranger as famílias de menores recursos, contribuir para dinamizar o mercado de habitações mais antigas e, ao mesmo tempo, atenuar a subida dos preços de venda das habitações novas.

5.5.12. AS ÚLTIMAS ALTERAÇÕES AO CRÉDITO BONIFICADO

O Decreto-Lei 320/2000, de 15 de Dezembro, logo regulamentado pela Portaria 1177/2000, da mesma data, introduziu novas modificações aos regimes de crédito bonificados.

Como vimos, os mutuários podiam optar, em qualquer regime, por um sistema de amortização em prestações progressivas ou constantes. Este novo diploma veio suprimir dois dos sistemas de amortização antes previstos, em concreto, o das prestações progressivas e o das prestações constantes com bonificação constante.

Estabeleceu, em termos imperativos, para os regimes de crédito bonificado, o sistema de prestações constantes com bonificação decrescente. A extinção dos dois anteriores sistemas de amortização foi justificado, no preâmbulo do diploma, pelo objectivo de poupar custos administrativos que não eram compensados pela sua eventual capacidade redistributiva.

Os valores máximos das habitações a adquirir, construir, assim como o custo máximo das obras de beneficiação a realizar continuaram a ser os mesmos que vigoraram até então, sendo, por isso, os mesmos valores que constam da tabela do Anexo XV.

O regime de bonificações e as condições de acesso aos regimes de crédito bonificado constam do Anexo XXVIII. Como podemos ver neste Anexo XXVIII, em ambos os regimes de crédito bonificado, o rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar não podia ser superior ao limite de 4,75 vezes o salário mínimo nacional anual.

Registaram-se, no entanto, as seguintes diferenças entre o regime bonificado e o regime jovem bonificado:

- no regime bonificado, a bonificação foi constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente, nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduzia todos os anos dois pontos percentuais;
- no regime jovem bonificado, a bonificação foi também constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente, nos três anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduzia todos os anos dois pontos percentuais.

O RABC dos agregados familiares foi, como vimos, o valor resultante da relação que se estabeleceu entre o rendimento anual bruto e a dimensão do agregado familiar. Estes valores mantiveram-se e constam da tabela do Anexo XXI.

Aos valores fixados na tabela do Anexo XV, foram acrescidos em 10% de majoração para os Concelhos sedes de Distrito e demais Concelhos constantes da tabela do Anexo XXV e em 35% para os Concelhos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Estes valores objecto de majoração de 10% e 35% são os que constam dos Anexos XXVI e XXVII, respectivamente.

Os titulares do crédito enquadrado no regime bonificado não podiam alienar os fogos durante o prazo de cinco anos após a data da concessão do empréstimo (data da escritura pública). No caso de o fazerem antes de decorrido este prazo, os mutuários ficavam obrigados a reembolsar a instituição de crédito do montante das bonificações

entretanto usufruídas, acrescido de 10%, na data de alienação (anteriormente foi de 20%). O mesmo sucedia no caso de amortização antecipada total do empréstimo.

De 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2001 foram isentos de quaisquer taxas ou emolumentos todos os actos notariais e registrais decorrentes, quer da mudança de regime de crédito, quer de instituição de crédito mutuante, quer ainda de mudança simultânea de regimes e de instituição de crédito mutuante, no âmbito dos empréstimos regulados pelos regimes de crédito bonificados à habitação, desde que o capital em dívida de cada empréstimo em causa não excedesse, à data da prática dos referidos actos, o montante de 149.639,37 euros (30 mil contos).

Todavia, esta isenção não abrangeu os emolumentos pessoais nem as importâncias afectas à participação emolumentar devida aos Notários, Conservadores e oficiais do registo e do notariado pela sua intervenção nos actos.

5.6. O REGIME DE CRÉDITO A DEFICIENTES

5.6.1. CARACTERIZAÇÃO DO REGIME DE CRÉDITO A DEFICIENTES

O estabelecido no nº 1 do artigo 2º da Lei 9/89, de 2 de Maio – Lei de Bases da Prevenção e da Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência – definiu pessoa com deficiência “aquela que, por motivo de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, de estrutura ou função psicológica, intelectual, fisiológica ou anatómica susceptível de provocar restrições da capacidade, pode estar considerada em situações de desvantagem para o exercício de actividades consideradas normais, tendo em conta a idade, o sexo e os factores sócio-culturais dominantes”.

A publicação do Decreto-Lei 43/76, de 20 de Janeiro, teve como objectivo a possibilidade de reabilitação e integração na sociedade dos deficientes das forças armadas. Foram concedidos a estes deficientes um conjunto de direitos e regalias, de entre as quais constou o previsto no nº 8 do artigo 14º, que versou sobre as concessões especiais para aquisição ou construção de habitação própria.

Nos termos deste articulado, os deficientes das forças armadas usufruíram das mesmas condições de crédito para aquisição ou construção de habitação própria que vigoraram, em cada momento, para os trabalhadores das instituições de crédito nacionalizadas.

Este mesmo direito à aquisição ou construção de habitação própria nas condições previstas no diploma referido, passou a adoptar-se também aos deficientes civis através do Decreto-Lei 230/80, de 16 de Julho.

Estes dois diplomas estiveram em vigor entre 1986 e 2001 e foram aqueles que enquadraram o regime de crédito à aquisição e construção de habitação própria permanente por parte dos cidadãos deficientes.

Este regime de crédito para deficientes militares e civis beneficiou de uma bonificação do Estado, na medida em que a taxa de juro suportada pelo mutuário era correspondente a 65% do valor da taxa mínima de proposta aplicável às operações principais de refinanciamento pelo Banco de Portugal (actualmente pelo Banco Central Europeu) ou de outra taxa legalmente fixada como taxa equivalente.

Tinham acesso ao Regime de Crédito Deficiente os mutuários deficientes civis com um grau de incapacidade igual ou superior a 60% ou deficientes das forças armadas abrangidos pelo Decreto-Lei 43/76, de 20 de Janeiro, que pretendessem financiamento para aquisição ou construção de habitação própria permanente. Esteve, assim, excluído o financiamento para obras e para outro tipo de habitação que não fosse a permanente.

O montante máximo de financiamento podia atingir até 90% do menor dos valores de avaliação ou transacção e até ao montante máximo definido anualmente pelo Acordo Colectivo de Trabalho Vertical (ACTV) do sector bancário.

A comprovação do grau de incapacidade era efectuada obrigatoriamente através de documento emitido por organismo oficial competente ⁽¹⁾, sendo o prazo máximo para estes empréstimos de trinta anos, não podendo nenhum dos proponentes ultrapassar os sessenta e cinco anos de idade no fim do contrato.

A taxa de esforço legal máxima ao abrigo deste regime de crédito para efeitos de concessão de financiamento foi de 50% ⁽²⁾.

(1) Uma Junta Médica constituída especialmente para o efeito e de acordo com o artigo 2º do Decreto-Lei 202/96, de 23 de Outubro.

(2) Actualmente a taxa de esforço máxima é de 40% do duodécimo do rendimento anual bruto.

5.7. AS CONTAS POUPANÇA-EMIGRANTE

5.7.1. A CRIAÇÃO DAS CONTAS POUPANÇA-EMIGRANTE

A institucionalização das contas poupança-emigrante (CPE's) foi feita, pela primeira vez com esta denominação específica ⁽¹⁾, com a publicação do Decreto-Lei 140-A/86, 14 de Junho. Considerava-se emigrante português, para este efeito, o cidadão que tivesse deixado o território nacional para, no estrangeiro, exercer uma actividade remunerada por conta de outrém, com exclusão dos trabalhadores fronteiriços e sazonais.

Este diploma também criou o conceito de equiparado a emigrante, os quais gozavam das mesmas prerrogativas em termos de CPE's. Equipararam-se a emigrantes portugueses:

- a) os cidadãos portugueses que, posteriormente à emigração, se tivessem estabelecido por conta própria no estrangeiro e aí exclusivamente residissem;
- b) aqueles que, após a emigração, tivessem adquirido outra nacionalidade e continuassem a residir no estrangeiro, aí exercendo a sua actividade;
- c) os descendentes directos em 1º grau de emigrantes portugueses, tivessem estes mantido a nacionalidade ou adquirido outra, desde que os mesmos descendentes residissem no estrangeiro e aí exercessem uma actividade remunerada;
- d) os pensionistas e reformados que tivessem sido emigrantes, bem como os seus cônjuges, todos desde que auferissem pensões ou rendimentos similares em moeda estrangeira;
- e) o cônjuge sobrevivente de emigrante falecido há menos de seis meses;
- f) os portugueses trabalhadores do mar em serviço em barcos estrangeiros.

(1) Com o Decreto-Lei 540/76, de 9 de Julho, o Governo entendeu, pela primeira vez, “chegado o momento de criar, especialmente para os emigrantes, uma modalidade de crédito particularmente favorável à criação e valorização de um património imobiliário que fosse, ao mesmo tempo, o embrião de novas forças produtivas, com vista à progressiva fixação dos portugueses no seu País”. Assim, instituiu o sistema “poupança-crédito”, de que somente podiam beneficiar os emigrantes portugueses. Este sistema tinha por finalidade auxiliar a construção ou aquisição de prédios urbanos e a aquisição de prédios rústicos, quer se destinassem a habitação própria ou a exploração agrícola directa, quer a rendimento. Estes empréstimos tinham de representar até 50% do valor que as instituições de crédito atribuísssem aos imóveis a adquirir ou a construir. Os empréstimos não podiam exceder 4.987,98 euros (1.000 contos), nem o prazo de doze anos, e a respectiva taxa de juro era fixada, em valor inferior ao da taxa corrente no mercado, por Portaria do Ministro das Finanças. Beneficiavam de isenção de sisa e de contribuição predial, esta por dez anos, as aquisições de prédios ou suas fracções autónomas efectuadas com o produto destes empréstimos.

Estas contas especiais foram expressas em escudos e vigoravam de 180 dias a dois anos renováveis, depois de feita prova da qualidade de emigrante ou equiparado perante a instituição de crédito respectiva.

A finalidade do sistema de poupança-emigrante visou financiar, no que para este trabalho interessa, a construção, aquisição de prédios urbanos, destinassem-se ou não a habitação própria, assim como a aquisição ou benfeitorias de prédios rústicos, quer se destinassem a habitação própria quer a rendimento (1).

O montante de cada empréstimo não podia exceder o dobro do saldo ou dos saldos das contas de poupança-emigrante do mesmo titular, sendo que o capital em dívida destes empréstimos concedidos a um mesmo emigrante ou equiparado não podia, em qualquer momento, exceder 99.759,58 euros (20.000 contos) com um prazo máximo de dez anos (2).

Por outro lado, uma parte do saldo destas contas, correspondentes a, pelo menos, metade do empréstimo que fosse concedido, tinha de ser obrigatoriamente utilizado na aquisição ou investimento a realizar pelo titular. Acresce que não podiam ser concedidos empréstimos com utilização de saldo ou saldos com permanência nas respectivas contas inferior a seis meses.

5.7.2. A ADAPTAÇÃO DAS CPE'S À LIBERALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE CAPITAIS

Com a liberalização total dos movimentos de capitais com o exterior a partir de 1992, as CPE's foram adaptadas à nova realidade económica, financeira e cambial do País. Neste sentido, este tipo de contas passou a regular-se pelo Decreto-Lei 323/95, de 29 de Novembro, tendo-se mantido, contudo, os aspectos essenciais do anterior regime de contas poupança-emigrante, nomeadamente as finalidades, os limites, a duração máxima e os benefícios financeiros.

- (1) Este diploma previa também como finalidade o financiamento a instalações ou desenvolvimento de actividades industriais, agro-pecuárias ou piscatórias, inclusivamente através da realização, aquisição ou aumento de partes de capital social.
- (2) Determinações fixadas pela Portaria 288-A/86, de 18 de Junho, que veio regulamentar este Decreto-Lei 140-A/86, de 14 de Junho. Ficou também estipulado que a utilização do crédito ficava condicionada à verificação do andamento das obras de construção ou de melhoramento ou da progressiva execução dos projectos de investimento. A concessão de empréstimos para aquisições de lotes de terreno destinados a construção era condicionada ao início da construção no prazo máximo de dois anos após a aquisição. A taxa de juro aplicável neste tipo de empréstimos foi reduzida, em cada caso, para 75% da taxa aplicável pela instituição de crédito em operações activas de prazo idêntico. Com a liberalização das taxas de juro activas ocorrida em 1989, a bonificação a suportar pelo Orçamento de Estado passou a ser determinada pela *taxa de referência para o cálculo das bonificações* (TRCB).

As contas poupança-emigrante e as contas em moeda estrangeira, criadas pelo Decreto-Lei 140-A/86, de 14 de Junho, passaram agora a denominar-se contas poupança-emigrante. Com a nova legislação deixou de existir a figura de equiparado a emigrante, tendo sido alargada a definição de emigrante.

Uma das inovações passou a ser o facto da conta poupança-emigrante poder ser aberta por qualquer prazo, e não apenas por prazos superiores a seis meses, sem deixar de conferir ao emigrante as vantagens fiscais que já auferia, sobretudo as previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Introduziu-se também a possibilidade de os empréstimos de poupança-emigrante poderem ser determinados em moeda estrangeira e não só em escudos.

Quanto às finalidades, passou a ser abrangido por este tipo de financiamento a benfeitoria de prédios urbanos, ou suas fracções autónomas, destinados ou não a habitação própria.

No que respeita à utilização obrigatória do saldo da CPE, uma parte deste correspondente a, pelo menos, 25% do empréstimo que fosse concedido seria obrigatoriamente utilizada no financiamento do investimento objecto do empréstimo de poupança-emigrante.

Com a publicação da Portaria 1476/95, de 23 de Dezembro, o capital em dívida de todos os empréstimos de poupança-crédito e empréstimos de poupança-emigrante concedidos a um mesmo emigrante, passaram a não poder, em qualquer momento, exceder 149.640 euros (30.000 contos), passando a vigorar, no entanto, o prazo de vinte anos de duração dos empréstimos.

No caso dos empréstimos denominados em escudos, a taxa de juro de referência correspondia à taxa de juro de referência para o cálculo de bonificações (TRCB), tal como já acontecia. Tratando-se de empréstimos denominados em moeda estrangeira, a taxa de juro de referência correspondia à LIBOR a seis meses da moeda respectiva, acrescida de uma margem de um ponto percentual, em vigor no início de cada período de contagem de juros.

Contudo, sendo a taxa de juro aplicável a estes empréstimos livremente negociável entre as partes, a instituição de crédito deduzia uma bonificação a conceder pelo Estado ao beneficiário do crédito, que era estabelecida em 25% da TRCB ou da LIBOR, conforme a denominação dos empréstimos.

Na prática, este diploma pretendeu adaptar o sistema de poupança-emigrante às alterações do regime cambial português e à liberalização dos movimentos de capitais com o exterior.

Este Decreto-Lei veio a ser actualizado pelo XIII Governo constitucional (socialista) em três articulados por intermédio do Decreto-Lei 65/96, de 31 de Maio. Sem pôr em causa o Decreto-Lei 323/95, de 29 de Novembro, o Governo em 1996 pretendeu, de acordo com o preâmbulo deste novo diploma, clarificar o âmbito temporal de aplicação do diploma de 1995, aproveitando a oportunidade “para considerar integradas no saldo de permanência as quantias comprovadamente despendidas pelos emigrantes como sinal ou antecipação de pagamento dos negócios abrangidos pelos fins do sistema poupança-emigrante, desde que as mesmas tenham permanecido na conta-emigrante durante um período não inferior a seis meses”, o que, segundo o Governo, se justificava por razões de justiça, coerência e harmonia do sistema.

Todavia, esta nova alteração ao diploma de 1995 produziu efeitos a partir da data da entrada em vigor do Decreto-Lei 323/95, de 29 de Novembro. Com a publicação da Portaria 1319/2001, de 30 de Novembro, o capital em dívida de todos os empréstimos de poupança-emigrante concedidos a um mesmo emigrante não podiam, em qualquer momento, exceder 149.640 euros, como já acontecia.

O montante máximo de financiamento não podia, contudo, exceder o dobro do saldo ou saldos das CPE's do proponente e só podia atingir os 90% do menor dos valores de avaliação ou de transacção e até ao valor de 149.640 euros, sendo que o prazo máximo para estes financiamentos se manteve nos vinte anos.

5.8. AS CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO

5.8.1. ORIGEM E OBJECTIVO DAS CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO

A promoção da poupança prévia como forma de assegurar o investimento em habitação, não fazia parte das preocupações da política de habitação até 1986. Nesse ano foi criado um novo regime de contas de depósito denominadas Contas Poupança-Habitação (CPH's) ⁽¹⁾, cujo objectivo foi fomentar a poupança das famílias para habitação própria

(1) Este tipo de depósitos foi regulado pelo Decreto-Lei 35/86, de 3 de Março, e complementado pelo Decreto-Lei 382/89, de 6 de Novembro. Antes tinham sido instituídos através do Decreto-Lei 294/83, de 23 de Junho.

e evitar o consumo desmesurado gerador, ele próprio, de inflação.

Estas contas tinham uma remuneração aliciante, estando os respectivos juros isentos de imposto sobre capitais. Ao mesmo tempo, com a possibilidade de diversificar os regimes de crédito à habitação, criaram-se condições favoráveis para os titulares daquelas contas de poupança, nomeadamente ao nível do EBF.

O estímulo a esta forma de aplicação financeira foi de novo reforçado em 1989 com o Estatuto dos Benefícios Fiscais, ano a partir do qual estas contas passaram a ter uma melhor remuneração pela não tributação dos seus juros em sede de IRS.

Além disso, as entregas feitas em cada ano para depósito na CPH passaram a ser dedutíveis ao rendimento do seu titular até um determinado montante anualmente fixado no Orçamento de Estado (abatimento à matéria colectável).

Foram ainda sorteados prémios que consistiram na duplicação dos saldos das contas para os titulares das contas sorteadas (1).

Por outro lado, e visando incentivar a aquisição de casa própria, os titulares destas contas tinham garantido um direito à concessão de um empréstimo, desde que as contas tivessem mais de três anos e o seu saldo fosse afectado a esse investimento.

No caso de aquisição de habitação, estavam também previstas no mesmo Estatuto reduções de actos notariais e de registo predial em 50% para os titulares que adquirissem a sua habitação própria permanente, beneficiando esses actos de um regime de prioridade ou urgência gratuito.

As CPH's foram introduzidas no nosso País com a entrada em vigor do Decreto-Lei 35/86, de 3 de Março. Tratavam-se de contas de depósito a prazo com um regime específico estabelecido por diploma legislativo e cuja aplicabilidade não podia assumir um carácter genérico. Segundo o preâmbulo deste diploma, estas contas foram uma forma de motivação daquele que é o maior e mais importante desejo de poupança: a habitação própria e o seu acesso.

Com as CPH's criou-se a possibilidade de diversificação dos regimes de crédito à habitação, tornando as instituições de crédito responsáveis pela gama de opções a oferecer, permitindo uma escolha dentro de um quadro de maiores ou menores certezas quanto ao ritmo do esforço financeiro de amortização.

(1) Os encargos decorrentes da atribuição dos prémios foram suportados pelo Estado por dotação inscrita anualmente no Orçamento da Direcção-Geral do Tesouro.

A abertura de uma CPH não assegurava, contudo, o acesso automático a um posterior crédito à habitação. “A obtenção do mesmo fica sujeita a uma ponderação do risco e da admissibilidade da operação, no respeitante à capacidade de pagamento dos particulares que a ele recorram, tomando em linha de conta o valor da habitação a financiar, assim como as correspondentes garantias reais”, conforme foi exposto no preâmbulo do mesmo diploma.

As instituições de crédito podiam, no entanto, garantir o acesso a *planos poupança-habitação*, sempre que estivessem reunidas condições essenciais que deveriam ser asseguradas pelos depositantes, que só podiam ser pessoas singulares. De facto, este dispositivo legislativo fez com que as instituições de crédito pudessem estabelecer CPH’s especiais, denominadas “planos poupança-habitação”.

Neste caso, foi previamente assegurado o acesso ao crédito e foram definidos os regimes dos depósitos nas contas e de amortização dos empréstimos.

A regulamentação das CPH’s tornou estas contas com características muito particulares. O seu prazo de constituição mínimo foi de um ano, renovável por iguais períodos de tempo.

Quanto à mobilização do saldo das CPH’s, ele podia ser utilizado quando houvesse decorrido o primeiro prazo contratual, para os seguintes fins:

- a) aquisição de habitação própria permanente;
- b) aquisição de habitação própria secundária;
- c) aquisição, para arrendamento, de prédio ou fracção de prédio de habitação;
- d) realização de obras de construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de prédios ou fracções de prédio de habitação.

O prazo destes empréstimos concedidos não podia exceder vinte e cinco anos, sendo garantidos por hipoteca da habitação adquirida, construída ou objecto das obras financiadas.

Em matéria fiscal, as CPH’s que se destinaram a financiar a compra, construção ou obras de habitação própria permanente beneficiaram de isenção do imposto de capitais sobre os respectivos juros.

Durante o período de análise deste trabalho, as CPH’s foram de novo reguladas com a publicação do Decreto-Lei 382/89, de 6 de Novembro. Com este regime legal pretendeu o Governo favorecer a poupança prévia mais prolongada, assegurando também uma mais harmoniosa distribuição do esforço financeiro na aquisição de habitação própria.

Nesta configuração, as CPH's ofereceram as seguintes vantagens:

- a) dois benefícios fiscais em sede de IRS, a saber: (1) isenção de IRS quanto aos juros activos e (2) dedução, até à importância de 1.197,11 euros (240.000 escudos), à matéria colectável, para efeitos de IRS, das entregas feitas em cada ano;
- b) redução dos encargos, em um meio, com os actos notariais e de registo predial, e regime de prioridade ou urgência gratuita quanto aos mesmos;
- c) acesso assegurado ao crédito à habitação, nas condições previamente estabelecidas pelas instituições depositárias, para contas com mais de três anos;
- d) prémios a atribuir por sorteio, mensalmente, entre todos os titulares de CPH's constituídas ou a constituir até 31 de Dezembro de 1990.

5.8.2. CARACTERIZAÇÃO DAS CPH'S

Com base neste diploma de 1989, as CPH's só podiam ser constituídas por pessoas singulares, quer em contas individuais, quer em contas colectivas, pelo prazo contratual mínimo de um ano, renovável por iguais períodos de tempo, podendo também os seus titulares efectuar entregas ao longo de cada prazo anual.

O saldo das CPH's podia ser mobilizado pelos seus titulares, quando houvesse decorrido o primeiro prazo contratual, para os seguintes fins:

- a) aquisição, construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de prédio ou fracções de prédio para habitação própria permanente;
- b) realização de entregas a cooperativas de habitação e construção para aquisição quer de terrenos destinados a construção, quer de fogos destinados a habitação própria permanente (1).

Os titulares destas contas podiam recorrer a crédito junto da instituição depositária, para estes fins e aplicavam-se as disposições do regime de crédito jovem bonificado, do crédito bonificado e do regime geral de crédito, conforme os casos.

- (1) O Decreto-Lei 35/86, de 3 de Março, que regulou até então as CPH's, como vimos, previa que o saldo das CPH's tivesse como fim também a aquisição de habitação própria secundária e a aquisição, para arrendamento, de prédio ou fracção de prédio de habitação, bem como obras do tipo acima referidas. Todavia, não possibilitava a realização de entregas a cooperativas de habitação e construção.

Aos titulares de CPH's constituídas há mais de três anos e que pretendessem mobilizar o saldo da conta para fins de aquisição, construção ou beneficiação de habitação própria permanente foi garantido o direito à concessão de um empréstimo. No entanto, o montante dos empréstimos a conceder:

- a) foi determinado em função de regras estabelecidas no contrato de abertura da CPH, tendo em conta o ritmo, o valor e a regularidade das entregas do titular da conta;
- b) não podia ser superior à diferença entre o valor da habitação a adquirir ou das obras projectadas, segundo avaliação das próprias instituições de crédito, ou o preço, se este fosse menor, e o saldo das CPH's à data da concessão dos empréstimos;
- c) não podia, no regime de crédito bonificado, implicar uma primeira prestação que correspondesse a uma taxa de esforço superior a um terço do duodécimo do rendimento anual bruto do agregado familiar.

Todavia, o acima exposto não podia prejudicar a correcta ponderação dos riscos de crédito para fins de decisão sobre as operações de empréstimo à habitação ⁽¹⁾.

Por fim, os juros das CPH's ficaram isentos do IRS de acordo com o estipulado no artigo 38º do EBF, aprovado pelo Decreto-Lei 215/89, de 1 de Julho.

Para efeitos do IRS, as entregas feitas em cada ano para depósito em CPH foram dedutíveis ao rendimento do titular até ao montante de 1.197,11 euros, desde que o saldo da conta fosse mobilizado para os fins anteriormente descritos.

Estas entregas em cada ano para depósito em CPH's foram dedutíveis ao rendimento colectável dos sujeitos passivos e até à sua ocorrência, no montante de 1.596,15 euros (320.000 escudos), a partir de 1993 ⁽²⁾.

- (1) A instituição de crédito depositária dispunha do prazo máximo de um mês para a realização do empréstimo cumpridas todas as formalidades necessárias. Se, por motivos de insuficiência ocasional de meios financeiros disponibilizáveis para o efeito, não estivesse em condições de o aprovar, podia a instituição de crédito depositária conceder o empréstimo com contrapartida num financiamento intercalar do mesmo montante a conceder pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).
- (2) Decreto-Lei 294/93, de 25 de Agosto. Este diploma estipulou também que os encargos decorrentes da atribuição dos prémios aos titulares das CPH's passavam a ser suportados pelo orçamento do INH, até então suportados pelo Orçamento de Estado, por dotação a inscrever no orçamento da Direcção-Geral do Tesouro. Entretanto, de acordo com a publicação do Decreto-Lei 211/95, de 17 de Agosto, o Governo prorrogou os prémios mensais no número de cinco, traduzidos na duplicação dos saldos das CPH's até então constituídas ou que viessem a sê-lo até Dezembro de 1996.

5.8.3. ALGUMAS NOTAS SOBRE A ÚLTIMA REVISÃO DAS CPH'S

A última revisão do regime jurídico das CPH's foi realizada com base no disposto no Decreto-Lei 27/2001, de 3 de Fevereiro, que revogou o Decreto-Lei 382/89, de 6 de Novembro, e na Portaria 214/94, de 12 de Abril.

Assumindo que a aquisição de habitação própria constituía um importante motivo de poupança das famílias, e tendo presente o enquadramento macroeconómico de então, entendeu o Governo associar este reforço de poupança à satisfação de um objectivo fundamental das famílias: o acesso à habitação.

As CPH's constituíam um instrumento particularmente adequado à conciliação daqueles fins. Em face disso, entendeu o Governo ser oportuno alargar as suas potencialidades através da introdução de estímulos adicionais à poupança prévia.

Deste modo, a estrutura deste novo diploma manteve-se igual, no essencial, à do diploma de 1989 que vigorou até então, residindo as principais diferenças no seguinte:

- a) quanto à mobilização do saldo das CPH's, passou a ser possível aplicá-los também às habitações próprias para arrendamento, de prédio ou fracções de prédio (1);
- b) passaram a poder ser mobilizadas para amortizações de empréstimos entretanto contraídos e destinados aos fins atrás descritos;
- c) relativamente a benefícios existentes até então, deixaram de existir os prémios aos titulares de CPH's a atribuir por sorteio;
- d) de acordo com o artigo 38º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e para efeitos de IRS, passou a ser dedutível à colecta, nos termos e condições previstos no artigo 80º do respectivo código do imposto, 25% das entregas feitas em cada ano para depósito em contas poupança-habitação com o limite de 548,68 euros (110.000 escudos), desde que o saldo fosse mobilizado para os fins previstos e se mostrasse decorrido o prazo estabelecido, ou seja, respeitado o prazo contratual mínimo de um ano de imobilização.

Esta matéria referente a benefícios fiscais das CPH's passou a integrar o EBF com a publicação do Decreto-Lei 28/2001, de 3 de Fevereiro.

(1) Possibilidade que tinha sido prevista, entre 1986 e 1996, no Decreto-Lei 35/86, de 3 de Março, como vimos.

Constatou o Governo que a dispersão legislativa e a alteração constante das normas em vigor tinham proporcionado divergências interpretativas e situações propiciadoras de evasão fiscal no tocante aos benefícios fiscais relativos a CPH's.

Visou-se com este diploma garantir melhor articulação e estabilidade de benefícios fiscais para este tipo de contas de depósito a prazo.

As instituições financeiras depositárias foram obrigadas a comunicar anualmente até ao último dia útil do mês de Junho, relativamente ao ano anterior, à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, em modelo oficial, a relação de todas as CPH's constituídas e entregas subsequentes, bem como de todas as mobilizações de saldos.

Com base na distribuição das várias medidas de política de habitação em função dos objectivos esquematizados no Capítulo 4 deste documento, passamos à análise do sector do arrendamento.

CAPÍTULO 6

O ARRENDAMENTO

“ O congelamento prolongado das rendas de casa é economicamente irracional, fonte de injustiças sociais, e provoca graves inconvenientes para a conservação e a utilização do parque habitacional”.

- ANTÓNIO FONSECA FERREIRA

6. O ARRENDAMENTO EM PORTUGAL

Até 1974, a política de habitação em Portugal assentou basicamente no livre funcionamento do mercado, destinando-se cerca de 40 a 50% dos fogos produzidos para o mercado de arrendamento. O Estado assumia predominantemente uma postura supletiva. Após 1974, o Estado passou a assumir um papel mais interventivo. Mas um conjunto de medidas penalizadoras no domínio do arrendamento – com destaque para o congelamento das rendas – perturbou significativamente o mercado, destruindo a confiança dos investidores e diminuindo o volume anual da produção de fogos para o mercado de arrendamento.

O fenómeno da aquisição de habitação própria, em períodos de crescimento económico tende a sobressair, não apenas à custa do sector do arrendamento livre, mas também em prejuízo do sector do arrendamento social (1).

No final da segunda metade da década de oitenta surgiram algumas mudanças na política de habitação com vista à redução das distorções observadas no sector.

No âmbito do arrendamento assistiu-se principalmente à revisão do regime de arrendamento urbano, à criação de incentivos fiscais ao arrendamento e ao apoio ao arrendamento de habitação para jovens, este de gestão pública. (MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1996:22).

6.1. A EXISTÊNCIA DE ARRENDAMENTO

O arrendamento em geral e o da habitação em particular foi o sector mais politizado da política de habitação desde que foram introduzidos controlos governamentais à evolução das rendas em Portugal (2). Isto aconteceu tanto para o arrendamento privado como para o arrendamento público, embora este tenha, por definição, finalidades diferentes do outro.

(1) Priemus *et al.* (1999:634). Esta afirmação consta da contribuição destes autores para o estudo do financiamento do sector do arrendamento social em sete países da Europa ocidental: Holanda, Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Inglaterra, França e Suécia.

(2) Este fenómeno não se passou historicamente apenas em Portugal. Ao analisarem a evolução histórica das políticas de habitação na Europa, Guerra *et al.* (2001:55) referem que “Foi o agravamento dos conflitos sociais, derivados das más condições de alojamento, que veio chamar à atenção de industriais e filantropos e levou a que no fim do século XIX, até à Primeira Guerra, os Estados tentassem alguma regulamentação das rendas, bem como das condições de higiene e limpeza. Houve reacções negativas dos senhorios a esta intervenção mas estes não tinham força política suficiente pela sua não integração no poder central ou local”. Uma descrição histórica deste fenómeno a nível europeu encontra-se em Priemus *et al.* (1999:623-625).

No fundo, quer em Portugal, quer nos países europeus ocidentais, tratou-se de uma protecção legislativa aos locatários. No nosso País, o regime do arrendamento habitacional esteve centrado, até aos anos setenta, na figura do contrato vitalício de arrendamento, fortemente protector do inquilino que, considerado a parte mais fraca da relação contratual, a lei se propunha defender em primazia (CARDOSO, 1996:27).

Em face disto, foi inevitável o declínio do sector do arrendamento como meio para satisfazer necessidades habitacionais. E esse declínio tanto se constatou no número de imóveis arrendados e no número de senhorios, como na quantidade de inquilinos.

No nosso País, o congelamento das rendas, com início em 1948 para as cidades de Lisboa e Porto, teve como consequências o crescente desinteresse dos investidores potenciais em orientar a colocação de capitais na aquisição de prédios de rendimento e a degradação generalizada do parque locativo, dado que os proprietários, limitados pelos fracos montantes das rendas recebidas, não fizeram trabalhos de conservação nem de manutenção.

O congelamento das rendas até 1985 e os controlos subsequentes ⁽¹⁾ contribuíram para quase eliminar a rentabilidade dos investimentos privados em habitação para rendimento e desviar a aplicação de poupanças para outros fins (NEVES, 1997:39) ⁽²⁾.

Como resultado das várias intervenções do Estado no funcionamento do mercado de arrendamento habitacional, verificou-se o desenvolvimento daquilo a que Neves (1997:39) chamou de *sector de arrendamento dual*.

Por um lado, com um sub-sector antigo e de rendas baixas, e no qual as regras do mercado não existiram, e, por outro lado, um mercado de arrendamento recente, de pequena dimensão e com rendas altas ⁽³⁾.

A intervenção estatal na economia gera efeitos directos, normalmente de curto prazo, e efeitos indirectos, sobretudo a médio e longo prazos. No caso do arrendamento, a postura do Estado foi independente dos Governos e dos regimes políticos. No entender de Alves (1995:16), a perturbação do mercado do arrendamento por parte do comportamento estatal teve origem, sobretudo, em quatro motivos:

- 1) na inflação, que ajudou a desvalorizar as rendas habitacionais reduzindo o seu valor inicialmente contratado;
- 2) no congelamento das rendas, pelo facto do Estado ter quase sempre abdicado do reconhecimento dessa desvalorização;

- (1) Em Portugal os Governos fixaram anualmente, por Portaria, o factor de actualização das rendas, situado entre 75% e 100% do Índice de Preços no Consumidor, ou seja, no máximo permitiu a não redução, em termos reais, do valor das rendas de casa.
- (2) Segundo este autor, o regime jurídico muito rígido do arrendamento até 1990, impedindo o estabelecimento de contratos com duração limitada, contribuiu também para a situação de paralisia deste mercado, minando a confiança dos senhorios.
- (3) As rendas baixas e a regulamentação rígida no sub-sector de arrendamento mais antigo levou ao desinteresse generalizado dos senhorios na manutenção e reabilitação dos prédios arrendados.

- 3) na prorrogação forçada dos contratos, em que, nalguns ou na maioria dos casos, foram perpetuados contratos livre e legalmente celebrados como termo certo;
- 4) no efeito da fiscalidade, nomeadamente na redução efectiva do rendimento da propriedade por via dos impostos ⁽¹⁾.

Numa óptica económica, o custo do aluguer é próximo do custo em adquirir uma habitação. Do ponto de vista do investidor (senhorio), a receita do arrendamento tem de cobrir, de acordo com Gibb *et al.* (1999:4), quatro elementos:

- a) o custo do capital da habitação, que corresponde ao custo de oportunidade se o imóvel fosse adquirido, ou seja, diz respeito à quantidade de capital que seria necessária deter se fosse investida noutra alternativa;
- b) a manutenção, pelo facto de ser um bem durável; a habitação implica sempre uma certa despesa para se manterem as suas condições de habitabilidade e compensar o desgaste pela sua utilização;
- c) os custos inerentes ao próprio negócio, que dizem respeito às despesas legais com contratos, cobrança das rendas, manutenção quando não alugados, selecção de inquilinos e o risco de não pagamento das rendas;
- d) o lucro, isto é, a recompensa que os senhorios recebem pelo riscos que correm com este tipo de investimento; é normalmente entendido como a taxa de retorno do capital que seria obtida em oportunidades de investimento alternativas.

Mas as razões para o declínio do arrendamento enquanto investimento podem ser sintetizadas na seguinte afirmação de Balchin *et al.* (2002:122): “But with the development of the stock exchange and building societies, the expansion of government and municipal stock, and increased investment opportunities overseas, private rented property became much less attractive as an investment. Increased public intervention further reduced the attraction of housing investment” ⁽²⁾.

Todavia, o arrendamento continuou a ter a sua importância, nomeadamente como provisão de habitação por parte das entidades públicas.

- (1) A falta de incentivos fiscais e de linhas de financiamento que impulsionassem a produção de novos fogos para arrendamento foram reconhecidas por Ferreira *et al.* (1993:89).
- (2) Segundo Neves (1997:40), qualquer política que vise dinamizar o mercado de arrendamento tem que ter em conta o novo contexto resultante do processo de inovação e liberalização financeiras.

Embora possa parecer que alugar uma habitação seja mais caro do que comprar uma casa idêntica, o arrendamento pode ser mais apropriado para os agregados familiares de menores rendimentos, normalmente os que mais necessitam deste bem. Isto deve-se fundamentalmente a cinco razões (GIBB *et al.*, 1999:5) ⁽¹⁾:

- o acesso a um empréstimo requer uma estabilidade previsível do rendimento das famílias a longo prazo; os rendimentos mais baixos tendem a ser mais instáveis;
- os agregados familiares de menores rendimentos ou de rendimentos instáveis poderão ter de suportar mais pelo empréstimo do que outros em situação de menor exposição ao risco de incumprimento;
- o arrendamento tende a ser uma opção de curto prazo, ou seja, as escolhas podem alterar-se mais rapidamente e adaptarem-se mais depressa às oscilações dos rendimentos;
- o arrendamento está normalmente associado a menores custos legais;
- dependendo das leis e da regulamentação, é possível arrendar partes de uma habitação e não comprar, como seja o aluguer de quartos, o que torna o arrendamento uma opção de longo prazo mais barata.

Tal como noutros países ocidentais, o sector público tem tido um papel cada vez mais activo e visível no sector do arrendamento habitacional, quanto mais não seja pela provisão de habitação social assente neste tipo de compromisso com os inquilinos. Esta intervenção do Estado por via do arrendamento social torna a provisão de habitação mais barata porque, em regra, não incorpora o lucro no valor da renda cobrada.

De facto, uma maneira importante de reduzir o custo do arrendamento é fazer com que as rendas reflectam os custos históricos e não o valor corrente do capital, como acontece no caso do arrendamento livre.

O sector público ou social não necessita forçosamente de ter um retorno que incorpore o custo de oportunidade do valor global corrente da habitação como activo (GIBB *et al.*, 1999:6) ⁽²⁾. A existência de subsídios permite que o sector do arrendamento social possa praticar rendas mais baixas do que as praticadas pelo mercado.

(1) No mesmo sentido vai a opinião de Baleiras (1990:12), ao referir que para os jovens e para as famílias de menores rendimentos é de esperar a preferência do arrendamento à compra, dado que a aquisição implica desembolsos iniciais bastante superiores ao aluguer.

(2) Na promoção pública directa de habitação é frequente o recurso ao sistema de rendas resolúveis, que determina a propriedade da casa a médio/longo prazo, em condições acessíveis para os beneficiários e não lucrativas para o Estado. (SERRA, 2002:94).

6.2. BREVE HISTÓRIA DO ARRENDAMENTO EM PORTUGAL ATÉ FINAIS DO SÉCULO XX

A situação do mercado de arrendamento em Portugal foi marcado por acontecimentos e aspectos ideológicos e económicos que se traduziram, ao longo de décadas, em iniciativas legislativas que os legitimaram.

Apesar de algumas iniciativas no sentido de codificar as disposições em vigor sobre arrendamentos de prédios urbanos ⁽¹⁾, a grande reforma no domínio do arrendamento urbano em Portugal ficou a dever-se à Lei 2030, de 22 de Junho de 1948. Este diploma passou a tratar de assuntos variados, ao relevar a expropriação por utilidade pública e o direito de superfície, por exemplo, bem como a propriedade por andares ou propriedade horizontal.

Quanto à actualização das rendas de habitação, esta apenas foi admitida fora de Lisboa e Porto, ficando, pois, congeladas nestas duas cidades.

No entanto, a actualização das rendas, por motivo da depreciação monetária, passou a ser um tema importante e ao mesmo tempo controverso.

Verificou-se uma actualização esporádica das rendas com esta Lei de 1948 mas apenas por via fiscal e com base nos rendimentos ilíquidos matriciais de 1938. Para o resto do País foram permitidas actualizações de cinco em cinco anos, mediante avaliações requeridas pelos senhorios, a contar da fixação da renda e nunca antes de 1 de Janeiro de 1950 (artigo 50º da Lei de 1948).

Com a publicação do novo Código Civil de 1966, instituído pelo Decreto-Lei 47334, de 25 de Novembro, manteve-se a prorrogação forçada nos arrendamentos para habitação em Lisboa e Porto com a suspensão das avaliações fiscais estabelecidas em 1948 para estas duas cidades ⁽²⁾.

- (1) O Código Civil de Seabra, de 1867, firmou um regime claro e liberal para o arrendamento como modalidade de locação, de acordo com o referido no preâmbulo do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro. Após a proclamação da República, as tensões acumuladas resultantes do fenómeno da urbanização crescente no País, a par de alguma vontade política no sentido de obter resultados junto da população em geral, começaram a provocar uma crescente intervenção legislativa nesta matéria. Assim, o Decreto de 11 de Novembro de 1910 tornou-se precursor deste tema, ao fixar preceitos fiscais específicos no domínio do arrendamento urbano, para além de ter congelado as rendas pelo prazo de um ano. A partir de 1919 com a publicação do Decreto 5411, de 17 de Abril, incluiu-se a norma de congelamento das rendas nos contratos existentes e nos futuros, salvo quando superiores a certo montante, elevado para a época, ou seja, foi instituída a prorrogação forçada das rendas.
- (2) A liberdade de fixação das rendas foi mantida pelo Código Civil de 1966 para o primeiro ou para novos arrendamentos. Todavia, a denúncia por iniciativa do senhorio era muito restringida, conferindo aos arrendamentos urbanos uma natureza não temporária (artigo 1095º).

Conforme é referido no ponto 7 do preâmbulo do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, que vamos analisar em seguida, “esta solução, encontrada na época por puros pruridos políticos, veio ampliar o problema, sem precedentes na agitada história do arrendamento urbano português, criado pela Lei 2030”.

Constatou-se, deste modo, que na altura da Revolução de 1974 havia muitas rendas em Lisboa e Porto que não eram actualizadas desde o pós-segunda guerra mundial.

O grave problema do preço das rendas de casa foi reconhecido num estudo levado a cabo em 1971 por Ferreira *et al.* (1972) ⁽¹⁾, solicitado pelo então Fundo de Fomento da Habitação, o qual procurou encontrar soluções positivas e realistas do problema da habitação, especialmente grave nas referidas cidades de Lisboa e Porto, tanto mais que nos restantes concelhos as actualizações das rendas eram permitidas, como já se referiu. É aí afirmado o seguinte:

“Não obstante a delicadeza do problema, têm-se desenvolvido campanhas demagógicas tendentes a desvirtuar as suas verdadeiras causas, que residem no absurdo regime excepcional da imutabilidade das rendas naquelas duas cidades”. No mesmo estudo prossegue-se:

“E mais impressionante se torna esta aberração da lei que, embora de carácter transitório, sacrifica há mais de vinte anos uma importante classe da vida nacional, se atentarmos em que nem todos os inquilinos que dela beneficiam carecem de auxílio, vivendo muitos, possivelmente a maioria, em situação económica francamente desafogada”. Mais ainda:

“Em flagrante contraste, nem todos os senhorios sacrificados estão em condições de praticar assistência social em moldes tão onerosos, sendo certo que uma grande parte dos mesmos é constituída por indivíduos de acentuada debilidade económica, alguns dos quais não dispõem de outros meios de sobrevivência senão esses poucos rendimentos, cuja inalterabilidade, além dos prejuízos que ocasiona ao próprio Estado, constitui caso único numa sociedade em permanente evolução” (FERREIRA *et al.*, 1972:5-6).

(1) Este estudo procurou prestar elementos concretos sobre a evolução das rendas das habitações no período de 1960 a 1970.

Para além deste estudo preconizar um conjunto de ideias no sentido de encontrar soluções conjugadas para este problema, referia-se, em jeito de conclusão, o seguinte:

“Quaisquer soluções unilaterais e meramente jurídicas ou políticas que não procurem encontrar harmonias de interesses ou justos equilíbrios serão votadas a insucesso ou agravarão ainda mais as condições de habitação de grande parte da população portuguesa, fenómeno gerador de tensões sociais, reivindicações salariais, subidas concomitantes de preços nos demais componentes do «cabaz de compras» designadamente desactualização de rendas. Se nada se fizer continuarão as altas dos preços, desigualdades e injustiças sociais, insatisfação, quebras na economia, frustração no trabalho, promiscuidade na família, má salubridade, emigração, etc.” (FERREIRA *et al.*, 1972:12).

Na opinião de Lopes (1999:278-279), durante o período do Estado Novo, os controles de preços estiveram largamente generalizados em toda a economia. Era muito vasta a lista dos bens e serviços cujos preços eram tabelados ou aprovados administrativamente, quer ao nível do consumidor, quer ao nível dos produtores. “Os controles de rendas de casa, além de terem estado na origem da falta de reparações em prédios antigos, levaram à demolição de muitos deles, por ser essa a forma mais praticável de os proprietários conseguirem escapar à erosão dos seus rendimentos” (LOPES, 1999:280-281).

Com o 25 de Abril de 1974 a situação não melhorou. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 217/74, de 27 de Maio, foram congeladas por 30 dias as rendas dos prédios urbanos, e através do Decreto-Lei 445/74, de 12 de Setembro, foi alargada a todos os concelhos a suspensão das avaliações fiscais para actualização das rendas para habitação antes limitada a Lisboa e Porto. Esta última legislação veio instituir um sistema de rendas livres para os primeiros arrendamentos de prédios novos, enquanto que para os prédios anteriormente arrendados (prédios antigos) condicionava o estabelecimento da nova renda à aplicação de determinado coeficiente à renda vigente no contrato anterior.

Esta legislação, resultante da manutenção das distorções herdadas do passado, conduziu a uma especulação desenfreada nos primeiros arrendamentos, cujos proprietários procuravam antecipar em vários anos o valor que seria adequado pagar no futuro pelos

arrendatários, e uma generalização de pagamentos extra-contrato e outros subterfúgios nos novos arrendamentos de prédios antigos, além do agravamento do desinteresse – não contrariado pela Administração – dos proprietários em procederem a obras de conservação ou reparação de prédios (MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, 1978:5).

Seguiram-se numerosos actos legislativos relacionados com contratos de arrendamento para habitação, com as casas sobreocupadas na região do Porto, com o realojamento das famílias prejudicadas por demolições e com o direito de preferência aos conviventes com o arrendatário.

A preocupação com a reestruturação e disciplina dos arrendamentos urbanos aconteceu já sob o domínio da normalização constitucional portuguesa, evidenciando-se a Lei 63/77, de 25 de Agosto, que veio salientar a ideia da importância da habitação própria, conferindo aos arrendatários habitacionais um direito de preferência na aquisição de habitação própria.

Através do Decreto-Lei 148/81, de 4 de Junho, passaram a ser permitidas daí para o futuro arrendamentos de renda livre, ilimitada mas sem actualização e de renda condicionada mas actualizável.

Mas foi o Decreto-Lei 294/82, de 27 de Julho, que veio possibilitar a actualização anual das rendas em virtude de certas obras, tendo sido o Decreto-Lei 148/81, de 4 de Junho, que proclamou o princípio da actualização anual de todas as rendas de acordo com os coeficientes a aprovar pelo Governo.

Para compensar os aumentos de rendas, foi instituído por este diploma o subsídio de renda para os arrendatários de baixos rendimentos.

Com a publicação da Lei 46/85, de 20 de Setembro, surgiu o Decreto-Lei 13/86, de 23 de Janeiro, que a veio regular, relativamente a arrendamentos em renda condicionada. Veio também introduzir várias regras gerais sobre o arrendamento urbano. Em regulamentação a esta Lei surgiu também o Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março, que incidiu sobre subsídios de renda.

Como referimos, em 1985 surgiu a Lei 46/85, de 20 de Setembro, tendo por base a convicção generalizada da injustiça das rendas antigas e, assim, a disponibilidade dos subsídios de renda terão sido decisivos na sua aplicação prática.

Todavia, e de acordo com o referido no ponto 10 do preâmbulo do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, “os pedidos de subsídio ficaram muito aquém do previsto:

embora percentualmente elevados, as correcções extraordinárias das rendas incidiram sobre bases tão baixas que não tiveram reflexos nos rendimentos dos arrendatários, mesmo quando diminutos”.

Já em 1990 foi reconhecido, no preâmbulo do já citado diploma que instituiu o Regime do Arrendamento Urbano, que “a política de habitação, após 1974, apesar de todos os benefícios políticos emergentes da Lei 46/85, de 20 de Setembro, continua limitada, condicionada e circunscrita ao mercado de aquisição de casa própria, com todas as suas consequências políticas, económicas e sociais”, afirmando-se de seguida que “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 própria”.

Entretanto, o mercado de arrendamento continuou relativamente paralisado, não obstante as expectativas criadas com a já citada Lei de 1985. “Apesar da evolução que essa lei representa, mantêm-se no actual regime jurídico do arrendamento urbano, condições que o limitam e tornam pouco atractivo, condicionando a sua adequada e objectiva participação na política de habitação”, como foi assim reconhecido no ponto 11 do preâmbulo do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro (1).

Foi com base nesta constatação que o Governo procurou em 1990 reformar alguns aspectos estruturais do arrendamento urbano até então em vigor, no sentido de facilitar a dinamização do mercado da habitação. Entre eles, contava-se a possibilidade da celebração de contratos, para o futuro, de duração ilimitada, devolvendo ao arrendamento a sua fixação temporária essencial e própria do seu alcance por definição.

Outro aspecto estrutural teve a ver com a degradação do parque habitacional e, em geral, da construção urbana, procurando incentivar a realização de obras necessárias, fiscalizando o estado dos prédios e conferindo poderes às autarquias locais em matéria de arrendamento.

Por outro lado, reconheceu-se que uma adequada política fiscal podia constituir um incentivo importante para a dinamização do mercado do arrendamento.

Ao querer legislar no sentido de alterar o estado jurídico do arrendamento e sintetizar

(1) Foram reconhecidos os contributos desta Lei de 1985 para a correcção das injustiças e atenuação dos efeitos negativos que resultavam do prolongado congelamento das rendas com contratos em constância de arrendamento. Para Ferreira *et al.* (1993:89), particularmente em Lisboa e Porto, em que muitos alugueres em regime de constância de arrendamento provinham dos anos quarenta e cinquenta, com níveis ridículos, as correcções previstas na Lei 46/85, de 20 de Setembro, colocaram-nos a níveis muito afastados dos valores de mercado, provocando: (a) graves distorções económicas e injustiças sociais; (b) a “fixidez” residencial; (c) a retenção de muitas casas vazias, por inquilinos que foram habitar outra, na mesma cidade ou noutro local; e (d) a inviabilidade de obras de conservação a expensas do senhorio e de actuação eficaz dos municípios em relação à degradação.

normas jurídicas implementadas durante décadas, foi afirmado no diploma preambular já referido, o seguinte:

“Em Portugal, por vezes, tem havido a tendência para abordar a problemática do arrendamento como se de uma luta de interesses se tratasse entre proprietários e inquilinos, quando, de facto, se está perante uma situação totalmente inversa.

Não há interesses antagónicos, antes pelo contrário: trata-se, para todos os efeitos, de procurar a sua saudável conjugação, em benefício da sociedade e do País.

Cabe ao Governo, quando necessário e as circunstâncias o exijam, encontrar o equilíbrio socialmente justo, sem defender qualquer das partes, mas por forma a garantir as melhores condições para o cumprimento de um preceito constitucional – o direito à habitação”.

Em relação ao mercado de arrendamento, o objectivo das medidas legislativas dos Governos foi o de desregular a posse, abdicando de algumas restrições sobre o nível das rendas e reduzir o sentido de posse segura do imóvel ou fracção e, por esse meio, permitir aos existentes e novos investidores terem maior liberdade para entrarem e saírem do mercado e fazerem melhores retornos do seu investimento.

O principal mecanismo usado para este fim foi o Regime do Arrendamento Urbano.

O objectivo foi o de criar condições de mercado que permitissem que o arrendamento qualitativo se expandisse num ambiente regulamentador propício e adequado.

Em 1990 foi, então, publicado o diploma que aprovou e fez vigorar durante todo o período em análise o Regime do Arrendamento Urbano.

6.3. A CRIAÇÃO DO REGIME DO ARRENDAMENTO URBANO

A matéria do arrendamento urbano foi reunida pelo Governo num único diploma, tendo sido criado, através do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), “de modo a colmatar lacunas, evitar contradições e prevenir desarmonias”, conforme é referido no ponto 12 do seu preâmbulo.

No seu artigo 1º, o diploma define o arrendamento urbano ⁽¹⁾ como sendo “o contrato

(1) De acordo com Gomes (1996:9), a temática do arrendamento para habitação desenrolou-se no âmbito dos arrendamentos de prédios urbanos, já que, em princípio, só o prédio urbano ou parte dele é de molde a satisfazer as necessidades habitacionais do homem, sejam elas permanentes ou ocasionais.

pelo qual uma das partes concede à outra o gozo temporário de um prédio urbano, no todo ou em parte, mediante retribuição”, podendo o arrendamento urbano ter como finalidade a habitação, a actividade comercial ou industrial, o exercício de profissão liberal ou outra aplicação lícita do prédio. Quando nada se estipulava, e de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do RAU, o arrendatário só podia utilizar o prédio para habitação.

Segundo Gomes (1996:13), “o arrendamento urbano é habitacional quando tem por fim a habitação do locatário e do seu agregado familiar. A lei não define o que seja habitação”. Associado ao direito à habitação previsto, como anteriormente vimos, no normativo constitucional português, continua o autor, que num sentido estrito afecto a esse preceito constitucional, “a habitação identifica-se com a casa, a morada, com o local de residência habitual e permanente, onde a pessoa tem centrada a sua vida pessoal e familiar”. Num sentido amplo, o arrendamento habitual é também aquele que é destinado a habitação não permanente.

Relativamente ao arrendamento urbano para habitação, estabeleceram-se três tipos de regime de rendas:

- a) o regime de renda livre – quando a renda inicial era estabelecida por livre negociação entre as partes;
- b) o regime de renda condicionada – a renda inicial do primeiro ou dos novos arrendamentos resultava da livre negociação entre as partes, não podendo, no entanto, exceder por mês o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa das rendas condicionadas ao valor actualizado do fogo, no ano da celebração do contrato; a taxa das rendas condicionadas foi fixada por Portaria dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (1);
- c) O regime de renda apoiada – neste regime o montante das rendas foi subsidiado, vigorando, ainda, regras específicas quanto à sua determinação e actualização mediante legislação própria a aprovar pelo Governo (2).

(1) O artigo 81.º do RAU estabeleceu também o regime obrigatório de renda condicionada, nomeadamente nos arrendamentos: (a) de fogos que, tendo sido construídos para fins habitacionais pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos, autarquias locais, misericórdias e instituições de previdência, tenham sido ou venham a ser vendidos aos respectivos moradores, (b) de fogos construídos por cooperativas de habitação económica, associações de moradores e cooperativas de habitação-construção que tenham usufruído de subsídios ao financiamento ou à construção por parte do Estado, autarquias locais ou institutos públicos.

(2) Ficaram sujeitos a este regime os prédios construídos ou adquiridos para arrendamento habitacional pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais e pelas instituições particulares de solidariedade social com o apoio financeiro do Estado.

Em relação à duração dos contratos, as partes podiam estipular um prazo para a duração efectiva (limitada) dos arrendamentos urbanos para habitação desde que a respectiva cláusula fosse inserida no texto escrito do contrato, assinado pelas partes. Contudo, este prazo antes referido não podia ser inferior a cinco anos.

Mas, como atrás vimos, mais delicado do que legislar e regular para o futuro, foi alterar o regime dos arrendamentos já constituídos. Ora, foi neste aspecto que se encontraram os principais factores de constrangimento na legislação do arrendamento, os maiores problemas sociais e a principal causa da degradação de tão larga parcela do nosso património imobiliário urbano (1).

6.4. AS ALTERAÇÕES AO RAU

Entretanto, ao longo do período de tempo em estudo, o RAU sofreu duas alterações, as quais foram relevantes para a análise seguida neste trabalho.

Quanto à primeira alteração, com a entrada em vigor do Decreto-Lei 278/93, de 10 de Agosto, ficou consagrada “a possibilidade de actualizar as rendas nos termos convencionados pelas partes nos contratos não sujeitos a um prazo de duração efectiva, ou com um prazo superior a oito anos,” como é referido no preâmbulo deste diploma.

Na opinião do Governo de então, e de acordo com o preâmbulo acima citado, “sem tal medida, criar-se-ia uma nova distorção no mercado, já que os contratos tenderiam a ser todos celebrados com um prazo de duração efectiva, como uma retrospectiva da evolução do mercado já indiciava:

- sem possibilidade de actualizar as rendas, depois de ter procedido à sua livre fixação, o mercado de arrendamento reduziu-se aos fogos que não eram procurados para aquisição;
- a admissibilidade da actualização das rendas livres, de acordo com os coeficientes aprovados pelo Governo, veio alargar a outro tipo de fogos a opção pelo arrendamento, mas, atendendo ao facto de a actualização ficar abaixo dos valores de inflação, levou os montantes iniciais das rendas a antecipar essa futura depreciação;
- a introdução de arrendamentos com duração efectiva limitada veio permitir dispor desses montantes graças à periódica recuperação das depreciações sofridas durante a vigência do contrato”.

(1) Preâmbulo do Decreto-Lei 278/93, de 10 de Agosto. Este foi o primeiro diploma a provocar alterações ao RAU, como veremos.

Ainda relativamente ao acima exposto, sintetizou o Governo neste diploma que “a possibilidade de prazos de vigência alargados nos contratos de arrendamento é um bem que não se quer perder, razão pela qual o presente diploma consagra a condição da sua existência prática: mecanismos alternativos de actualização dos valores das rendas”.

Para além desta alteração relacionada com o arrendamento urbano em geral, este diploma veio consagrar uma alternativa à transmissão para descendentes com mais de 26 e menos de 65 anos, para ascendentes com menos de 65 anos e para afins na linha recta nas mesmas condições, traduzida numa indemnização correspondente a dez anos de renda. No entanto, e relativamente ao regime de renda livre, a actualização das rendas, estipulada por livre negociação entre as partes, passou a poder ser convencionada no próprio contrato ou em documentação posterior.

Outra das soluções consagradas consistiu no reconhecimento do direito do senhorio aumentar a renda até ao que seria o seu valor máximo no regime de renda condicionada, quando o inquilino dispusesse de outra habitação que pudesse satisfazer as suas necessidades habitacionais imediatas, quer esta fosse de sua propriedade ou não.

No preâmbulo deste diploma foi, aliás, mencionado que “a protecção do arrendatário, que de certa forma justificava a não actualização das rendas, não merecia tutela quando este dispusesse de outra residência na mesma comarca ou na mesma área metropolitana em que residia”.

A segunda alteração ao RAU verificou-se com a Lei 13/94, de 11 de Maio, em que veio a Assembleia da República legislar no sentido de alterar o regime obrigatório da renda condicionada no que dizia respeito à pretensão por parte do senhorio quanto à comunicação para efeitos de actualização obrigatória da renda.

6.5. OS COMPLEMENTOS AO RAU

Como atrás referimos, o Regime do Arrendamento Urbano instituiu, no que dizia respeito ao arrendamento para habitação, os regimes de renda livre, renda condicionada e renda apoiada.

Quanto ao regime de renda condicionada, ela podia resultar da livre negociação das partes, presunção legal ou por imposição de lei. Este foi o regime mais utilizado na prática, sobretudo nos casos de transmissão dos arrendamentos mais antigos, relativamente aos quais, como anteriormente vimos, o congelamento das rendas durante décadas veio provocar a respectiva desactualização. Esta situação acabou por originar, como consequência, graves distorções no mercado do arrendamento, embora tenha, ao mesmo tempo, obstado ao aparecimento de graves perturbações ou tensões sociais.

Em face do exposto, a renda condicionada teve, na sua génese, como objectivo primordial restabelecer uma relação de equilíbrio entre o valor actualizado do fogo e a necessidade de proporcionar ao proprietário um rendimento não especulativo do capital investido, sem deixar de se atender aos encargos inerentes à propriedade, aspectos estes que foram complementados pela previsão de benefícios fiscais e de subsídio de renda a conceder aos arrendatários que dela carecessem.

Assim, a determinação da renda condicionada passou, a partir de 2000, a ter necessariamente de resultar ou ter como limite o valor actualizado do fogo multiplicado por uma justa taxa de rendimento, como, aliás, já o RAU previa. No apuramento do valor real ou valor actualizado dos fogos sujeitos ao regime de renda condicionada, passaram a assumir especial relevância os factores do estado de conservação do fogo e o coeficiente de vetustez ⁽¹⁾.

Tudo o acima exposto fez parte da argumentação do XIV Governo constitucional (socialista) no preâmbulo do Decreto-Lei 329-A/2000, de 22 de Dezembro. Ele teve como objectivo actuar no sentido de incentivar a realização de reabilitação dos prédios urbanos arrendados para habitação, relevando também a necessidade de uma melhor ponderação, na fórmula de cálculo do valor dos fogos, das áreas de fogos muito pequenas ou muito grandes que tinham vindo a provocar distorções no apuramento do valor desses mesmos fogos.

Pretendeu, assim, o Governo, que a realização de obras de recuperação dos imóveis degradados e de melhoria das condições de habitabilidade reflectissem de forma mais evidente a diferença entre o valor da renda condicionada nos casos em que não tivesse havido realização de obras e naqueles em que as mesmas se tivessem concretizado.

Manteve este diploma a obrigatoriedade do Governo fixar, no mês de Outubro de cada ano, para vigorar no ano seguinte, os preços de construção da habitação por metro quadrado, para efeitos de cálculo da renda condicionada. Estes valores foram fixados por zonas do País e aglomerados urbanos, tendo em atenção os diferentes custos da construção e do solo.

(1) O valor actualizado dos fogos sujeitos ao regime de renda condicionada dependia das seguintes variáveis: do valor actualizado de cada fogo no ano de celebração do contrato; do nível de conforto do fogo; do seu estado de conservação; da área útil nos termos do RGEU; do preço da habitação por metro quadrado; e do coeficiente relativo à vetustez do fogo. O coeficiente de vetustez foi determinado pelo Decreto-Lei 329-A/2000, de 22 de Dezembro, em função do número inteiro de anos decorridos desde a data de emissão da licença de utilização, se existisse, ou da data da primeira ocupação. Este coeficiente só era aplicado aos fogos com mais de seis anos de existência, aumentando o seu valor com a idade dos mesmos.

Para os fogos dos prédios construídos ou adquiridos para fins habitacionais pelo Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos e autarquias locais e pelas IPSS's com o apoio financeiro do Estado, que tivessem sido ou viessem a ser vendidos aos respectivos moradores e estivessem sujeitos ao regime de renda condicionada, o preço de construção de habitação por metro quadrado seria de 0,8 dos valores fixados pela referida Portaria anual.

Passamos de seguida à análise da principal legislação reguladora relacionada com a promoção pública de habitação. A sua relevância vai para a habitação social (habitação a custos controlados), para a criação do INH e do IGAPHE, para os Contratos de Desenvolvimento para Habitação, bem como para o Incentivo ao Arrendamento por Jovens e o Programa Especial de Realojamento.

CAPÍTULO 7

A PROMOÇÃO PÚBLICA DE HABITAÇÃO

“Em muitas intervenções as rotinas burocratizadas parecem ter substituído o espírito que dá sentido à iniciativa pública”.

- LUÍS VICENTE BAPTISTA

7.1. A PROMOÇÃO PÚBLICA DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL

7.1.1. HABITAÇÃO SOCIAL E HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS: CONCEITOS

Em Portugal, o conceito de habitação social ainda não se encontra bem definido e parece transcender, na prática, o conceito simples de habitação a custos controlados, aliás, custos estes regulados por lei, como veremos.

O conceito de habitação social parece conter, na opinião de Paiva (1994:17) três elementos que, em conjunto, identificam este tipo de bem:

- a) o facto de ser regulamentada, promovida e especialmente apoiada pelos poderes públicos;
- b) de ser construída a preços módicos e limitados por lei;
- c) por ser, em princípio, destinada a famílias de baixos rendimentos, insolventes ou de fraca solvência, que não têm capacidade para aceder ao bem-habitação oferecido pelo mercado e que, de outra forma, não conseguiriam satisfazer as suas necessidades habitacionais.

Quanto à sua ocupação, a habitação social tanto pode ser destinada à habitação própria como ao arrendamento.

De acordo com a opinião de outro especialista, normalmente existe a tendência nalguns autores em entenderem que o conceito de habitação social é sinónimo de habitação a custos controlados, não apresentando esta muitas das características negativas que são conotadas com o termo habitação social (MORGADO, 2000:67).

O termo habitação social anda quase sempre ligado à ideia de habitação para pobres, habitação com deficiências de qualidade de construção, à identificação fácil dos bairros sociais desintegrados das cidades e à distinção dos restantes tipos de habitação, sobretudo em relação à habitação do mercado.

Hoje em dia não são na generalidade estas as características que se encontram na habitação a custos controlados. Desde há alguns anos que se notou a preocupação com a qualidade de construção e da sua atracção e integração na cidade envolvente. Existe também, desde há um tempo, uma prioridade na complementarização destas habitações

com equipamentos sociais e comércio, criando novos espaços habitacionais em vez dos dormitórios sombrios do passado.

Novas soluções construtivas e novos materiais andavam afastados da habitação social, sendo que hoje o contraste entre o passado e o presente é cada vez mais nítido (MORGADO, 2000:68) ⁽¹⁾.

Para Morgado (2000:68), a melhoria que se tem verificado na qualidade dos empreendimentos de habitação a custos controlados não foi “alheia a intervenção do INH e a sua influência junto dos promotores, tendo a realização do Prémio INH dado um contributo importante nessa área” ⁽²⁾.

Passou-se nos últimos anos de uma fase generalista, em que o sector empresarial da construção civil pouco mais se preocupava do que tentar encaixar os custos de construção nos limites fixados para a habitação a custos controlados, para uma fase de especialização ⁽³⁾, caracterizada pela existência de empresas de pequena e média dimensão quase inteiramente dedicadas a este sector e com empresas de grande dimensão com uma parte significativa da sua actividade dedicada à construção de habitação apoiada pelo Estado.

Na aceção do Instituto Nacional de Habitação (2000:19), a Habitação a Custos Controlados (HCC) é a habitação promovida com o apoio financeiro do Estado e tem como objectivo permitir o arrendamento ou aquisição de casa própria a agregados familiares de baixos recursos, ainda que o acesso à mesma não seja condicionado pelo valor dos seus rendimentos. Ela é promovida pelas Câmaras Municipais, Cooperativas de Habitação e Construção, empresas privadas e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's), obedecendo a limites de área bruta, custos de construção e preços de venda fixados.

Como este tipo de habitação é disponibilizada a preços inferiores aos do mercado, ela constitui uma forma importante de responder às dificuldades das famílias cuja situação económica e financeira não permite o acesso a uma habitação sem o apoio do Estado.

(1) Para este autor, estava-se, já na altura, a passar de uma fase em que os maus exemplos eram a regra para uma nova fase em que constituirão a excepção. Por exemplo, em determinados centros urbanos de maiores dimensões continua a haver uma densificação populacional acima do desejável.

(2) O Prémio INH é um prémio anual de mérito atribuído a empreendimentos habitacionais de custos controlados que reflectem as preocupações acima expostas.

(3) O conceito e a ideia que lhe está subjacente é de Morgado (2000:69).

7.1.2. ORIGENS RECENTES DA HABITAÇÃO SOCIAL

Por regra, quem define a política de habitação e concede os meios financeiros para a realização dos programas habitacionais são os Governos, cabendo às Câmaras Municipais a promoção e gestão da habitação social. Os Governos das Regiões Autónomas dispõem de Secretarias Regionais que coordenam a habitação, embora não haja aqui descentralização para os municípios, se bem que os programas da habitação social e cooperativa dependam dos financiamentos do INH em Lisboa.

Até 1982, foi o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) o organismo da administração central que executou a política da habitação do Estado, o qual dispunha de delegações regionais no Continente: Norte (Porto), Centro (Coimbra e Aveiro) e Sul (Évora e Faro). Deveu-se, porventura, a este organismo a construção de 50.000 fogos ⁽¹⁾ de habitação social através da promoção directa e do apoio financeiro e técnico que deu às cooperativas, à auto-construção, às associações de moradores, às câmaras municipais e às empresas, no âmbito dos chamados Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH's). As casas económicas construídas antes do 25 de Abril de 1974 pelas Caixas de Previdência foram transferidas para o FFH que as geriu juntamente com a habitação social por si promovida. Com a extinção deste Fundo, todo este património constituído por cerca de 40.000 fogos de arrendamento social passou para o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado que, a partir daí, o começou progressivamente a alienar aos moradores-inquilinos.

Com o fim do FFH em 1982, a função da promoção directa da habitação social foi transferida para as câmaras municipais, tendo a partir daí baixado a produção do sector de habitações sociais, quer para venda, quer para arrendamento (PAIVA, 1994:19) ⁽²⁾, porque poucos foram os municípios que continuaram a actividade da habitação social, por escassez de meios financeiros e técnicos adequados.

A habitação social vai aqui ser entendida por nós como a habitação de custos controlados promovida por entidades públicas, cooperativas ou por entidades privadas, inclusivamente aquela que é resultante de contratos de desenvolvimento para habitação.

(1) Embora o número de fogos iniciados pelos vários programas do FFH tenha sido de 73.315, entre 1974 e 1982, de acordo com Ferreira (1988:57).

(2) O chamado Sector Locativo Social. As estatísticas da União Europeia distinguem três segmentos de mercado, segundo os regimes de ocupação: o Sector de Acesso à Propriedade, constituído pela habitação própria ou de propriedade do ocupante; o Sector Locativo Privado, constituído pela habitação cujos senhorios são pessoas singulares, empresas ou instituições; e o Sector Locativo Social, constituído por habitações sociais tanto para venda como para arrendamento.

7.1.3. OS INSTITUTOS PÚBLICOS NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO

Em geral por toda a Europa assistiu-se, a partir do final dos anos oitenta, a uma diminuição da participação directa do Estado no mercado de habitação, passando a ser exigida cada vez mais aos Governos uma participação indirecta no mesmo, disponibilizando instrumentos de trabalho e fiscalizando a sua correcta aplicação.

Em Portugal, o Estado passou a intervir mais como coordenador e supervisor do mercado de habitação, produzindo legislação de enquadramento que permitisse dispor aos agentes económicos nele envolvidos os instrumentos necessários para promoverem a habitação. Foi neste ambiente que, sob a tutela do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Ministério das Finanças, se criaram dois institutos públicos na área da habitação: O Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). O primeiro encarregou-se da administração habitacional e de intervenções de natureza financeira no sector de habitação da competência do Estado. O segundo teve como objectivo o domínio da gestão, conservação e alienação do património público na área da habitação, bem como soluções para a resolução das carências de habitação social.

7.1.3.1. O INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO

O Instituto Nacional de Habitação (INH) foi criado pelo Decreto-Lei 177/84, de 25 de Maio, mas sujeito ao regime de instalação, tendo a sua comissão instaladora tido por missão propor a estrutura orgânica adequada ao desempenho da sua actividade (1).

As condições para a sua estruturação definitiva, através da aprovação dos Estatutos (2),

- (1) A extinção do Fundo de Fomento da Habitação ocorrida em 1982, imposta pela situação financeira e organizacional a que chegara, criou um vazio orgânico em matéria de administração habitacional. A Resolução do Conselho de Ministros nº 224/81, de 30 de Outubro, determinou que fossem apresentados pelos Ministros competentes projectos de Decretos-Lei extinguindo não só o Fundo de Fomento da Habitação, como definindo a instituição que deveria assumir as funções financeiras dos programas de habitação definidas e a definir pelo Governo no âmbito da política global da habitação. Optou o Governo em 1982 pela criação de um fundo público que pudesse aproveitar a estrutura e a experiência do Crédito Predial Português, abdicando, assim, da manutenção de estrutura administrativa própria. O Decreto-Lei 217/82, de 31 de Maio, criou o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação, intitulado abreviadamente por FAIH, a funcionar junto do Crédito Predial Português, sendo as suas relações com esta instituição de crédito reguladas pelos estatutos anexos a esse diploma. Este Fundo foi uma pessoa colectiva de direito público dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. O FAIH teve por objectivo fundamental contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado.
- (2) Este Instituto esteve sujeito ao regime de instalação até 22 de Julho de 1986, data em que foram aprovados os seus Estatutos, posteriormente alterados com o Decreto-Lei 460/88, de 14 de Dezembro.

foram definidas com a entrada em vigor do Decreto-Lei 202-B/86, de 22 de Julho.

Nestes termos, o INH foi criado como sendo um organismo da Administração Central (instituto público) com personalidade jurídica e dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, vocacionado para a administração e financiamento de programas de habitação social apoiados pelo Estado.

As suas atribuições passaram por assegurar a administração habitacional e as intervenções de natureza financeira no sector de habitação da competência do Estado, cabendo-lhe, em especial:

- a) estudar a situação habitacional com vista à formulação de propostas de medidas de política, legislativas e regulamentares;
- b) preparar o Plano Nacional de Habitação e os planos anuais e plurianuais de investimento no sector;
- c) coordenar e preparar as medidas de política financeira do sector e contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado;
- d) acompanhar a execução das medidas de política e os programas de promoção habitacional, de acordo com os planos e normativos aprovados, bem como prestar apoio técnico aos promotores antes referidos.

No domínio da administração habitacional competia ao INH:

- a) a promoção de inquéritos e estudos destinados a manter actualizado o conhecimento dos problemas habitacionais;
- b) o estudo das soluções e normas técnico-económicas mais adequadas à prossecução da política de habitação;
- c) avaliar os custos do Estado e do sector público na execução da política geral de habitação;
- d) acompanhar a execução dos projectos de habitação social por ele financiados ou subsidiados;
- e) apoiar a investigação no domínio habitacional e propor normas e regulamentos relativos aos edifícios habitacionais, em articulação com organismos de investigação;
- f) dinamizar a execução dos planos de habitação promovidos e apoiados pelo sector público;
- g) desenvolver acções formativas e de informação e apoiar tecnicamente os promotores.

Em matéria de financiamento, competia a este Instituto:

- a) conceder empréstimos destinados ao financiamento de programas habitacionais de interesse social;
- b) conceder bonificações de juros e prestar garantias quando necessário às instituições de crédito que praticassem as operações de financiamento à construção e recuperação de habitação social;
- c) contrair empréstimos em moeda nacional ou estrangeira, emitir obrigações e realizar outras operações no domínio dos mercados monetário e financeiro directamente relacionadas com a sua actividade;
- d) celebrar contratos de desenvolvimento ou contratos-programa no domínio habitacional;
- e) participar em sociedades que tivessem como objecto a promoção habitacional, a construção ou a urbanização ou ainda a gestão da habitação social;
- f) desempenhar outras funções que lhe fossem atribuídas por lei.

Tal como foi referido no preâmbulo deste diploma de 1986, atendendo ao volume de projectos de habitação social que já se encontravam em condições de ser realizados, a acção do INH começou por se centrar, sobretudo, na execução e gestão dos empreendimentos pendentes, por forma a desbloquear as situações de maior urgência, antes mesmo de estarem criados os meios de trabalho indispensáveis à sua estruturação definitiva. Entretanto, “a própria dinâmica do sector veio a consubstanciar no alargamento da actividade do Instituto, que no final de Abril de 1986 tinha já assinado contratos para a construção de cerca de 8500 fogos, no valor de 19 milhões de contos, o que mostra bem as perspectivas de desenvolvimento do novo organismo e o volume das responsabilidades entretanto assumidas”.

Em suma, e conforme foi referido pelo INH no seu Relatório e Contas relativo ao exercício de 1994, o seu papel no essencial “deverá ser o de uma entidade reguladora do mercado habitacional através do segmento do crédito bonificado à construção de habitação de custos controlados, deixando aos agentes do mercado a realização da generalidade das operações, assegurando a sua conformidade com a legislação aplicável e intervindo para corrigir insuficiências ou distorções daquele mercado” (INH, 1995:8).

7.1.3.2. O INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO

O organismo público que precedeu o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) foi o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), cuja extinção, como já referimos, foi operada pelo Decreto-Lei 214/82, de 29 de Maio ⁽¹⁾.

Nesta altura, o FFH era titular de cerca de 35.000 fogos em regime de arrendamento ou de venda em propriedade resolúvel, número que entretanto se poderia elevar para cerca de 42.500 fogos com a conclusão das obras então em curso.

O IGAPHE foi criado pelo Decreto-Lei 88/87, de 26 de Fevereiro, tendo a natureza de um instituto público, com personalidade jurídica e dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

Ao abrigo deste diploma foram transferidos para o IGAPHE o património mobiliário e imobiliário, os arrendamentos e outros contratos e os programas em curso do extinto FFH. Igualmente transferidos para este Instituto foram os contratos de desenvolvimento para habitação celebrados pelo extinto FFH. As responsabilidades deste Fundo perante o Tesouro foram também assumidas pelo IGAPHE.

O património habitacional acima mencionado devia manter-se em limites restritos por duas razões fundamentais, de acordo com o diploma de 1987.

A primeira, porque este património “deve ser olhado, na maioria dos casos, como uma solução provisória ou transitória a suscitar o recurso a outros meios da política habitacional”.

A segunda razão “porque a figura do Estado administrador de casas não é fácil, gera desperdícios e irracionalidade, implica encargos pesados para o Orçamento do Estado”.

Entendeu o Governo na altura que a dimensão que o património do ex-FFH já tinha assumido se afigurava excessivo, pelo que se tornava “recomendável proceder à alienação de número significativo de habitação, de modo a reduzir em muitos milhares o mencionado stock de 42.500 fogos”.

(1) O Fundo de Fomento da Habitação foi criado pelo Decreto-Lei 49033, de 28 de Maio de 1969, tendo passado a reger-se pelo Decreto-Lei 583/72, de 30 de Dezembro. De acordo com o referido no preâmbulo do diploma de 1982, “considerando encontrar-se o FFH numa situação insusceptível de reconversão para a prossecução dos objectivos da política habitacional do Governo e o Instituto de Apoio à Construção Civil desinserido desses objectivos”, deliberou o Governo extinguir estes dois organismos, tendo também dado como finda a actividade das Direcções-Gerais de Coordenação das Empresas de Construção Civil, de Coordenação de Projectistas e Consultores e das Indústrias para a Construção Civil. As atribuições do Fundo de Fomento da Habitação e do Instituto de Apoio à Construção Civil passaram a ser prosseguidas pelos serviços que detinham competências equivalentes nas áreas da habitação e urbanismo dentro do então Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Mas, ao mesmo tempo, entendeu também o Governo que a alienação de fogos não era só um problema económico e financeiro, mas simultaneamente “uma acção eminentemente social, ao dar às famílias de menores recursos acesso à propriedade, mediante um esforço de poupança comportável no seu nível de rendimento, o que, por sua vez, requeria imaginação e flexibilidade para que se possa chegar a preços realistas, adoptar formas especiais de compra e venda, aplicar regimes apropriados de amortização”.

Foram atribuições do IGAPHE, de acordo com o Decreto-Lei 88/87, de 26 de Fevereiro, as seguintes:

- a) a gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e solos, que constituem o seu património, no cumprimento da política definida para a habitação social ⁽¹⁾;
- b) conceder apoio técnico às autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social, no domínio da gestão e conservação do parque habitacional;
- c) apoiar o Governo na definição das políticas de arrendamento social e alienação do parque habitacional público.

Por outro lado, no domínio da sua gestão, competia ao IGAPHE:

- a) alienar habitações ou outros edifícios, bem como a propriedade ou o mero direito de superfície de lotes de terreno destinados a habitação social ou instalações de interesse público;
- b) atribuir as suas habitações em propriedade ou arrendamento, segundo os regimes legalmente fixados;
- c) decidir da utilização dos equipamentos integrados no seu património;
- d) assegurar a conservação do seu património habitacional e respectivos equipamentos;
- e) propor medidas com vista à uniformização da gestão do parque habitacional do Estado;
- f) desempenhar outras funções atribuídas por lei.

(1) Esta foi uma das suas atribuições essenciais e um dos grandes desafios deste Instituto: desinvestir parte do seu património habitacional e proceder à afectação das receitas emergentes à redução da enorme dívida do ex-FFH.

Quanto ao domínio do apoio técnico, foi da sua competência:

- a) sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades, verificar a conformidade com os objectivos da habitação social dos planos de utilização dos terrenos objecto de alienação;
- b) o estudo de soluções nos campos normativo, técnico, económico e social, tomando em consideração os tipos de carências existentes, as condições sócio-económicas das populações e o equilíbrio entre conforto, custo e durabilidade das habitações;
- c) promover a recolha, tratamento e difusão da informação técnica no domínio da gestão e conservação dos parques habitacionais;
- d) desenvolver acções de formação e informação e apoiar tecnicamente os promotores.

Em suma, e durante o período de tempo em análise, a par da gestão do seu património, a actividade desenvolvida pelo IGAPHE inseriu-se nas linhas programáticas dos vários Governos em matéria de habitação, nomeadamente (1) o estímulo ao arrendamento, (2) a reabilitação e conservação do parque habitacional e (3) a erradicação das barracas.

7.1.3.3. COMPARAÇÃO ENTRE OS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO DOS DOIS INSTITUTOS PÚBLICOS

Em colaboração, estes dois institutos públicos asseguraram, desde a segunda metade dos anos oitenta até ao início do novo século, a aplicabilidade da maioria das medidas de política habitacional. Os principais objectivos da política de habitação deste período relacionados com o INH e o IGAPHE, encontram-se sumariamente apresentados no Quadro 7.1 que segue.

QUADRO 7.1

ATRIBUIÇÕES DOS INSTITUTOS PÚBLICOS – INH E IGAPHE

INH	IGAPHE
Estudar a situação habitacional com vista à formulação de propostas de medidas de política, legislativas e regulamentares.	Gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e solos, que constituem o seu património, no cumprimento da política definida para a habitação social.
Preparar o Plano Nacional de Habitação e os planos plurianuais de investimento no sector.	Conceder apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social, no domínio da gestão e conservação do parque habitacional.
Coordenar e preparar medidas de política financeira do sector e contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelo sector público cooperativo e privado.	Apoiar o governo na definição de políticas de arrendamento social e de alienação do parque habitacional público.
Acompanhar a execução das medidas de política habitacional, de acordo com os planos normativos aprovados e prestar apoio técnico aos promotores antes referidos.	

Como veremos, neste período em análise, a política de promoção de habitação própria em Portugal permaneceu uma vertente importante da política de habitação. Outro factor imprescindível na elaboração e execução da política de habitação foi o papel dos vários Governos na regulação e regulamentação legislativa, onde o Estado apareceu, a par do mercado, simultaneamente como actor e agente promotor da habitação.

Começou por ser alargada, e posteriormente generalizada a todas as instituições de crédito, a concessão de financiamento a habitação por via do crédito com bonificação de juros. Foi dada relevância ao aspecto da fiscalidade através da introdução de benefícios fiscais no sector da habitação com o surgimento da reforma fiscal ocorrida em 1989, através da criação do EBF.

Embora prosseguindo as mesmas linhas directoras dos anos anteriores, a partir de inícios e meados da década de noventa começou a política de habitação dos Governos a contemplar objectivos mais de natureza social, através da criação e do incentivo de programas de realojamento ao nível metropolitano e local.

Ao mesmo tempo, foram surgindo, com origem em meados dos anos oitenta, programas específicos destinados à conservação, restauro e reabilitação de imóveis degradados.

Destas e de outras inovações procuramos de seguida dar conta, fazendo sobressair os instrumentos reguladores da política de habitação, tentando evitar uma excessiva apresentação descritiva de índole jurídica, a qual não é de toda nossa pretensão. De qualquer modo, parece-nos decisiva a descrição destes aspectos, até para se ter uma

ideia mais concreta sobre o alcance da regulação e da regulamentação dos vários Governos nesta matéria socialmente sensível como é a habitação.

7.1.3.4. O EFEITO DO APARECIMENTO DOS NOVOS ORGANISMOS PÚBLICOS CENTRAIS

Recordando o que anteriormente referimos, ao antigo Fundo de Fomento da Habitação sucederam dois organismos públicos no seio da Administração Central: o Instituto Nacional de Habitação (INH), criado em 1986, e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), instituído em 1987.

O INH funcionou como um instituto de crédito público, concedendo financiamentos às cooperativas, às câmaras e às empresas (CDH's), de acordo com a filosofia herdada do antigo FFH, mas com um enquadramento legal e técnico diferente. Os projectos da habitação a custos controlados foram analisados e acompanhados pelo INH a fim de que as áreas, tipologias e custos finais de construção dos fogos obedecessem aos parâmetros da legislação que regulou esse tipo de habitação, anualmente definidos por Portaria, devendo ser rigorosamente respeitados pelos seus promotores ⁽¹⁾.

O segundo organismo (IGAPHE), que se destinava, em princípio, a alienar o património habitacional do Estado, formado por terrenos e fogos herdados do FFH, na linha da política de desvinculamento em relação à promoção pública, acabou por assumir uma função promotora, concedendo subsídios às câmaras para a realização dos programas de realojamento, aos senhorios para a recuperação do parque habitacional degradado (RECRIA – Regime Especial de Participação de Imóveis Arrendados) e aos jovens para o arrendamento (IAJ – Incentivo ao Arrendamento por Jovens), como mais à frente veremos. Em Maio de 1993, o XII Governo Constitucional, aprovou o chamado “pacote legislativo sobre a habitação” ⁽²⁾, no qual se inseriram, entre outras medidas, o Programa Especial de

(1) Com o objectivo de manter os valores da habitação social, propriedade da administração central, dentro de certos limites restritos, o Governo publicou o Decreto-Lei 141/88, de 22 de Abril. Este diploma fixou o preço de venda destes fogos em função do pagamento integral dos mesmos ou do valor da entrada inicial escalonado percentualmente. Estipulou esse diploma que o Governo fixaria anualmente esse preço de venda por metro quadrado de área útil dos fogos, consoante uma das três zonas do País onde os fogos se situassem. Fixava igualmente o preço da venda dos terrenos para programas de habitação social e o preço de aquisição de terrenos às autarquias locais em que se encontrassem implantados empreendimentos do IGAPHE e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

(2) Este pacote de medidas denominou-se Plano de Habitação ou Pacote da Habitação, e visava solucionar os aspectos mais dramáticos do défice habitacional. Os objectivos então enunciados pelo Governo foram o aumento da oferta de habitação, a melhoria das condições de habitação e a eliminação da habitação degradada. Este conjunto de medidas legislativas consistiu na publicação simultânea dos Decretos-Lei 163,164,165,166 e 167/93, de 7 de Maio.

Realojamento (PER) para eliminar as barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e o programa de construção de habitações económicas.

Quer um, quer outro programa, visaram a construção de habitação a baixo custo. O primeiro programa previa o estabelecimento de acordos entre o IGAPHE e os municípios, podendo estes, todavia, recorrer ao INH para obtenção de financiamentos bonificados a longo prazo com vista à execução das operações de realojamento.

Ao passo que para o segundo programa referente à construção das habitações económicas o organismo de tutela foi apenas o IGAPHE, que punha à disposição, através de concurso público, os terrenos de que era proprietário, herdados essencialmente do ex-FFH, para a construção das mencionadas habitações.

Os objectivos sociais dos dois programas foram diferentes. Enquanto que as habitações económicas podiam ser comercializadas pelos promotores, dentro dos preços de venda definidos previamente pelo Estado, no regime de realojamento as habitações construídas pelas câmaras só poderiam ser atribuídas em regime de arrendamento social (renda apoiada).

Fazendo uma comparação, do ponto de vista institucional, entre os atributos de cada um destes organismos públicos, podemos dizer que o papel do IGAPHE saiu relativamente reforçado (PAIVA, 1994:21), porque lhe foram cometidas funções que ultrapassavam a da simples gestão e alienação do património social do Estado no âmbito da habitação.

Temos assim que existiram em Portugal, entre meados dos anos oitenta e até 2001, dois organismos públicos financiadores da habitação e que foram responsáveis pela administração da política de habitação social.

O sistema de crédito à Habitação de Custos Controlados (HCC) pode ser considerado como o instrumento de apoio financeiro do Estado à construção de habitações destinadas às classes sociais de menores recursos.

O objectivo fundamental do sistema foi proporcionar as melhores condições financeiras possíveis aos diversos promotores envolvidos, quer fossem privados (cooperativas e empresas de construção civil) quer públicos (autarquias locais) para que, através das suas iniciativas, colocassem no mercado o maior número possível de fogos a custos controlados, como forma de responder às necessidades de habitação dos agregados familiares de menores rendimentos (1).

Quanto aos destinatários do crédito, podiam beneficiar do apoio financeiro proporcionado pelo sistema de crédito à habitação de custos controlados as seguintes

(1) INH – *Intervenção do INH na Promoção de Habitação de Custos Controlados*, pág. 7, s/data.

entidades: Câmaras Municipais, Cooperativas de Habitação e Construção, Empresas Privadas de Construção Civil, Associações e Federações de Municípios, Empresas Municipais e Intermunicipais, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Instituições de Utilidade Pública e de Utilidade Pública Administrativa, e Instituições Públicas ou Privadas sem fins lucrativos.

As cooperativas de habitação e construção e as empresas privadas de construção civil foram os principais promotores de HCC para venda.

Na tentativa e com o objectivo de criar uma oferta de habitação a preços moderados construíram-se empreendimentos exemplares tanto nos projectos de arquitectura como na concepção do espaço urbano ou dos equipamentos e arranjos exteriores. No entanto, houve casos, “em que a falta de preparação e a incúria de muitos dirigentes, empurrados pelo poder político para a realização apressada de grandes empreendimentos, resultaram em desastres financeiros com repercussões gravosas para o erário público e para os próprios cooperantes” (VILAÇA, 2001:87) (1).

No ponto seguinte vamos analisar o instrumento posto à disposição das empresas privadas de construção no sentido de contribuírem para a promoção de habitação pública – os Contratos de Desenvolvimento para Habitação.

7.2. OS CONTRATOS DE DESENVOLVIMENTO PARA HABITAÇÃO

7.2.1. NOÇÃO E OBJECTIVO DOS CDH'S

Os Contractos de Desenvolvimento para Habitação (CDH's) foram instituídos pela primeira vez em Portugal através da publicação do Decreto-Lei 663/74, de 26 de Novembro, e visavam, de acordo com esse diploma, promover o lançamento no mercado habitacional de habitações de custos limitados e ao mesmo tempo constituir uma alternativa para os promotores imobiliários, que, na situação de crise conjuntural então vivida, poderiam prosseguir, desta forma, a sua actividade.

No próprio preâmbulo deste diploma foi referido o seguinte:

“Impõe-se ao sector público, independentemente da acção predominante que lhe cabe desempenhar na promoção directa de vastos programas construtivos, criar as condições indispensáveis para que a iniciativa privada se sinta interessada na habitação social.

(1) Ainda na opinião deste autor, a habitação a custos controlados falhou quanto aos destinatários, já que qualquer pessoa podia adquirir este tipo de habitação. Muitas famílias terão adquirido casa quando tinham condições de as comprar por outras vias. Adquiriram-nas como meio de obter mais-valias substanciais na segunda venda.

Para o efeito, há que oferecer-lhe o conveniente apoio e incentivo. As acções de apoio e incentivo a desenvolver pelo Estado visarão fundamentalmente despertar o interesse da indústria da construção pelas edificações de renda limitada”.

De acordo com o estipulado neste diploma, a localização e o volume proposto para cada programa de construção, a abranger pelo contrato de desenvolvimento, careciam de prévia aprovação do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo. Por outro lado, as características construtivas e tipológicas das habitações que poderiam ser objecto destes contratos, bem como os respectivos preços máximos de renda ou arrendamento, seriam, para cada programa, definidos também através de Despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, sob proposta do Fundo de Fomento da Habitação.

O Contrato de Desenvolvimento para Habitação (CDH) é um contrato celebrado entre as instituições financiadoras ⁽¹⁾ por si só ou em associação, e as empresas privadas que se dediquem à construção civil, tendo em vista a construção de habitação a custos controlados para venda ⁽²⁾. Um novo tipo de contrato foi instituído pelo Decreto-Lei 38/89, de 1 de Fevereiro, e cuja revisão jurídica ocorreu cerca de quatro anos depois, como veremos.

Pretendeu-se, deste modo, criar condições especiais de financiamento que incentivassem a iniciativa privada à promoção de habitação a custos controlados, nomeadamente no que respeitava à aquisição de casa própria pela população de menores recursos financeiros.

(1) Estes empréstimos só podiam ser concedidos, no seu início, pelas IEC's e pelo Instituto Nacional de Habitação.

(2) Efeitos sobre os CDH's, que vigoraram ainda durante uma parte da década de 90, teve o Decreto-Lei 236/85, de 5 de Julho. A regulamentação do articulado referente a alguns benefícios a conceder às empresas construtores e a alguns benefícios a conceder aos adquirentes das habitações permaneceu válida até 1993. Estas isenções fiscais estavam previstas no Decreto-Lei 236/85, de 5 de Julho. Os benefícios destinavam-se às empresas construtoras das habitações e aos adquirentes dessas habitações. As empresas construtoras que fossem sujeitos intervenientes nos CDH's usufruíam dos seguintes benefícios: a) concessão de financiamentos à construção de habitações em condições mais favoráveis que as adoptadas em operações análogas; b) isenção de sisa pela aquisição do terreno ou pela constituição do direito de superfície sobre o mesmo; c) redução até 90% da contribuição industrial que incidisse sobre o lucro obtido no empreendimento objecto do CDH; e d) gratuidade dos actos de registo predial inerentes ao objecto do CDH, incluindo os relativos aos terrenos. No CDH poderiam, ainda, estabelecer-se a favor da empresa construtora os seguintes benefícios: a) garantia de compra das habitações, a exercer pela Câmara Municipal contratante; e b) prestação de apoio técnico especializado. Os benefícios a conceder aos adquirentes das habitações eram: a) prioridade no acesso ao crédito para aquisição de casa própria; b) enquadramento na classe de fogos A definida nos termos do Decreto-Lei 459/83, de 30 de Dezembro; e c) aplicação dos benefícios fiscais, previstos no regime de renda condicionada, para os rendimentos resultantes do arrendamento das habitações construídas ao abrigo de CDH's. Os adquirentes destas habitações beneficiavam ainda de: a) isenção de sisa na primeira transmissão das habitações e b) gratuidade dos actos do registo predial. De referir, por último, que os benefícios referidos nas alíneas a), b) e c) eram ainda aplicáveis à segunda transmissão dos fogos adquiridos pelos municípios no exercício da garantia de compra.

Estes empréstimos subjacentes aos contratos podiam ser concedidos pelas três Instituições Especiais de Crédito e pelo Instituto Nacional de Habitação. Os pedidos de financiamento eram apresentados ao INH, devidamente fundamentados, e a quem cabia a apreciação das propostas. No caso de aceitação das propostas, cumpria também ao INH coordenar e canalizar para a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos as solicitações relativas às isenções fiscais aplicáveis aos CDH's. Os custos máximos de construção por metro quadrado de área bruta e os valores máximos de venda das habitações por tipologias de contratos de desenvolvimento para habitação celebrados eram determinados em função dos limites fixados para a habitação a custos controlados por Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, a publicar anualmente durante o mês de Janeiro.

As casas de habitação construídas no âmbito dos CDH's só podiam ser alienadas, em segunda transmissão aos novos adquirentes decorridos dez anos sobre a aquisição, sem prejuízo, no entanto, de execução de dívidas relacionadas com esta e das quais servissem de garantia hipotecária. De facto, os empréstimos eram garantidos preferencialmente por hipoteca dos terrenos e das edificações financiadas nos termos deste diploma.

7.2.2. A REVISÃO NORMATIVA DOS CDH'S

A criação dos CDH's foi uma medida implementada tendo em vista a formação de condições institucionais e financeiras tendentes a promover habitações de custos controlados que contribuíssem para a diminuição das carências habitacionais dos agregados familiares de menores recursos.

Todavia, com este desafio à iniciativa privada, as empresas intervenientes neste tipo de contratos só podiam vender os fogos a interessados desde que estes constassem das listas organizadas pelo INH ou pelos serviços municipais e, ainda, que os afectassem para sua habitação própria permanente durante um período mínimo obrigatório de dez anos. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 165/93, de 7 de Maio, o Governo procedeu à revisão do regime jurídico dos CDH's, com os quais pretendeu, sobretudo, e de acordo com o seu preâmbulo, “garantir a iniciativa privada eventualmente associada a municípios e instituições particulares de solidariedade social, a cuja participação se amplia o âmbito de aplicação deste diploma, melhores condições para a promoção habitacional de custos controlados, eliminando os constrangimentos ainda existentes e flexibilizando o regime”.

Este novo diploma veio alargar o conceito de CDH ao possibilitar que a construção de habitação de custos controlados para venda se destinasse (a) tanto a habitação própria (b) como a arrendamento para habitação em regime de renda condicionada, e ainda (c) a venda a municípios ou a IPSS's para arrendamento em regime de renda apoiada.

Alargou-se, assim, a possibilidade de alienação do fogo para arrendamento desde que o valor da renda não fosse superior à aplicação do regime de renda condicionada durante cinco anos (1).

Quando o destino dos fogos fosse a venda ficavam sujeitos a um regime de intransmissibilidade pelo período de cinco anos subsequente à data da respectiva aquisição ou da emissão da licença de utilização, caso esta fosse posterior.

Foram, assim, alterados os mecanismos de venda e a adequação dos ónus em função dos benefícios financeiros e fiscais auferidos.

Pretendeu-se com este novo diploma, como é referido no seu preâmbulo, “que a promoção de habitação de custos controlados em regime de CDH por empresas privadas que se dediquem à construção civil se assuma como uma verdadeira alternativa para lançar no mercado habitações a um preço acessível à maioria das famílias, contribuindo para a actualização de preços” (2).

(1) Prazo mínimo dos contratos de arrendamento habitacional em regime de duração limitada.

(2) De um modo geral, e quanto aos direitos e obrigações das partes, competia ao município:

- a) transmitir o direito de superfície, por um prazo relativamente longo, através de escritura pública, ao promotor privado dos lotes onde seriam erigidos os fogos de habitação em regime de custos controlados (é na escritura de cedência do direito de superfície sobre os lotes de terreno/loteamento que o município, após deliberação camarária e da assembleia municipal, autoriza a constituição de hipoteca sobre o direito de superfície para garantia do financiamento das construções a edificar);
- b) isentar os fogos a edificar de taxas e licenças de construção, nos termos do diploma regulador dos CDH's;
- c) dar tratamento prioritário aos projectos que viessem a ser apresentados pelo promotor privado;
- d) ajudar o promotor privado no lançamento de uma promoção de venda dos fogos a construir;
- e) coadjuvar o promotor na selecção dos agregados familiares que viessem a candidatar-se à compra dos fogos construídos, de acordo com os critérios legais e socio-económicos em vigor;
- f) acompanhar e apoiar o alojamento das famílias, nomeadamente, procurando regular e dirimir eventuais conflitos decorrentes do período inicial de aculturação dos diferentes agregados.

Em relação aos direitos e obrigações das partes, competia ao promotor privado:

- a) proceder e custear a elaboração dos projectos necessários à construção dos fogos e submetê-los à apreciação do município;
- b) proceder à construção dos fogos de habitação em regime de custos controlados nos termos da Portaria em vigor anualmente e demais legislação aplicável;
- c) transmitir para os futuros adquirentes o direito de propriedade dos fogos no regime de propriedade individual, mediante um contrato de compra e venda, pelos preços em vigor à data da venda, estatuídos pelo INH, para habitação a custos controlados;
- d) promover, em parceria com o município, aos estudos que devessem anteceder a construção dos fogos, quando tal se verificasse necessário.

7.3. O PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÕES ECONÓMICAS

Através da publicação do Decreto-Lei 164/93, de 7 de Maio, criou o Governo o Programa de Construções de Habitações Económicas (PCHE), o qual tinha por objectivo a construção de habitações a baixos custos promovida pelos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, Programa este que se prolongava até ao final de 1996. Este Programa foi realizado mediante concurso público promovido pelo IGAPHE, o qual colocava à disposição dos concorrentes, a preços máximos fixados administrativamente, os terrenos de que fosse proprietário, cabendo aos candidatos apresentar propostas de construção, vinculando-se a valores máximos de venda de fogos a praticar pelo promotor na sua venda. A ideia foi lançar no mercado habitações por preços acessíveis, com base no acervo de terrenos de que o IGAPHE dispunha.

De acordo com o Governo, importava, desta forma, combater, por um lado, os movimentos especulativos que se desenvolviam em torno dos terrenos e, por outro, as limitações decorrentes dos procedimentos burocráticos e administrativos tendentes às operações de loteamento e obras de urbanização.

De facto, tal como foi afirmado no preâmbulo do diploma antes referido, “a falta ou relativa escassez de terrenos para a construção a preços acessíveis, ainda que não infraestruturados, é um dos factores que mais peso tem na determinação do preço final da habitação”. Mas os empreendimentos a construir nestes terrenos tinham a obrigação de ser certificados pelos respectivos promotores com a Marca de Qualidade LNEC, nos termos do Decreto-Lei 310/90, de 1 de Outubro ⁽¹⁾. Relativamente aos empreendimentos abrangidos, estabeleceu este diploma que eram susceptíveis de certificação com a Marca de Qualidade LNEC os empreendimentos da construção que tivessem a intervenção total ou parcialmente dos organismos da administração central ou local, de empresas de economia mista ou concessionárias do Estado, bem como todos os empreendimentos sujeitos a licenciamento.

Foi da competência do IGAPHE estabelecer o regulamento e o caderno de encargos de cada concurso, e ao mesmo tempo definir as tipologias e as características dos fogos a

(1) Este diploma estabeleceu as medidas destinadas a facultar aos donos de obra o acesso a um processo de certificação da qualidade dos seus empreendimentos, que culminava com a atribuição, pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, da Marca de Qualidade LNEC. A instituição da Marca de Qualidade LNEC visava a valorização técnica, social e económica dos empreendimentos. Este diploma criou também um sistema de qualificação, a cargo deste organismo, das entidades que pretendiam exercer actividades de controlo de qualidade dos mesmos.

construir, tendo presente a finalidade de habitação económica.

De acordo com o artigo 5º deste Decreto-Lei, constituíam critérios de preferência para a adjudicação dos terrenos postos a concurso, sem prejuízo de outros adoptados caso a caso, os seguintes:

- a) afixação na proposta dos mais baixos preços de venda por metro quadrado de construção das habitações;
- b) a apresentação de garantias de disponibilidade financeira, designadamente a de obtenção de financiamento, para a execução do projecto proposto;
- c) menor índice de recurso ao crédito bonificado.

Foi previsto neste Programa de Construção de Habitações Económicas que na apresentação da candidatura o concorrente pudesse, para além da área destinada a habitações económicas, propor a afectação de determinadas áreas para outros fins habitacionais, de indústria, comércio ou serviços, e alienável em regime livre (1).

Os promotores de habitações económicas podiam beneficiar igualmente dos mecanismos de concessão de crédito estabelecidos para os CDH's, como já vimos, e no Decreto-Lei 220/83, de 26 de Maio. Este diploma veio criar um novo regime de crédito que possibilitava às autarquias locais o lançamento de novos programas de construção de habitações com custos controlados. De igual modo, este regime novo de crédito permitiu também aos municípios a promoção de obras de reparação e conservação de imóveis em estado de degradação de um modo mais célere e eficaz que o previsto no programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID) (2).

(1) Todavia, estas áreas não podiam exceder 20% da área de construção total de cada empreendimento.

(2) A este programa refere-se o Decreto-Lei 704/76, de 30 de Setembro, tendo ficado o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) autorizado a lançar o programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID). Este programa destinava-se à concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural. Competia às câmaras municipais propor ao FFH os empréstimos a conceder por este a particulares, proprietários ou inquilinos, informando acerca da situação económica dos agregados familiares para efeitos de fixação das condições de reembolso caso a caso. Nos casos comprovados de impossibilidade de reembolso dos empréstimos concedidos, face à capacidade económica do agregado familiar, poderia o FFH considerar a concessão de um subsídio a fundo perdido. Para além dos particulares, este género de obras poderiam ser elegíveis e realizadas também, quer para o património habitacional próprio dos municípios, quer pelas câmaras municipais em substituição dos senhorios. Os empréstimos eram solicitados ao FFH, podendo este cometer a instituições de crédito nacionalizadas as operações relativas aos empréstimos e suas cobranças.

As habitações económicas podiam ser destinadas a arrendamento habitacional e a habitação própria permanente dos adquirentes. No entanto, uma vez vendidas, as habitações económicas não podiam ser transmitidas por um período de cinco anos. Por sua vez, pelo arrendamento destas habitações não podia ser cobrada, por um período de cinco anos, renda superior à que resultasse da aplicação do regime de renda condicionada (estabelecido pelo artigo 79º do Regime do Arrendamento Urbano).

Os encargos dos actos notariais e do registo predial relativos à aquisição de habitações económicas eram reduzidos a metade, beneficiando também a prática de tais actos de um regime de prioridade ou urgência gratuitos.

7.4. O INCENTIVO AO ARRENDAMENTO POR JOVENS

Foi preocupação dos vários Governos a implementação de medidas tendentes a favorecer a aquisição de casa própria, por parte dos jovens, sobretudo em início de vida, nomeadamente através da criação de um regime de crédito jovem bonificado, como atrás vimos, especificamente vocacionado para esta faixa etária da população.

Por outro lado, instituiu o Governo em 1990, através do Decreto-lei 321-B/90, de 15 de Outubro ⁽¹⁾, como também já vimos, o novo regime do arrendamento urbano, com o qual “procurou libertar a política de habitação dos condicionalismos relativos à sua excessiva dependência da aquisição de casa própria” ⁽²⁾.

Procurou tornar o arrendamento uma alternativa à satisfação das necessidades de habitação por parte dos jovens.

Salientou também o Governo, nessa altura, o facto do País se encontrar numa fase de crescimento e modernização, o que tornava necessário a criação de condições que suportassem e facilitassem a mobilidade da população. Este aspecto assumia importância vital para um desenvolvimento económico e social equilibrado. A facilidade de acesso à habitação foi certamente um dos pilares essenciais da mobilidade, sendo o mercado de arrendamento o seu instrumento por excelência.

Assim, por forma a que os jovens pudessem optar livremente por arrendar ou adquirir uma habitação, instituiu o Governo um apoio financeiro específico destinado a jovens arrendatários. Foi criado o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ) através do

(1) Diploma que aprovou o Regime do Arrendamento Urbano (RAU).

(2) Preâmbulo do Decreto-Lei 162/92, de 5 de Agosto, que criou o Incentivo ao Arrendamento por Jovens.

Decreto-Lei 162/92, de 5 de Agosto, a aplicar em moldes idênticos aos do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, que na altura vigorava.

No seu primeiro artigo estipulou que podiam ser beneficiários do IAJ os jovens arrendatários de imóveis habitacionais destinados a habitação própria permanente cujos contratos tivessem sido efectuados ao abrigo do já referido Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, em regime de renda livre ou condicionada.

7.4.1. AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO IAJ

De acordo com este diploma, podiam requerer a atribuição do IAJ os arrendatários nacionais que preenchessem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) menos de trinta anos ou, no caso de se tratar de casal, nenhum dos cônjuges tivesse mais de trinta anos;
- b) possuísem um rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar, calculado nos termos do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, que se enquadrasse nos escalões de rendimento para acesso ao crédito bonificado e ao regime de prestações constantes com bonificações decrescentes;
- c) tivessem um rendimento anual bruto, calculado nos termos da alínea anterior, compatível com uma taxa de esforço máxima ⁽¹⁾ de 50% relativa ao valor de renda suportado pelo próprio à data de atribuição inicial do incentivo ou sempre que a sua renovação não fosse consecutiva;
- d) não fossem proprietários de habitação própria permanente nem arrendatários de outra habitação.

Acrescia ainda que ficavam excluídos da atribuição do IAJ os jovens arrendatários que tivessem como senhoriais parentes ou afins na linha recta ou até ao 3º grau da linha colateral.

Embora o valor do IAJ fosse fixado por Portaria para cada um dos escalões de rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar, não podia, em caso algum, o seu montante ultrapassar 75% do valor da renda efectivamente paga.

(1) Entendia-se a taxa de esforço como a relação entre a renda mensal que o agregado familiar suportava descontada do subsídio e um duodécimo do seu rendimento anual bruto.

O IAJ consistiu numa comparticipação financeira e foi atribuído pelo Estado, através do IGAPHE, pelo prazo de um ano, renovável por igual período, até ao limite máximo de cinco anos, consecutivos ou não. Foi a este Instituto que competiu a organização dos processos para atribuição do incentivo ao arrendamento para jovens e a sua gestão.

Este incentivo não era cumulável com o subsídio de renda previsto no Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março (1).

7.5. O PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

7.5.1. AS NECESSIDADES DE REALOJAMENTO

Com a publicação do Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio, foi criado o Programa Especial de Realojamento (PER) nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, o qual visou, como objectivo, a erradicação definitiva das barracas existentes nos municípios dessas áreas metropolitanas, mediante o realojamento das famílias, que nelas residiam, em habitações condignas (2).

Este programa foi considerado pelo Governo como prioritário e simultaneamente ambicioso, exigindo vultuosos recursos, a envolvimento de numerosos agentes de actuação requerendo também vontade para prosseguir e executar.

Em 1993 na primeira das Conferências AECOPS, realizada a 20 de Abril do mesmo ano, o então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que tutelava a Secretaria de Estado da Habitação, referiu-se ao arranque deste Programa nos seguintes termos (AECOPS, 1993:25):

“Trata-se de fazer aquilo que há muito a nossa própria sociedade reclamou, que há muito a minha geração vem apontando como uma necessidade imperiosa do País. Trata-se de garantir um alojamento digno e condigno a quem dele nunca dispôs. Há crianças sem habitação e isso, para uma sociedade que se quer coesa, é uma falta que tem consequências em muitos outros campos, muitas vezes insuspeitável”.

Nas duas grandes áreas metropolitanas das cidades de Lisboa e Porto, tinham-se vindo a gerar desde os anos cinquenta três tipos de soluções espontâneas para suprir as necessidades de habitação dos agregados familiares: a construção de barracas, a construção de habitação de génese ilegal e a sobreocupação dos fogos.

(1) Diploma que estabeleceu o direito ao subsídio de renda: o regime geral, o subsídio especial para arrendatários deficientes e o subsídio especial de carência.

(2) De referir que, entretanto, a Lei 34/96, de 29 de Agosto, veio proceder à alteração de alguns artigos deste diploma, como adiante veremos.

Para termos uma ideia mais precisa do espaço que era necessário desenvolver para eliminar estes tipos de alojamentos, no âmbito do PER, em 1993, estimou-se em cerca de 37.698 o número de barracas só na zona da Grande Lisboa, o que correspondia a 43.518 famílias e 146.000 pessoas. Seria necessário construir cerca de 50.000 fogos para cobrir as carências destas áreas, o que implicava que se tivesse que construir entre 7.000 e 8.000 fogos por ano (GUERRA *et al.*, 2001:63) (1).

Na altura foi reconhecido pelo Governo que os problemas de provisão de habitação se encontravam ainda longe de estarem resolvidos, quer em termos qualitativos, quer em termos quantitativos. Estas carências habitacionais faziam-se sentir essencialmente nas zonas de Lisboa e Porto. De facto, era nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto que se concentrava o maior número de situações de degradação habitacional. Por isso se tornaram as zonas eleitas como prioritárias de intervenção em matéria habitacional. Como se afirmou no preâmbulo deste diploma, “a erradicação das barracas, uma chaga aberta no nosso tecido social, e, o consequente realojamento daqueles que nelas residem impõem a criação de condições que permitam a sua total extinção.”

Como também aí foi referido, os apoios à construção de habitações a custos controlados e os diversos acordos entre a administração central e as autarquias locais para a erradicação de barracas eram ainda insuficientes para melhorar a qualidade de vida dessas populações residentes. Até esta altura, o regime de cooperação entre a administração central e local, no que respeitava ao desenvolvimento de programas de habitação social para arrendamento que se destinassem ao realojamento de populações residentes em barracas, estava definido pelo Decreto-Lei 226/87, de 6 de Junho, em articulação com o Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril (2).

(1) Segundo estas autoras, na altura estavam-se a construir entre 800 a 1.000 fogos anualmente. Para as autoras, a construção clandestina era uma forma “recorrente” de crescimento urbano das áreas metropolitanas.

(2) O Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril, regulava os empréstimos a conceder aos municípios, associações de municípios e a empresas municipais e intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas a arrendamento, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação. O que se constatou na época foi que os municípios, face às condições de crédito então em vigor, apenas eram incentivados a construir habitações para venda, concorrendo com o sector privado. Nessa altura, o Governo afirmou no preâmbulo deste diploma que “a alternativa do arrendamento das habitações (implicava), no imediato, a assumpção de incomportáveis encargos face à débil situação financeira da generalidade dos municípios”. Na prática, foi a constatação, reconhecida, aliás, pelo próprio Governo da altura, da inexistência de um programa de promoção de habitação social para arrendamento. De referir que esses empréstimos eram concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação. O Decreto-Lei 226/87, de 6 de Junho, veio proporcionar a existência de uma participação da administração central no esforço municipal relativo ao desenvolvimento de programas de habitação social para arrendamento, com vista ao realojamento da população que vivia em barracas. Estes acordos de colaboração que envolviam a administração central foram estabelecidos através do IGAPHE e do INH. Assim, o Estado, através do IGAPHE, financiava 50% do valor da construção nos empreendimentos que viessem a ser promovidos pelo município respectivo, sem qualquer contrapartida. Quanto à outra metade, podiam os municípios solicitar empréstimos via INH nos termos do diploma referido no parágrafo anterior.

Com o presente diploma, passaram a poder ser estabelecidos acordos de colaboração entre a administração central e os municípios, ao abrigo dos quais aquela comparticipava a fundo perdido, através do IGAPHE, até 50% do custo de construção dos empreendimentos, sendo que os municípios podiam ainda recorrer, em relação aos restantes custos, a financiamento bonificado a longo prazo, ao INH ou, desde 1991, a qualquer instituição de crédito.

Mas o objectivo de mudar a situação socialmente insustentável das barracas e o realojamento das pessoas e as propostas que se avançaram de início não foram de fácil realização nem de resultados certos. A dimensão dos problemas e a ambição do PER em termos de quantidade de fogos e em termos de prazos de execução, fizeram deste Programa um objectivo complexo e um desafio difícil.

Neste sentido, e a propósito da criação do Plano Especial de Realojamento, escreveu Ferreira (1994:9) o seguinte:

“Trata-se de um processo de grande complexidade, de múltiplas vertentes e incidências, muitas delas raditando em questões económicas, sociais e culturais da sociedade, que será irrealista pensar que a política de habitação e o realojamento solucionam.

Mas o que se exige do realojamento social é que atenuar alguns desses problemas e melhore as condições e vivência habitacionais das famílias e não que os agrave”.

No entanto, o PER tinha, segundo este autor, à partida alguns aspectos com efeitos potencialmente negativos, como eram: a construção massiva, realojamentos concentrados, populações de grande precariedade económica e com graves problemas sociais, e serviços da administração burocratizados.

Mas este Programa apresentava também aspectos positivos e inovadores, susceptíveis de contribuir para a correcção de alguns problemas tradicionais como eram: a possibilidade dos municípios disporem de apoio para acções que visavam a inserção social dos agregados familiares no âmbito do Programa Nacional da Luta contra a Pobreza, a possibilidade de aquisição de fogos para realojamento no mercado e também a possibilidade de adesão das IPSS's, sensibilizadas e experientes no tratamento dos problemas que os realojamentos colocam (FERREIRA, 1994:10) ⁽¹⁾.

(1) Tudo isto no pressuposto de que não haveria grandes dificuldades na disponibilização de financiamentos para acabar com estes alojamentos precários, como, aliás, se comprometeu o Governo na altura.

No fundo, este tipo de realojamento deveria criar condições para a disponibilização de um número significativo de habitações sociais e habitações económicas capazes de inserir nas habitações, em situação não discriminatórias, a população alojada em barracas (INH, 1999:20).

Neste mesmo estudo foi referida a necessidade de garantir condições de implementação destes programas de realojamento que não produzissem bairros densificados e urbanisticamente desintegrados como foram a maioria dos programas de realojamento das décadas anteriores.

7.5.2. A ESTRUTURAÇÃO DO PER, A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E OS MUNICÍPIOS

7.5.2.1. O PER-AUTARQUIAS

A adesão dos municípios a este Programa fez-se mediante a assinatura de um acordo geral de adesão, celebrado entre o IGAPHE e o INH, por um lado, e as autarquias locais, por outro, para cada projecto.

Ora, isto exigiu que as autarquias envolvidas neste programa assumissem o objectivo claro da eliminação das barracas e um compromisso com a administração central, o que tornava a adesão dos municípios dependente da concretização do PER.

Para aderirem a este Programa, os municípios tinham de apresentar ao IGAPHE:

- a) O levantamento exaustivo e rigoroso dos núcleos de barracas existentes na área do respectivo município, com a respectiva caracterização, que devia incluir a sua localização, o número de construções existentes, os agregados familiares a realojar e a sua identificação, composição e respectivos rendimentos anuais brutos;
- b) A identificação dos proprietários dos terrenos onde estavam implantados os núcleos de barracas; e
- c) A programação cronológica dos empreendimentos a construir e um plano de aquisição de fogos e a sua afectação aos agregados familiares a realojar.

Ainda quanto aos municípios, tinham estes de assumir, no acto de adesão, o compromisso de:

- a) proceder a uma fiscalização rigorosa de ocupação do solo na respectiva área, por forma a neutralizar de imediato a eventual tentativa de construção de qualquer nova barraca, garantindo a sua pronta demolição;
- b) demolir integralmente as barracas em simultâneo com o realojamento;
- c) assegurar que os terrenos ocupados por núcleos de barracas a demolir que estivessem na sua propriedade ou posse e se destinassem à construção de habitação ficavam prioritariamente afectos à execução do programa ou à promoção de habitação de custos controlados.

Por sua vez, coube ao IGAPHE a disponibilização de recursos financeiros sob a forma de comparticipação a fundo perdido, destinados a financiar:

- a) até 50% do custo de aquisição e de infra-estruturação dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos municípios;
- b) até 50% do valor de aquisição de fogos pelos municípios; para este efeito, os fogos a adquirir estavam sujeitos a tipologias e preços máximos a fixar por Portaria dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Quanto ao INH, coube, directamente ou através de instituições de crédito, conceder empréstimos destinados a financiar:

- a) até 50% do custo de aquisição e de infra-estruturação dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos municípios;
- b) até 50% do valor de aquisição de fogos pelos municípios; tal como no caso anterior, apenas se consideravam os fogos cujos custos se enquadrassem nos preços máximos fixados por Portaria conjunta.

Relativamente às condições dos empréstimos, elas foram fixadas nos termos do Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril. Caso se tratasse de construção, os valores máximos dos fogos eram os fixados para a habitação de custos controlados, e não podia o montante da respectiva comparticipação e/ou financiamento exceder 80% desse valor. Estavam também os municípios obrigados a manter actualizado o registo dos agregados familiares a realojar e dos respectivos rendimentos.

Por outro lado, a comparticipação do IGAPHE não podia ser cumulável com qualquer outra comparticipação ou subsídio concedidos por outras entidades para o mesmo fim,

salvo nos casos em que tal comparticipação ou subsídio estivesse expressamente previsto no acordo geral de adesão celebrado entre as partes.

O aspecto da alienação dos imóveis merece-nos uma consideração. Os fogos construídos ou adquiridos ao abrigo do presente diploma constituíam propriedade das autarquias e estavam sujeitos a um regime de intransmissibilidade pelo período de quinze anos a contar da data da sua conclusão ou da escritura de aquisição e tinham de ser atribuídos em regime de renda apoiada. De referir que esta intransmissibilidade estava sujeita a registo na Conservatória do Registo Predial respectiva.

O regime de alienação dos fogos foi objecto de Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Por fim, os fogos alienados pelo município aos arrendatários destinavam-se a sua habitação própria e permanente e do seu agregado familiar e ficavam sujeitos a um regime de inalienabilidade, também sujeito a registo, pelo período em falta relativamente ao regime de intransmissibilidade antes mencionado.

As IPSS's que demonstrassem capacidade para concretizar os respectivos projectos podiam aderir ao PER, desde que actuassem na área dos municípios abrangidos e se propusessem a proceder a operações de realojamento. Estava previsto que estas instituições tivessem acesso aos apoios financeiros previstos neste diploma nas mesmas condições dos municípios, podendo para o efeito celebrar contratos com o INH e o IGAPHE. Tal como para as autarquias, também os fogos construídos ficavam propriedade das IPSS's e tinham de ser atribuídos em regime de renda apoiada.

Um outro aspecto merece uma ressalva. Ao contrário deste diploma, foi facultada aos municípios aderentes a possibilidade de celebrarem com o Ministério do Emprego e da Segurança Social acordos complementares no âmbito do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, “visando a inserção social dos agregados familiares a realojar”, conforme o artigo 17º deste Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio, a que a exclusão social motivada pela falta de condições habitacionais condignas as deixavam votadas (1). O esforço financeiro significativo do Estado com a criação do PER com vista à erradicação das barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto revelava “uma

(1) Esta possibilidade surgiu no âmbito do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, lançado em 1991 pelo XI Governo constitucional, através do qual estavam em curso em 1993 cerca de 100 projectos em todo o território nacional. De acordo com Silva (2001:153), a política de habitação preconizou objectivos de natureza social, seguindo, aliás, as orientações de muitos países europeus que passaram a preocupar-se mais com a redistribuição de rendimentos na definição das suas políticas de habitação.

determinação profunda para a extinção de situações sociais de degradação habitacional”, pelo que se promovia este Programa que se pretendia fosse um Programa acelerado de realojamento.

De acordo com FREITAS (1994:33), “se a situação de realojamento provoca sentimentos de satisfação bastante elevados, eles devem-se sobretudo à aquisição de uma nova casa, que apresenta uma qualidade, neste caso indiscutivelmente superior à antiga. Do ponto de visto habitacional o balanço pode-se, então, considerar como positivo”, para quem “o sucesso dos projectos é medido em termos da quantidade de alojamentos construídos ou do número de famílias realojadas” (1).

A partir de 1995, para além das instituições de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguissem fins assistenciais e que demonstrassem capacidade para concretizar os respectivos projectos, passaram também a poder aderir ao PER, desde que actuassem também na área dos municípios abrangidos e se propusessem proceder a operações de realojamento e demolições após o mesmo.

Neste sentido, surgiu o Decreto-Lei 93/95, de 9 de Maio, em que se referia que a experiência e o conhecimento das condições sociais das populações por parte destas entidades podiam contribuir para a resolução deste grave problema social como era o caso das barracas. Estas entidades passaram, então, a ter acesso aos apoios financeiros nas mesmas condições que os municípios, podendo para o efeito celebrar contratos com o INH e o IGAPHE.

Em relação aos fogos construídos, ficavam propriedade destas pessoas colectivas e tinham de ser atribuídos também em regime de renda apoiada.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 197/95, de 29 de Julho, passou a ser possível aos municípios não abrangidos pelo PER procederem à aquisição de habitações existentes no mercado, incluindo também as IPSS's e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguissem fins assistenciais. Também estes fogos a adquirir estavam sujeitos a tipologias e preços máximos a fixar por Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. A comparticipação na aquisição de fogos era feita através do IGAPHE e o financiamento por meio do INH, nos moldes definidos pelo Decreto-Lei 226/87, de 6 de Junho.

(1) Ainda segundo esta autora, subsiste a dúvida, através de uma análise mais atenta destes processos de realojamento e dos discursos proferidos que os acompanham, se esta atribuição e distribuição de casas pretende resolver os problemas de deficiência de habitação das populações que a elas têm acesso, ou resolver os problemas de consciência pública afectada por um complexo de pobreza envergonhada com a existência de tantos bairros de barracas no final do século XX.

7.5.2.2. O PER-FAMILIAS

A colaboração entre a administração central e as autarquias intervenientes no âmbito do PER apresentaram resultados que permitiram encarar com algum optimismo a concretização das expectativas da eliminação definitiva das barracas e o realojamento, em habitações condignas, das famílias que aí viviam.

Perante a situação de carências habitacionais nesta época, havia que encontrar e implementar soluções diversificadas que permitissem celeridade na efectivação dos realojamentos e que garantissem uma boa inserção social das famílias a realojar.

Com o intuito destas pretensões, o Governo decretou a regulação da concessão de comparticipações e financiamentos para apoiar a aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo PER nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Foi então publicado o Decreto-Lei 79/96, de 20 de Junho, em que o regime ora criado era aplicável apenas no âmbito de cada operação de realojamento a concretizar pelos municípios ao abrigo daquele programa instituído pelo Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio. Mantinham as autarquias a obrigação especial de proceder em simultâneo à demolição das barracas desocupadas. Este diploma de 1996 criou um outro programa ou um sub-programa do PER inicial: o PER-Famílias. Por seu intermédio ficou aberta às famílias enquadráveis no Programa a possibilidade de obterem comparticipações e financiamentos para apoiar a aquisição ou reabilitação de habitações.

Para efeito de reabilitação de fogos foram consideradas obras de reabilitação as relativas a conservação ordinária, conservação extraordinária e de beneficiação dos mesmos. Ao abrigo deste diploma, podiam beneficiar das comparticipações e financiamentos previstos os agregados familiares que preenchessem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) constassem do levantamento apresentado pelo município aquando da adesão ao PER;
- b) auferissem um rendimento anual bruto corrigido que lhes permitisse suportar, relativamente à parte do preço do fogo não comparticipada, o serviço da dívida

respeitante ao empréstimo necessário para a compra de habitação própria permanente (1).

A comparticipação financeira foi facultada pelo IGAPHE e os empréstimos pelas instituições financeiras.

Quanto à comparticipação para aquisição de habitação, ela foi concedida a fundo perdido a suportar pelo Estado, através do IGAPHE, até 50% do valor de aquisição dos fogos pelos municípios, os quais estavam sujeitos a tipologias e preços máximos a fixar por Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Todavia, a soma da comparticipação do IGAPHE e do financiamento da instituição de crédito, através de linha de crédito aberta nas instituições de crédito que celebrassem protocolos para o efeito, não podia ultrapassar 80% dos preços máximos anteriormente referidos (2).

Este Programa Especial de Realojamento para as famílias veio permitir que estas escolhessem o local e o fogo mais adequado ao seu realojamento, por forma a permitir uma melhor integração social. Ora, havia casos em que o abandono e consequente erradicação das barracas se podia conseguir pelo retorno de famílias às suas terras de origem ou outros locais onde apenas necessitassem de reabilitar a habitação que aí possuíam. Assim, este diploma veio permitir a concessão de uma comparticipação e de um financiamento para reabilitação dos fogos situados em qualquer ponto do território nacional que se encontrassem devolutos e fossem de propriedade de qualquer membro do agregado familiar a realojar. Isto era previsto e possível desde que o agregado familiar instalasse nesse fogo a sua residência permanente. Os fogos supracitados ao abrigo deste Decreto-Lei destinavam-se exclusivamente a habitação própria permanente dos beneficiários e dos seus agregados familiares.

- (1) As condições dos empréstimos foram as fixadas pelo Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril. Este diploma veio regular os empréstimos a conceder a municípios e suas associações e a empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas a arrendamento, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação. Pretendeu o Governo repartir entre as administrações central e local os encargos de uma responsabilidade que cabia a ambas. Até então, os municípios apenas eram incentivados a construir habitações para venda, concorrendo com o sector privado. De referir que, ao abrigo deste diploma de 1985, os empréstimos eram concedidos pelo INH.
- (2) Na altura vigorava o estipulado no Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, como anteriormente analisamos. Para efeitos do disposto neste diploma agora em estudo, o rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar era determinado de acordo com o estabelecido para o regime de concessão de crédito bonificado à aquisição de habitação própria permanente.

7.6. A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL PARA ARRENDAMENTO, O ALOJAMENTO DE FAMÍLIAS INSOLVENTES E O PER: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como acabamos de ver, no âmbito da habitação de custos controlados para arrendamento, surgiu uma medida até então inovadora e que tinha como principal objectivo o realojamento das famílias insolventes em habitações condignas que permitissem também a sua reinserção social, e desde que residentes em barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto: o Programa Especial de Realojamento (PER) ⁽¹⁾. Este programa foi de gestão tripartida: Municípios, IGAPHE e INH. Às autarquias competia fazer o levantamento das carências habitacionais dos seus munícipes, disponibilizar terrenos infraestruturados para construção de novos fogos, gerir cronologicamente a programação dos empreendimentos a construir e proceder à sua afectação aos agregados familiares a realojar.

Ao IGAPHE cabia a disponibilização de recursos financeiros sob a forma de comparticipação financeira dos projectos a concretizar. Ao INH cabia o financiamento directo ou via instituições de crédito.

Os fogos produzidos através deste programa ficavam na propriedade dos municípios e destinavam-se a arrendamento com renda apoiada, podendo eventualmente ser vendidos aos arrendatários ⁽²⁾. As IPSS's que actuassem nos municípios abrangidos pelo programa podiam substituir os municípios, ficando esses fogos na sua propriedade para serem arrendados em regime de renda apoiada.

Em 1996, o Decreto-Lei 34/96, de 29 de Agosto, veio introduzir algumas alterações ao diploma inicial regulador do PER, com o intuito de aperfeiçoar a sua gestão tripartida.

(1) Estas habitações eram semelhantes às produzidas pela *National Housing Federation* em Inglaterra, pela *Scottish Federation of Housing Associations* na Escócia e pela *Welsh Federation of Housing Associations* no País de Gales (GIBB *et al.* 1999:102). Na Grã-Bretanha correspondem ao sector das *Housing Associations and Cooperatives*.

(2) O regime da propriedade resolúvel, criado pelo Decreto-Lei 167/93, de 7 de Maio, destinava-se aos agregados familiares cujos recursos não permitiam o acesso ao crédito bancário para aquisição de habitação em sistema de venda apoiada. Este regime era aplicável aos fogos contruídos ou adquiridos para habitação social pelo Estado, seus organismos autónomos e institutos públicos, regiões autónomas, municípios e IPSS's que tivessem beneficiado de comparticipações a fundo perdido concedidas pelo Estado para a respectiva construção ou aquisição.

A habitação adquirida ao abrigo deste regime poderia ser paga em prestações constantes ou progressivas durante vinte e cinco anos, embora sujeita a condicionalismos na sua alienação. A propriedade resolúvel veio essencialmente criar melhores condições de acesso à propriedade. Ela baseava-se numa política de construção de HCC com o apoio financeiro do Estado, tendo em conta a obtenção de um produto final, o fogo construído, mais barato e, por isso, mais acessível às famílias carecidas de habitação.

A execução do PER, de acordo com o INH, atingiu um nível bastante significativo após 1996, “momento em que foram corrigidas algumas deficiências estruturais que afectavam decisivamente a implementação do PER, como a excessiva burocracia e a rigidez de alguns procedimentos que afectavam a velocidade de execução do programa” (INH, 1999:41).

7.6.1. O PROGRAMA MUNICIPAL DE REALOJAMENTO

O problema do realojamento também se colocava, embora com menor acuidade, para os restantes municípios, sendo o Programa Municipal de Realojamento, através de Acordos de Colaboração, o instrumento de política utilizado.

Neste sentido, o Decreto-Lei 226/87, de 6 de Junho, permitiu a possibilidade de se estabelecerem Acordos de Colaboração (AC's) entre o IGAPHE, o INH e os Municípios, onde estava prevista a realização de programas de habitação social municipal para arrendamento destinados ao realojamento de população residente em barracas (1).

Este tipo de programa constituiu uma alternativa que a administração central disponibilizava às autarquias que se deparassem com problemas de realojamento de cidadãos de fracos recursos e com carências habitacionais.

A administração central comparticipava a fundo perdido com 50% do valor da construção através do IGAPHE, podendo recorrer a empréstimos junto do INH para o restante financiamento dos projectos. No entanto, em 1991 com a publicação do Decreto-Lei 150-A/91, de 22 de Abril, foi alargado o número das instituições de crédito que podiam financiar estes programas, como já antes mencionamos.

O objectivo de realojamento de famílias de fracos ou quase nulos recursos viu aumentar a sua importância dentro da política habitacional, tendo sido em 1995 tomadas duas medidas com vista a facilitar o realojamento. Por um lado, foi alargada a possibilidade de estabelecer Acordos de Colaboração a IPSS's e a pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguissem fins assistenciais (2).

(1) Pelo Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril, foram pela primeira vez criadas condições especiais de empréstimo, através do INH, aos municípios ou associações dos mesmos, para a promoção directa de habitações destinadas a arrendamento ou eventualmente à sua aquisição no âmbito de programas de reabilitação urbana e de contratos de desenvolvimento desde que destinados à mesma finalidade. Foi, assim, reconhecida pelo Governo em 1985 a necessidade de colmatar a lacuna existente provocada pela ausência de um programa de promoção de habitação social para arrendamento.

(2) Decreto-Lei 87/95, de 5 de Maio, no seu artigo único.

Por outro lado, foi facultada aos municípios a possibilidade de adquirirem no mercado fogos para a concretização de programas de habitação social municipal de arrendamento desde que destinadas ao realojamento de população residente em barracas.

De acordo com o IGAPHE, tratou-se de uma medida de longo alcance social, pois ela foi no sentido de proporcionar habitação condigna, em regime de arrendamento, aos agregados familiares mais carenciados (IGAPHE, 1991:3).

Em suma, podemos afirmar que a habitação social foi uma forma de intervenção directa no mercado de habitação por parte do Estado, em que ele próprio assumiu o papel de promotor de habitação com o objectivo principal de facilitar o acesso dos agregados familiares de menores recursos a um alojamento mais condigno e a um preço acessível. Esta atitude promotora do Estado assentou nas câmaras municipais, nas cooperativas e nas empresas privadas, tendo sido estas as que mais se destacaram na construção de habitações.

No entanto, a habitação social promovida com a cobertura financeira do Estado, via INH e IGAPHE, foi gerida essencialmente pelas autoridades municipais.

As preocupações com a reabilitação de imóveis degradados constituíram também uma prioridade da política de habitação em Portugal desde a adesão europeia. A situação habitacional portuguesa apontava para uma escassez de alojamentos em quantidade e em qualidade. Uma parte do parque habitacional encontrava-se velho e degradado. Contribuía, assim, negativamente para o agravamento das condições da população: (a) em termos humanos – risco de derrocada; casas insalubres; risco elevado de incêndios; carências higiénicas; (b) em termos sociais – delinquência; criminalidade; promiscuidade; e (c) em termos económicos – fixidez espacial da população; fraca mobilidade profissional.

As medidas tomadas pelos vários Governos constitucionais no âmbito da conservação e da reabilitação de imóveis habitacionais degradados são por nós analisadas no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 8

AS MEDIDAS DE RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS HABITACIONAIS DEGRADADOS

“Conservation and rehabilitation are attractive alternative strategies to major renewal schemes since they reduce the need for new dwellings and maintain the community fabric”.

- DAVID C. STAFFORD

8.1. A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DE REABILITAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL PORTUGUÊS

Enquanto que nos restantes países da União Europeia a reabilitação e conservação regular de edifícios constituem um elemento estratégico para a resolução das necessidades habitacionais, onde representam, em média, cerca de 30% do mercado da construção, em Portugal a reabilitação do património habitacional continuou a assumir um papel menor, não tendo ultrapassado 10%, segundo as estimativas mais optimistas (INH, 2001:45) ⁽¹⁾.

A reabilitação do património habitacional ao longo do período analisado foi crescendo de importância como objectivo da política habitacional, tendo sido desenvolvidos alguns programas, apoiados pelo Estado, cujas metas pudessem ser alcançadas.

De certa forma, o modo de ver a cidade globalmente e voltada para o cidadão ou ainda a necessidade de preservação de muitos centros históricos, contribuíram para a dinamização de processos de recuperação e reabilitação habitacional.

O mercado de reabilitação, recuperação e manutenção de habitações permite aumentar a longevidade do parque/*stock* habitacional existente e, do mesmo modo, a oferta de casas (degradadas e fora do mercado).

A partir de 1996, o Governo de então constituiu um conjunto de instrumentos que teve como objectivo revitalizar a recuperação e conservação de edifícios de habitação, procurando relançar o arrendamento, de modo a tentar inverter a tendência continua de desertificação dos centros urbanos antigos.

Para além de trazer respostas específicas aos problemas identificados no domínio do parque habitacional arrendado, este conjunto de instrumentos visava também, como se verá adiante, a melhoria das condições de habitabilidade, o incentivo ao lançamento de fogos devolutos no mercado, ao alargamento do subsídio de renda às situações de carência económica e social, a justa adequação da renda condicionada à área e ao estado de conservação dos fogos, bem como o estabelecimento de um sistema que garantisse a

(1) Por exemplo, segundo Reis *et al.* (2000:118), este segmento representava uma percentagem muito reduzida no total da produção do sector da Construção e Obras Públicas – 7% a 8%, muito inferior à que se verificava na generalidade dos países europeus. Por outro lado, Mendes (1998:28) refere que os baixos valores das rendas também contribuíram para o reduzido peso que as actividades de reparação e reabilitação assumiram no total da produção do sector (5,5%), valor que contrastou com o dos restantes países comunitários onde este segmento atingiu os 33%. De acordo com Santos (1997:90), este tipo de mercado representava, na Europa, 40% da produção do sector da construção e apenas 7% em Portugal.

viabilidade económica e financeira na recuperação dos edifícios antigos, quer por via do aumento das comparticipações, quer através de benefícios fiscais.

“A evolução do enquadramento legislativo neste domínio poderá representar uma grande oportunidade para o sector da construção, tanto ao nível da pequena indústria como no domínio do emprego, pois a recuperação de edifícios é uma área extremamente mobilizadora de mão de obra e com grandes possibilidades de crescimento” (INH, 2001:46).

De facto, na abordagem da problemática típica dos centros urbanos e históricos destacam-se, o património em risco, a desvitalização económica acompanhada de espaços desactivados, o despovoamento e a degradação física das habitações com o consequente isolamento de segmentos vulneráveis da população ⁽¹⁾.

Baixos padrões de qualidade habitacional implicam riscos para a qualidade do espaço e da vida urbana que facilmente podem dar início a um processo cumulativo de degradação e abandono.

Na grande maioria dos casos, o que estava em causa era uma área de urbanizações antigas onde a degradação do parque habitacional e dos espaços públicos acompanhou o envelhecimento da população e a sua vulnerabilidade económica, agravada pelas sucessivas crises que vinham afectando o emprego nessas zonas e que originaram situações de pobreza.

A habitação constitui um problema-chave nas áreas urbanas. Não apenas pelo seu significado em termos de qualidade de vida, mas também por ser um dos elementos de maior visibilidade de degradação e, sobretudo, um factor decisivo no desenvolvimento de laços familiares e de vizinhança.

Por outro lado, e em termos de parque habitacional em geral, habitação em barracas ou construções abarracadas significam normalmente dificuldades de acesso a bens e infra-estruturas essenciais, como a água, a rede de esgotos ou a electricidade.

As dificuldades de acesso à habitação implicam também nos centros urbanos a sobrelotação dos alojamentos que, em situações extremas que as há, geram promiscuidade e dificultam gravemente o relacionamento familiar.

(1) Nalguns casos podem ser também referenciados problemas de desemprego, carências de equipamentos e infra-estruturas básicas e fenómenos de marginalidade e insegurança.

“Investir na imagem não é apenas remunerador nos centros históricos (“viver e trabalhar no espaço que os outros visitam”), mas é também vitalmente importante no processo de recuperação das áreas degradadas e dos espaços socialmente estigmatizados” (DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1997:17).

O congelamento das rendas, ao diminuir a capacidade financeira dos proprietários, veio pôr em risco uma parte significativa do património residencial e colocar a via de acesso à habitação essencialmente assente na compra da mesma.

Acresce que as áreas centrais das cidades têm sido disputadas por actividades ligadas aos serviços que tendem a elevar o valor dos solos e a criar uma atitude expectante por parte dos proprietários dos prédios aí localizados. Este facto tem levado estes proprietários a desinteressarem-se pela conservação dos edifícios que entraram num processo de degradação (DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1997:84).

Existiram mecanismos de ordem financeira, fiscal e urbanística a que os municípios recorreram para reabilitação dos centros históricos, assumindo o RECRIA entre estes uma importância significativa no apoio financeiro aos proprietários dos edifícios para levarem a cabo as obras necessárias de recuperação e modernização. Ao longo da década de noventa foi dado um impulso à actuação das autarquias neste domínio e foram dados novos incentivos aos particulares com o alargamento do âmbito de aplicação do RECRIA e a criação de três novos regimes de apoio financeiro, como veremos em detalhe: o RECRIPH, o REHABITA e o SOLARH ⁽¹⁾.

- (1) O reconhecimento da importância das acções de reabilitação urbana, entendida pela intervenção física e humana, mas também socialmente contextualizada, surgiu expresso nos apoios comunitários a programas integrados e articulados. O seu objectivo era assegurar os direitos humanos no domínio da habitação e reforçar a coesão social. Surgiram, então, os seguintes três programas: Intervenção Operacional Renovação Urbana, a Iniciativa Comunitária Urbana e o Programa de Requalificação Urbana apoiado pelo Espaço Europeu. De acordo com MACHADO (1997:19), a Intervenção Operacional Renovação Urbana (IORU) foi um instrumento relevante para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto que não vinham beneficiando das condições mínimas de habitabilidade. Constituiu-se também como um factor de intervenção modelar no domínio do reordenamento de zonas urbanas degradadas ou sujeitas a fortes pressões de organização do espaço. O programa IORU tinha duas orientações fundamentais: (a) privilegiar a criação de equipamentos sociais, zonas de lazer e zonas verdes e (b) a implantação de pequenas actividades económicas nos bairros que criassem emprego.

8.2. O REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO NA RECUPERAÇÃO DE IMÓVEIS ARRENDADOS (RECRIA)

No domínio da reabilitação de imóveis degradados, em 1986 foi revista pelo Governo a regulamentação financeira do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) por via da Portaria 373/86, de 21 de Julho, nomeadamente no que se referia às condições dos financiamentos no âmbito do programa.

Foram definidos naquele diploma os prazos, os montantes máximos de crédito, as taxas de juro, os regimes de amortização, para os municípios e outras entidades, e as bonificações que seriam processadas pelo INH.

Este tipo de diligências tomadas foram importantes porque permitiram melhorar a imagem do país real e visível, com um parque habitacional antigo e que interessava recuperar para alojamento de famílias carenciadas.

Ao mesmo tempo, pretendia-se que esta iniciativa contribuísse para a revitalização dos centros históricos e suas actividades económicas em algumas cidades do País.

Como consequência directa do bloqueamento a que estiveram sujeitas as rendas habitacionais durante longos anos em Portugal, constatou-se que era nos concelhos de Lisboa e Porto que se encontrava o maior número de prédios em claro estado de degradação. Refira-se que em 1984, sobre o regime de rendas para fins habitacionais, estimava-se que cerca de 40% dos alojamentos apresentavam sinais de degradação ou em estado deficiente, o que correspondia a cerca de 360.000 fogos (1).

Como vimos no capítulo próprio, até 1984 o mercado de arrendamento encontrava-se congelado e inbuído de muitas indecisões políticas e incertezas quanto à sua evolução.

A primeira tentativa de melhorar esta situação aconteceu em 1976, quando o ex-FFH foi autorizado a lançar um programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID), através da vigência do Decreto-Lei 704/76, de 30 de Setembro.

Esta legislação veio criar um programa especial para reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID), o qual se destinava à concessão de empréstimos e subsídios a particulares e Câmaras Municipais para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional público, privado, urbano e rural.

Posteriormente, através do Decreto-Lei 449/83, de 26 de Dezembro, pretendeu o Governo proceder ao relançamento do programa de apoio à reabilitação de imóveis de

(1) Ponto 1 do preâmbulo do Decreto-Lei 4/88, de 14 de Janeiro, diploma que criou o programa RECRIA.

habitação (PRID) através da concessão de financiamentos a longo prazo por intermédio da Caixa Geral de Depósitos, do Crédito Predial Português, do Montepio Geral-Caixa Económica de Lisboa e do Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação (FAIH).

Este diploma de 30 de Setembro de 1976 criou uma linha de crédito especial dirigida essencialmente à actuação corrente das autarquias locais na execução de obras de reabilitação de imóveis, fosse do seu património, fosse no exercício da função substitutiva dos senhorios, fossem ainda as promovidas por particulares.

Mas aquelas entidades financiadoras poderiam conceder também empréstimos idênticos a particulares, a instituições particulares de solidariedade social, instituições de utilidade pública e de utilidade pública administrativa, instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos e cooperativas de habitação e construção.

Estes financiamentos poderiam beneficiar de uma bonificação a cargo do FAIH, “em conformidade com o plano de aplicação elaborado de acordo com as orientações da política habitacional” (1).

Estes financiamentos destinavam-se a obras de reparação, beneficiação ou conservação a efectuar pelo município no seu património habitacional.

Como foi reconhecido pelo Governo em 1988, os resultados práticos desta medida foram insuficientes, não tendo tido qualquer adesão por parte dos senhorios e inquilinos potencialmente abrangidos, tendo a linha de crédito disponível para o efeito (um milhão e meio de contos/sete milhões e meio de euros) sido quase exclusivamente utilizada por municípios. O seu grau de realização reportado a 30 de Setembro de 1986 foi de apenas 48,9% (2), não sendo de estranhar que o parque habitacional se tenha continuado a degradar.

Há que referir, no entanto, quais as razões que determinaram o insucesso do PRID, pelo menos até 1983. Um motivo foi o estado em que se encontrava o mercado de arrendamento, como já anteriormente referimos. O segundo motivo é descrito no ponto 3 do preâmbulo do Decreto-Lei 4/88, de 14 de Janeiro, podendo ser considerado, um pouco, como consequência do primeiro:

“Cálculos efectuados com base em múltiplos casos concretos levaram a concluir que, apesar de se tratar de um programa de apoio significativamente bonificado, um senhorio que pretendesse utilizar o PRID reunindo as condições de acesso assumia sempre um custo adicional pelo facto de os encargos provenientes do valor das obras não encontrarem

(1) Conforme o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei 704/76, de 30 de Setembro.

(2) Ponto 2 do preâmbulo do Decreto-Lei 4/88, de 14 de Janeiro.

compensação com o valor das rendas arrecadadas”.

Ainda segundo o IGAPHE (1997:3), este Instituto referiu o seguinte:

“Concebido para recuperar o parque habitacional degradado pelo longo período de congelamento das rendas e por políticas urbanísticas desadequadas à situação, o RECRIA é, ainda, um instrumento fundamental da política nacional de dinamização do mercado de arrendamento”.

Opinião mais abrangente e vista de outra perspectiva tinha Gomes (1998:81) ao afirmar o seguinte:

“A partir do RECRIA, o Estado reconheceu que detém uma parcela de responsabilidade nessa degradação, na medida em que, por razões de política social, entendeu e tem continuado a entender não se justificar o funcionamento puro dos mecanismos da oferta e da procura no mercado do arrendamento habitacional”.

8.2.1. A CARACTERIZAÇÃO DO RECRIA NA SUA VERSÃO INICIAL

Em face do que foi mencionado, pretendeu o X Governo constitucional (social-democrata) reformular as medidas em vigor para a recuperação dos imóveis degradados em regime de arrendamento habitacional. Além da medida específica relacionada com a criação de um novo Programa neste âmbito, o executivo de então veio permitir também alterar a fixação das taxas de actualização anual das rendas ⁽¹⁾, “através do cumprimento pontual das obrigações assumidas pelo Estado” nesta área, como é referido no diploma já citado de 1988, na convicção de que os resultados viessem no futuro a ser mais favoráveis do que no passado.

Assim, o Decreto-Lei 4/88, de 14 de Janeiro, criou o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados, designado por RECRIA, cujo objectivo último era a execução de obras de conservação e beneficiação que permitissem a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação. Este programa pretendia facultar o acesso de senhorios, arrendatários e municípios a uma comparticipação financeira para a realização de obras em fogos que tivessem sido abrangidos por congelamento de rendas.

(1) O desbloqueamento da actualização das rendas habitacionais foi efectuado na sequência da publicação do Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março, o qual, por sua vez, teve origem na Lei 46/85, de 20 de Setembro (lei das rendas).

Em relação ao programa RECRIA e segundo o IGAPHE (1997:2), “pode dizer-se que o Estado vem assumindo o custo social resultante do congelamento das rendas habitacionais, que vigorou durante vários anos”.

Tinham acesso ao RECRIA os senhorios de fogos cuja renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária, bem como os inquilinos de fogos nas mesmas condições e também as Câmaras Municipais, desde que procedessem a:

- a) obras de conservação de fogos;
- b) obras de conservação nas partes comuns do prédio, nomeadamente as definidas no artigo 1421º do Código Civil (1);
- c) obras de beneficiação, desde que, por acordo expresso das partes, não houvesse lugar ao ajustamento da renda (2).

No que dizia respeito à comparticipação do Estado, a administração central, por intermédio do IGAPHE, e a administração local, através do respectivo município, poderiam conceder comparticipações a fundo perdido, as quais suportariam em 60% e 40%, respectivamente, do valor dessas comparticipações.

O Programa RECRIA era, de acordo com o Governo de então, um regime inteiramente novo caracterizado por:

- a) a assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais que vigorou durante longos anos;
- b) uma intervenção do Estado, através de comparticipações a fundo perdido no custo do investimento em obras realizadas pelos senhorios, a conceder pelas administrações central e local;
- c) o valor e o cálculo da comparticipação dependerem da relação entre o valor das obras a realizar e o rendimento do fogo.

(1) O artigo 1421º do Código Civil estabelece as partes comuns dos edifícios (prédios).

(2) Este tipo de obras estava definido no artigo 16º da Lei 46/85, de 20 de Setembro. Assim, eram consideradas obras de conservação, a cargo do senhorio, as obras de reparação e limpeza geral do prédio e suas dependências e todas as intervenções que se destinassem a manter ou a repor o prédio com um nível de habitabilidade idêntico ao existente à data da celebração do contrato e as impostas pela Administração, face aos regulamentos gerais ou locais aplicáveis, para lhe conferir as características habitacionais existentes ao tempo da concessão da licença de utilização. Constituíam obras de beneficiação todas as intervenções não referidas anteriormente nem determinadas por defeitos de construção, caso fortuito ou caso de força maior.

Estes propósitos tinham em vista a definição de condições que conduzissem a duas situações:

- quanto maior fosse o valor das obras e menor a renda, maior seria a comparticipação do Estado;
- quanto menor fosse o volume de obras e maior a renda, menor seria a comparticipação do Estado.

Pretendia-se, de acordo com o descrito no preâmbulo deste diploma de 1988, que o valor da comparticipação viesse a ser calculado de tal modo que o custo mensal a pagar pelo senhorio pelo valor do investimento que lhe cabia fosse, para a generalidade dos casos, inferior ou igual ao valor da renda que recebesse do inquilino.

Todavia, verificou-se com a prática que, em muitos casos, no mesmo imóvel só uma parte dos fogos era arrendada, o que implicava que a totalidade do prédio ficasse excluída do regime especial do RECRIA. Assim, por forma a adequar o modelo deste Programa a esta realidade, com a publicação do Decreto-Lei 420/89, de 30 de Novembro, passou a ser permitida a realização de obras de recuperação e conservação em todo o prédio onde existissem obras passíveis de serem comparticipadas no âmbito do RECRIA (1). Aos proprietários e inquilinos, qualquer que fosse o regime e o fim do arrendamento do mesmo imóvel, passou a ser possível atribuir uma comparticipação nos termos e na forma prevista no diploma de Janeiro de 1988.

Para a determinação da comparticipação a fundo perdido, no caso de fogos não arrendados, considerava-se a fórmula de cálculo regulamentada pela Portaria 182/88, de 24 de Março, exposta no Anexo I deste Capítulo (2).

- (1) Aspecto a que se referia o artigo 18º, em articulação com o artigo 3º, da Lei 46/85, de 20 de Setembro. Sempre que as obras de beneficiação fossem realizadas a pedido dos inquilinos ou por acordo das partes, haveria lugar ao ajustamento da renda para além do determinado pelas actualizações anuais e pelas correcções extraordinárias. Se o fogo se encontrasse arrendado em regime de renda condicionada, o ajustamento antes referido não podia exceder por mês o duodécimo do produto resultante da aplicação da taxa de 8% ao valor actualizado do fogo no ano da celebração do contrato.
- (2) No caso de fogos não arrendados, esta comparticipação a fundo perdido era determinada de acordo com o valor locatício do fogo em regime de renda condicionada e segundo a Portaria 182/88, de 24 de Março. De acordo com o regulamentado nesta Portaria, no Anexo I encontrase a forma de cálculo dos valores da comparticipação máxima estatal para as obras a realizar no âmbito do RECRIA.

8.2.2. AS ALTERAÇÕES AO PROGRAMA RECRIA

A primeira grande alteração ao Programa RECRIA foi provocada pela entrada em vigor do Regime do Arrendamento Urbano instituído pelo Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, no sentido de uniformizar o tipo de obras previstas neste diploma com as obras a realizar no âmbito deste programa de recuperação de imóveis degradados.

Neste sentido, entendeu o XI Governo constitucional (social-democrata), do ponto de vista formal, revogar os dois diplomas que analisamos, criando o Decreto-Lei 197/92, de 22 de Setembro, e a Portaria 914/92 do mesmo dia. O essencial dos dois diplomas anteriores manteve-se: a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de uma comparticipação financeira.

Mas a principal actualização legislativa teve a ver com o tipo de obras a realizar pelos beneficiários do Programa. Reconheceu o Governo que a progressiva actualização das rendas, de acordo com os coeficientes fixados anualmente, veio originar que poucas ou quase nenhuma obras de recuperação de imóveis degradados pudessem ser comparticipadas no âmbito do RECRIA. Havia, portanto, que encontrar uma fórmula evolutiva que acompanhasse o valor de comparticipação em função das actualizações anuais das respectivas rendas.

Assim, passaram a ter acesso ao Programa RECRIA os proprietários e senhorios que procedessem nos fogos e nas partes comuns dos prédios a:

- a) obras de conservação ordinária;
- b) obras de conservação extraordinária;
- c) obras de beneficiação, desde que por acordo expresso com o arrendatário não houvesse lugar a ajustamento de renda na parte comparticipada ao abrigo deste diploma.

No caso de fogos e fracções não habitacionais não arrendadas o valor da renda a considerar para efeitos de cálculo de comparticipação era o correspondente ao valor locatício dos fogos em regime de renda condicionada que vigorasse no ano em que era aprovada a comparticipação acrescido de 10%, de acordo com esta nova Portaria.

A tabela com a fixação dos novos valores das comparticipações encontra-se no Anexo II ⁽¹⁾. Quatro anos mais tarde, um novo Governo (o XII Governo constitucional, também social-democrata) reconheceu o papel marcante do Programa RECRIA como meio de combater a degradação do património habitacional, reconhecendo a importância primordial atribuída aos municípios na sua execução.

De acordo com o Governo de então, afigurava-se necessário dotar as autarquias de meios financeiros complementares, por forma a que, quando se substituíssem aos senhorios na execução de obras de conservação ordinária e extraordinária, pudessem fazer face aos encargos que não coubessem no âmbito da comparticipação a fundo perdido que lhes era até então concedida.

Acresce que, por outra via, era necessária a instituição de um mecanismo legal que contribuísse de modo mais eficaz para o ressarcimento dos municípios quando procedessem às obras naquelas condições.

Neste sentido, surgiu o Decreto-Lei 104/96, de 31 de Julho, da iniciativa do XIII Governo constitucional de formação socialista. Este normativo veio introduzir alterações nalguns articulados do diploma anterior de Setembro de 1992.

Em primeiro lugar, passou a permitir aos municípios recorrer a um financiamento da parte das obras não comparticipada e com um prazo de reembolso máximo de dez anos, que eram concedidos pelo INH ou outra instituição de crédito autorizada a celebrar contratos de financiamento com as autarquias. As bonificações de juros relativas a estes financiamentos eram encargos a suportar pelo IGAPHE.

Em segundo lugar, procedeu este diploma à introdução de um novo artigo referente ao ónus de inalienabilidade e registo. Assim, o prédio ou suas fracções autónomas que tivessem sido objecto de obras de conservação ou de beneficiação realizadas pelas Câmaras Municipais em substituição dos senhorios ou proprietários apenas podiam ser alienados após o integral reembolso à Câmara Municipal respectiva das quantias

(1) Como já acontecia até então, na fixação do valor das comparticipações eram tidos em conta quer o montante das obras a realizar, quer o valor das rendas. O valor das comparticipações a fundo perdido a conceder pelas administrações central e local foi o constante dos Quadros incluídos nos Anexos I e II, assim como a fórmula de aplicação para o cálculo que limitava o valor máximo de comparticipação por fogo. O valor das comparticipações podia ser aumentado quando as obras visassem a sua adequação ao disposto nas Medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio em Centros Urbanos Antigos, aprovadas pelo Decreto-Lei 426/89, de 6 de Dezembro. Este diploma constituía o quadro exigível de referência para a melhoria das condições de segurança contra incêndio em centros urbanos antigos, tendo em vista a redução do risco de ocorrência de incêndio, a limitar a propagação do incêndio dentro dos próprios edifícios e destes para a vizinhança, a possibilitar a evacuação dos edifícios em condições de segurança para os ocupantes e a facilitar a intervenção dos bombeiros.

despendidas por sua conta, incluindo os custos dos serviços respeitantes à elaboração do processo e à fiscalização das obras.

8.2.3. AS ALTERAÇÕES MAIS RECENTES AO PROGRAMA RECRIA

Razões de ordem sistemática, de adequada publicidade e de segurança jurídica levaram o XIV Governo Constitucional (socialista) a elaborar um novo diploma que contivesse o regime do RECRIA, sem prejuízo de se manterem as disposições do regime em vigor anteriormente descritas e que continuavam a ter actualidade.

Surgiu, então, o Decreto-Lei 329-C/2000, de 22 de Dezembro, que veio revogar os Decretos-Lei 197/92, de 22 de Setembro, e 104/96, de 31 de Julho, decretando também algumas novidades em relação ao regulamentado nos últimos anos.

Em primeiro lugar, quanto ao objecto dos incentivos, a constatação de que existia um elevado número de prédios urbanos habitacionais que eram recuperáveis mas que corriam o risco de deixarem de o ser, se não houvesse uma intervenção célere ao nível dos respectivas coberturas, justificou uma nova solução no âmbito deste Programa.

Assim, durante o período de três anos, passaram a poder beneficiar também dos incentivos as obras de recuperação parcial, na reparação ou renovação de telhados ou terraços de cobertura, desde que no edifício em causa existisse, pelo menos, um fogo.

Nestes casos, a percentagem de comparticipação a fundo perdido a suportar pelo IGAPHE era de 80% e o esforço financeiro a suportar pelos municípios era de 20%, diminuindo-se, desta forma, o valor da comparticipação a cargo das autarquias. Se, após a realização de obras comparticipadas, fossem realizadas outras obras comparticipadas a fundo perdido, deveria o valor global de ambas observar a proporção de 60% e 40%, respectivamente, para o IGAPHE e os municípios.

Em resumo, a natureza dos incentivos podia revestir duas formas: a) comparticipação a fundo perdido e b) financiamento do valor das obras não comparticipado. Estes últimos tipos de financiamentos eram concedidos pelo INH ou outra instituição de crédito autorizada nas condições do regime de crédito para a aquisição de habitação própria. No financiamento da parte das obras não comparticipada, as bonificações de juros constituíam encargo do IGAPHE, sendo que a taxa máxima destes empréstimos era de 8% com a garantia de recuperação do investimento realizado nas obras num máximo de oito anos. Ora, estes incentivos não podiam ser cumuláveis com quaisquer outros subsídios, comparticipações ou bonificações concedidos pela administração central e local, com

excepção dos atribuídos no âmbito do Programa SOLARH ⁽¹⁾. Em caso de cumulação, haveria lugar a uma redução proporcional.

Em segundo lugar, na fixação do valor das comparticipações passaram a ser tidos em conta o montante das obras a executar, o uso dos fogos e respectiva situação contratual, os valores de renda antes e após as obras e ainda a viabilidade económica de recuperação.

Na perspectiva do Governo, e de acordo com o exposto no preâmbulo deste novo diploma, importava garantir aos proprietários o retorno do seu investimento em tempo útil, restabelecendo o equilíbrio contratual na relação arrendatícia, o que se conseguiria repondo as condições de rendimento para os senhorios através das rendas obtidas, o que iria permitir criar condições de incentivo ao investimento no mercado do arrendamento e a reintrodução dos fogos devolutos nesse mercado.

8.3. O REGIME DE APOIO À RECUPERAÇÃO HABITACIONAL EM ÁREAS URBANAS ANTIGAS – REHABITA

8.3.1. CARACTERIZAÇÃO DO REHABITA

Através do Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho, foi criado o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, designado abreviadamente por REHABITA, o qual era exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística ⁽²⁾ que possuísem planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados. Embora com esta vocação, este programa pode ser visto como uma extensão do RECRUA.

- (1) O programa de apoio financeiro especial designado por SOLARH, criado em 1999, destinava-se a financiar, sob a forma de empréstimo a conceder pelo INH, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação, incluindo nas partes comuns de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal. A análise a este programa é feita adiante neste Capítulo.
- (2) As áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística estavam definidas no artigo 41º do Decreto-Lei 794/76, de 5 de Novembro. De acordo com este artigo, nomeadamente o seu nº 1, poderiam ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em que a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se referia a condições de solidez, segurança ou salubridade, atingissem uma tal gravidade que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permitisse obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações. Este diploma em si veio definir os princípios e normas fundamentais sobre a política de solos com a preocupação de dotar a Administração Pública de instrumentos eficazes para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir a rápida solução do problema habitacional.

O objectivo deste Regime era apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes, no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana.

Conforme justificado pelo Governo, apesar dos resultados positivos de melhoria das condições de habitabilidade das famílias e da imagem visual das cidades em termos de recuperação de edifícios habitacionais arrendados, justificava-se a criação de um regime específico de extensão do Programa RECRIA que favorecesse uma mais célere reabilitação das áreas urbanas antigas que fossem declaradas como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, utilizando para o efeito, de forma articulada, os diversos programas parcelares já existentes ⁽¹⁾.

Perspectivando aquilo que o programa REHABITA poderia trazer, sustentou Gomes (1998:82) o seguinte:

“Este Programa, que está a dar os seus primeiros passos, tem condições para vir a representar um incentivo importante na reabilitação urbana em Portugal, para os Municípios que detenham tecno-estruturas capazes de realizar operações de reabilitação urbana, em que saibam constituir parcerias adequadas para o efeito”.

A concretização do REHABITA era realizada mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IGAPHE e os municípios, sendo os dois responsáveis pela cobertura financeira das obras a realizar. Estes acordos de colaboração eram também subscritos pelo INH ou outra instituição de crédito autorizada para este efeito, no caso em que os municípios pretendessem recorrer a financiamentos.

Este regime era, de facto, articulado com os seguintes programas parcelares que já analisamos anteriormente: o RECRIA e o PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Assim, o presente Regime passou a prever a possibilidade de concessão de um adicional de 10% a fundo perdido à comparticipação já atribuída para as obras comparticipáveis nos termos do RECRIA, a suportar pelo IGAPHE e pelo município na proporção estabelecida para o RECRIA, instituindo simultaneamente para os municípios meios de financiamento bonificado complementares relativamente à parte do valor das obras não comparticipada a conceder pelo INH e outras instituições de crédito sempre que tal se mostrasse necessário, cabendo ao IGAPHE o pagamento das bonificações.

(1) Nomeadamente, os programas RECRIA e PRID, sendo muito do articulado deste diploma remetido para o normativo que criou o Programa Especial de Realojamento (PER) na Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Neste sentido, para a realização destas obras de reconstrução cuja recuperação fosse inviável e na condição de os edifícios a reconstruir fossem de sua propriedade ou estivessem na sua posse e se destinassem a arrendamento no regime de renda apoiada, o município teria direito a uma comparticipação a fundo perdido, a atribuir pelo IGAPHE, cujo montante máximo não poderia ultrapassar o que resultasse da aplicação do previsto no diploma de 1993 que criou, como já anteriormente vimos, o Programa Especial de Realojamento (PER) nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Relativamente ao valor não comparticipado, poderiam os municípios recorrer a financiamento ao abrigo das condições estabelecidas no Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril, fixados para o referido PER ⁽¹⁾. Estes financiamentos eram concedidos pelo INH. Por outro lado, este normativo estabeleceu um regime de comparticipação a fundo perdido via IGAPHE e financiamentos via INH, para a reconstrução de edifícios habitacionais cuja recuperação fosse inviável e para a aquisição ou construção pelos municípios de fogos destinados ao realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares que tivessem de ser desalojados no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana ⁽²⁾.

No entanto, os fogos comparticipados ou financiados nos termos deste diploma tinham de ser atribuídos pelos municípios em arrendamento no regime de renda apoiada, estando sujeitos ao regime de intransmissibilidade previsto para os fogos comparticipados ao abrigo do PER.

Por último, e com o objectivo de reforço do papel interventor dos municípios em matéria de reabilitação e renovação urbana, instituiu-se neste diploma o reconhecimento automático às autarquias do direito de preferência na alienação de imóveis situados em

- (1) Este diploma estabeleceu a regulação dos empréstimos a conceder a municípios e suas associações e a empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação, de habitações destinadas a arrendamento.
- (2) Relativamente a estas fontes de financiamento relacionadas com o realojamento provisório ou definitivo, os custos e as áreas dos fogos a comparticipar pelo IGAPHE ou a financiar pelo INH ou pelas instituições de crédito autorizadas para o efeito, não estavam sujeitos a limites máximos por tipologia, mas sim enquadradas nos limites máximos da comparticipação e do financiamento a conceder aos municípios que resultassem da aplicação do Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio (diploma que criou o PER nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto). Isto é, competia ao IGAPHE disponibilizar recursos financeiros, sob a forma de comparticipações a fundo perdido destinados a financiar (a) até 50% do custo de aquisição e de infra-estruturas dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos municípios, e (b) até 50% do valor de aquisição de fogos pelas autarquias. Cabia ao INH, directamente ou através de instituições de crédito, conceder empréstimos destinados a financiar os restantes 50%.

área urbana declarada área crítica de recuperação e reconversão urbanística (1).

8.4. O REGIME ESPECIAL DE COMPARTICIPAÇÃO E FINANCIAMENTO NA RECUPERAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS EM REGIME DE PROPRIEDADE HORIZONTAL - RECRIPH

8.4.1. CARACTERIZAÇÃO DO RECRIPH

Na sequência da criação do Programa RECRIA, constatou o Governo socialista em 1996 que a experiência da sua aplicação prática vinha revelando a necessidade de se adoptar uma solução legal que permitisse aos proprietários de fracções autónomas em edifícios com regime de propriedade horizontal, através da concessão de um apoio financeiro, proceder à realização de obras de recuperação naqueles prédios urbanos.

Neste sentido, entendeu o Governo estabelecer um regime específico de comparticipação e financiamento para a realização de obras de conservação e beneficiação pelos condóminos de edifícios antigos, medida que vinha preencher uma lacuna que se vinha fazendo sentir no âmbito da execução do Programa RECRIA (2).

Assim, o Decreto-Lei 106/96, de 31 de Julho, veio estabelecer o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal, designado abreviadamente por RECRIPH. A institucionalização deste diploma assentou em dois pressupostos:

- a) a crescente generalização da adopção do regime da propriedade horizontal para os edifícios urbanos;
- b) o facto de grande parte dos condomínios, em especial os mais antigos, serem habitados por agregados familiares de reduzidos recursos económicos, que não permitiam, sem a concessão de apoio financeiro, a realização das necessárias obras de conservação e beneficiação nos respectivos edifícios e suas fracções autónomas.

(1) De acordo também com o Decreto-Lei 794/76, de 5 de Novembro. Nos termos do seu artigo 27º, poderia ser concedido à Administração, por decreto, o direito de preferência nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados nas áreas necessárias para a expansão, desenvolvimento ou renovação de aglomerados urbanos, ou para a execução de qualquer outro empreendimento de interesse público, em obediência ao respectivo plano e nas condições a definir em decreto regulamentar. Este direito de preferência podia ser conferido, relativamente aos prédios existentes, na totalidade ou em parte da área abrangida por medidas preventivas ou pelo estabelecimento de uma zona de defesa e controlo urbanos. No seu artigo 28º, o direito de preferência podia ser exercido com a declaração de não aceitação do preço convencionado, mediante os termos aplicáveis do processo de expropriação por utilidade pública.

(2) Preâmbulo do Decreto-Lei 106/96, de 31 de Julho.

Tinham acesso a este Regime as administrações de condomínio que procedessem a obras nas partes comuns e os condóminos que, sendo pessoas singulares, procedessem a obras nas fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, constituídos até à data da entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) ⁽¹⁾, ou, após essa data, cuja licença de utilização tivesse sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

Mas estes beneficiários do RECRIPH tinham de ter reunidas as seguintes duas condições:

- a) serem as fracções autónomas do prédio destinadas a habitação própria e permanente dos condóminos ou estarem arrendadas para fins habitacionais, podendo uma das fracções ser afecta ao exercício de uma actividade de comércio ou a pequena indústria hoteleira aberta ao público;
- b) ser o respectivo prédio urbano composto, pelo menos, por quatro fracções autónomas.

A par da possibilidade de concessão aos beneficiários de comparticipação a fundo perdido, passou este diploma a possibilitar a atribuição de empréstimos bonificados para financiamento da parte das obras não comparticipada, “meios financeiros estes cuja conjugação, espera-se, viesse a constituir um significativo estímulo para que os condóminos dos prédios urbanos mais degradados intervissem na sua recuperação” ⁽²⁾.

Assim, para a realização de obras de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns dos prédios podiam ser concedidas comparticipações a fundo perdido, a serem concedidas pela administração central, via IGAPHE, e pela administração local, via autarquia da área de localização do imóvel. O valor destas comparticipações era suportado por estas duas entidades na proporção de 60% e 40%, respectivamente. O valor destas comparticipações era de 20% do montante total das obras a realizar ⁽³⁾.

(1) Este Regulamento foi aprovado pelo Decreto-Lei 38382, de 7 de Agosto de 1951. No entanto, no preâmbulo do diploma agora em estudo, o Governo referia que, independentemente desta imposição, futuramente em função das necessidades que se viessem a verificar, poderiam vir a ser abrangidos edificios em regime de propriedade horizontal com licença de utilização de datas posteriores.

(2) Preâmbulo do Decreto-Lei 106/96, de 31 de Julho.

(3) Para efeito de cálculo das comparticipações, a proporção correspondente a cada fracção autónoma era calculada nos termos do artigo 1418º do Código Civil.

Todavia, e relativamente à realização das obras referidas, veio este diploma prever a concessão de um financiamento aos condóminos cujo limite máximo podia ir até ao valor das obras não comparticipadas a conceder nas condições previstas no regime de crédito bonificado à habitação, na altura estabelecido no âmbito do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, mas com uma condicionante: o prazo máximo de reembolso dos empréstimos era de dez anos.

Obedecendo a estas condições, poderia também ser concedido um financiamento aos condóminos para suportar a realização de obras de conservação ordinária e extraordinária e de beneficiação nas suas fracções autónomas. Mas para isto, tinha de ser preenchido um dos seguintes requisitos:

- a) tivessem já sido realizadas todas as obras necessárias de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns do prédio;
- b) tivesse havido deliberação da assembleia de condóminos no sentido da execução de obras nas partes comuns do prédio.

Estes financiamentos agora descritos eram concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação ou outra instituição de crédito autorizada nos termos do contrato de financiamento a celebrar entre uma das entidades e cada condómino.

No entanto, a bonificação de juros relativa aos financiamentos constituíam encargo do IGAPHE. Os pedidos de comparticipação e os pedidos de financiamento, se a estes houvesse lugar, eram apresentados à Câmara Municipal devidamente instruídos.

Pretendia-se, assim, em resumo, e ainda de acordo com o preâmbulo deste diploma, “imprimir novo impulso ao processo de reabilitação urbana, criando condições potenciadoras de uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos antigos e de conservação do património urbano edificado”.

8.5. O PROGRAMA DE APOIO FINANCEIRO ESPECIAL SOLARH

8.5.1. A DETERIORAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES PARA FINS HABITACIONAIS E O DECRETO-LEI 7/99, DE 8 DE JANEIRO

Como podemos verificar no exposto nas páginas anteriores, e no âmbito dos imóveis arrendados, foram tomadas nos últimos anos dois tipos de medidas (RECRIA e

RECRIPH) no sentido de procurar inverter a situação de degradação do parque habitacional urbano que vinha ocorrendo em virtude do seu envelhecimento e da sua deficiente e insuficiente conservação.

A degradação dos imóveis evidencia-se como factor negativo do ponto de vista social e económico, bem como pela deterioração das edificações afectas a fins habitacionais, a qual reduz as condições de habitabilidade, provocando, por acréscimo, a diminuição do valor do património individual e comum.

A causa tida como principal para esta situação foi o congelamento das rendas, mencionado e analisado anteriormente.

No sentido de alterar este estado de decadência deste tipo de imóveis habitacionais urbanos, uma primeira medida criada foi, como já vimos, o aparecimento do Programa RECRIA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados – em 1988, alterado em 1996 e reformulado em 2000.

Este sistema previa, como já anteriormente analisamos, um sistema de apoio financeiro à realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação a realizar por proprietários e senhorios, por um lado, e pelas autarquias ou arrendatários, por outro, quando estes se substituíssem àqueles na realização do mesmo tipo de obras.

A segunda medida relacionada com a promoção da reabilitação urbana foi criada em 1996 através do RECRIPH – Regime Especial em Regime de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal. Destinava-se este Programa, como anteriormente vimos, a apoiar financeiramente a realização, pelos condóminos proprietários, de obras nas partes comuns e fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal.

Constatou o XIII Governo Constitucional (socialista) em 1999 que, sem embargo de os regimes de concessão de crédito à habitação aprovados preverem a possibilidade de recurso ao crédito no regime geral ou nos regimes bonificados destinados a edifícios habitacionais, o acesso a esse crédito, ainda que pudesse ser bonificado pelo Estado, era vedado a muitos interessados pelo facto da idade e do nível reduzido de rendimentos auferidos não permitirem suportar os respectivos encargos (1).

Neste sentido, tornou-se necessário para o Governo de então, e ainda de acordo com o referido preâmbulo do diploma antes citado, “prever uma nova solução legislativa de

(1) Preâmbulo do Decreto-Lei 7/99, de 8 de Janeiro.

natureza complementar destinada a preencher uma lacuna que se vinha fazendo sentir no que concerne à situação dos proprietários idosos com rendimentos de reduzido montante e de agregados familiares de fracos recursos económicos em que os titulares dos rendimentos tenham encargos com pessoas dependentes”.

8.5.2. ÂMBITO, CONDIÇÕES DE ACESSO E FINANCIAMENTO: O PROGRAMA SOLARH

O Decreto-Lei 7/99, de 8 de Janeiro, veio regular a concessão de apoio financeiro especial para realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação em habitação própria permanente por parte dos proprietários, indivíduos ou agregados familiares, que auferissem um total de rendimentos inferior à soma dos seguintes montantes:

- a) duas vezes o valor da pensão social por cada indivíduo maior até ao segundo;
- b) 140% do valor da pensão social por cada indivíduo maior, a partir do terceiro;
- c) o valor da pensão social por cada indivíduo menor.

Mas as condições de acesso a este apoio dependiam ainda da verificação das seguintes premissas:

- a) a habitação objecto das obras a financiar devia ser propriedade exclusiva de um ou mais membros do agregado familiar há, pelo menos, cinco anos;
- b) nenhum dos membros do agregado familiar podia ser proprietário de outro prédio ou fracção autónoma de prédio destinado à habitação ou receber rendimentos decorrentes da propriedade de quaisquer imóveis;
- c) não ter nenhum dos membros do agregado familiar em curso qualquer empréstimo destinado à realização de obras na habitação a financiar.

Cabia também no âmbito deste diploma a concessão de apoio financeiro para a realização de obras de natureza idêntica às acima referidas nas partes comuns dos prédios urbanos em regime de propriedade horizontal, a suportar pelos condóminos (1).

(1) Em consequência dos pressupostos do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei 38382, de 7 de Agosto de 1951, e legislação subsequente, foi imposta a obrigatoriedade de realização de obras periódicas de conservação nas edificações, pelo menos uma vez em cada período de oito anos, com o fim de remediar as deteriorações do seu uso normal.

As candidaturas ao apoio financeiro estipulado neste diploma eram apresentadas junto da Câmara Municipal da área de localização da habitação que, por sua vez, eram remetidas e apreciadas pelo Instituto Nacional de Habitação, a quem cabia aprovar os correspondentes pedidos de apoio.

O apoio prestado neste programa consistia num empréstimo sem juros concedido pelo INH, após a verificação das condições de acesso dos proponentes e das obras a realizar. Este normativo também fixou os valores máximos e a duração das obras. Assim, o custo das obras de conservação e de beneficiação da habitação não podia exceder um limite fixado, para 1 de Janeiro de 1999, em 2000 contos (cerca de 10.000 euros), actualizável de acordo com a variação do índice de preços ao consumidor sem habitação e correspondente aos últimos doze meses para os quais existissem valores disponíveis à data de 31 de Agosto, determinados pelo Instituto Nacional de Estatística.

No caso de prédios em regime de propriedade horizontal, o valor dos financiamentos era prioritariamente afecto a obras nas partes comuns e destinavam-se a suportar a quota parte do custo das obras que coubesse a cada condómino beneficiário de acordo com a percentagem correspondente à respectiva fracção (1) e até ao limite referido (2).

De referir ainda que as habitações estavam sujeitas a um ónus de inalienabilidade, sujeito a registo na Conservatória do Registo Predial, pelo prazo de cinco anos a contar da data de celebração do contrato de empréstimo.

Este ónus caducava, contudo, no caso de venda ou adjudicação da habitação em processo de execução para pagamento de dívidas decorrentes de empréstimos concedidos ao abrigo deste diploma ou à aquisição da habitação.

Por último, os empréstimos concedidos ao abrigo deste diploma em análise eram preferencialmente garantidos por hipoteca da habitação constituída a favor do INH, e abrangia também as benfeitorias que naquela viessem a ser introduzidas.

Com a presente medida legislativa visava o Governo, segundo o preâmbulo deste Decreto-Lei, “dotar os proprietários, idosos e de fracos recursos, de um apoio financeiro, através da concessão de empréstimo sem juros, a reembolsar mediante actualização de acordo com o índice de inflação, destinado à realização de pequenas

(1) Isto nos termos do artigo 1418º (Conteúdo do título constitutivo) do Código Civil: “No título constitutivo serão especificadas as partes de edifício correspondentes às várias fracções, por forma que estas fiquem devidamente individualizadas, e será fixado o valor relativo de cada fracção, expresso em percentagem ou percentagem do valor total do prédio”.

(2) No entanto, o remanescente não utilizado poderia ser afecto à realização de obras nas respectivas fracções autónomas por cada condómino beneficiário.

obras de conservação e beneficiação para repor, tanto quanto possível, condições mínimas de habitabilidade e de salubridade nas respectivas habitações”.

8.5.3. REDEFINIÇÃO E ACTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA SOLARH

A experiência da aplicação do regime especial anteriormente analisado e a adesão verificada justificaram, segundo o Governo, por um lado, proceder ao reajustamento de algumas das soluções já consagradas e, por outro, alargar o âmbito deste programa a outras situações de degradação do parque habitacional, designadamente as verificadas em fogos propriedade dos municípios, de instituições particulares de solidariedade social e de cooperativas de habitação e construção, cuja recuperação importava igualmente apoiar face à afectação dessas habitações a fins habitacionais eminentemente sociais.

Mas para além do objectivo primeiro da reabilitação do parque habitacional, o conjunto de medidas adoptado a partir de 2001, como veremos de seguida, tinha também como preocupação e objectivo a criação de condições que permitissem estimular a colocação no mercado de arrendamento de inúmeros fogos devolutos de que fossem proprietárias quer as entidades antes referidas, quer pessoas singulares que, até ao presente, não beneficiavam do regime de apoio financeiro em apreço.

Neste sentido, e com o objectivo de recuperar imóveis para o mercado do arrendamento, o programa SOLARH foi alargado a proprietários de casas devolutas com a condição de serem depois arrendadas com renda limitada. Procurava-se, assim, recuperar parte do parque habitacional degradado e ao mesmo tempo incentivar o mercado do arrendamento.

O acima exposto era afirmado no preâmbulo do Decreto-Lei 39/2001, de 9 de Fevereiro, diploma que passou a regular o programa de apoio financeiro especial agora designado por SOLARH, o qual se destinava a financiar, sob a forma de empréstimo a conceder pelo INH, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação, incluindo nas partes comuns de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal ⁽¹⁾. Este diploma veio revogar o Decreto-Lei 7/99, de 8 de Janeiro, antes analisado.

(1) No caso das obras comuns de prédios, o empréstimo era prioritariamente afecto a suportar a quota parte do custo das obras que coubesse ao candidato ao programa SOLARH, na qualidade de condómino, de acordo com a percentagem correspondente à respectiva fracção ou fracções nos termos do artigo 1418º do Código Civil.

A realização deste género de obras era permitida nos seguintes casos:

- a) em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares que preenchessem as condições deste novo diploma, como veremos;
- b) em habitações devolutas de que fossem proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguissem fins assistenciais e as cooperativas de habitação e construção (1);
- c) em habitações devolutas de que fossem proprietários pessoas singulares (2).

Os limites de rendimento também sofreram alterações, podendo candidatar-se ao programa SOLARH a pessoa ou o agregado familiar cujo rendimento anual bruto fosse igual ou inferior aos seguintes limites:

- a) duas vezes e meia o valor anual da pensão social por cada individuo maior até ao segundo;
- b) duas vezes o valor anual da pensão social por cada individuo maior a partir do terceiro;
- c) uma vez o valor anual da pensão social por cada individuo menor.

Os limites do rendimento anual bruto por cada indivíduo e por agregado familiar para acesso ao programa SOLARH encontram-se no Anexo III deste Capítulo.

Também se verificaram pequenas alterações relativamente às condições de acesso ao apoio financeiro, o qual passou a depender da verificação das seguintes condições:

- a) a habitação objecto das obras a financiar devia ser propriedade de um ou mais membros do agregado familiar há, pelo menos, cinco anos (3);

- (1) Estas entidades tinham acesso ao programa se à data da apresentação da candidatura fossem titulares da propriedade plena ou do direito de superfície do prédio ou da habitação objecto das obras a financiar.
- (2) Estas pessoas podiam candidatar-se desde que (a) fossem titulares da propriedade plena ou do direito de superfície do prédio e da habitação objecto das obras a financiar, e (b) no prédio que integrasse a habitação ou habitações a financiar existisse, pelo menos, uma habitação com arrendamento cuja renda tivesse sido objecto, ou fosse susceptível, de correcção extraordinária nos termos da Lei 46/85, de 20 de Setembro.
- (3) Sobre estas habitações incidia um ónus de inalienabilidade pelo prazo de cinco anos, estando estas habitações ainda sujeitas aos regimes de renda apoiada e condicionada pelo prazo de oito anos. As famílias carenciadas, proprietárias de uma casa nestas condições, podiam beneficiar de um empréstimo sem juros até 2.400 contos (10.200 euros) a pagar até 30 anos, consoante o seu rendimento.

- b) nenhum dos membros do agregado familiar podia ser proprietário, no todo ou em quota superior a 25%, de outro prédio ou fracção autónoma destinada à habitação, nem, em qualquer dos casos, receber rendimentos decorrentes da propriedade de quaisquer bens imóveis (1);
- c) não tivesse nenhum dos membros do agregado familiar qualquer empréstimo em curso destinado à realização de obras na habitação a financiar (2).

O limite máximo do custo das obras a realizar numa habitação passou a não poder exceder 10.200 euros, face aos 10.000 euros possíveis desde 1999.

Se os pedidos de empréstimos dos municípios, das instituições particulares de solidariedade social, das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguissem fins assistências, das cooperativas de habitação e construção, bem como das pessoas singulares, fossem relativos a mais do que uma fracção autónoma ou área habitacional de um prédio, o custo máximo das obras a realizar correspondia ao produto do limite agora estabelecido pelo número de habitações a financiar no mesmo prédio.

Por outro lado, e em qualquer dos casos, quando os pedidos de empréstimo se referissem também a obras nas partes comuns de prédio em regime de propriedade horizontal e o custo das mesmas a cargo do candidato ultrapassasse metade do limite máximo de custo das obras, este limite era considerado com um acréscimo, por habitação, de 25% de 10.200 euros.

Quanto à sua finalidade, as habitações financiadas ao abrigo deste novo diploma só podiam destinar-se a:

- a) habitação própria e permanente dos mutuários (indivíduos) e do respectivo agregado familiar;
- b) arrendamento em regime de renda apoiada ou condicionada no caso dos municípios, instituições particulares de solidariedade social, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguissem fins assistenciais e das cooperativas de habitação e construção;

(1) O ónus de inalienabilidade tinha a limitação pelo prazo de oito anos.

(2) O ónus de inalienabilidade era por oito anos, estando estas habitações também sujeitas aos regimes de renda apoiada e condicionada pelo prazo de oito anos.

- c) arrendamento em regime de renda condicionada, por uma prazo mínimo de cinco anos, no caso dos proprietários serem pessoas singulares (1).

Em face do exposto, e de acordo com o referido preâmbulo do Decreto-Lei 39/2001, de 9 de Fevereiro, com esta nova reformulação do Programa SOLARH “não só se visa facultar aos proprietários abrangidos os meios financeiros necessários à reposição das condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações, como se pretende favorecer o aumento da oferta de habitações para arrendamento com valores moderados de renda que sejam compatíveis com os rendimentos de estratos sociais de menores rendimentos”.

Com este Capítulo do nosso estudo fechamos a análise sobre os objectivos e as medidas da política de habitação portuguesa entre 1986 e 2001. Antes da análise aos resultados da política de habitação seguida nesse período, julgamos pertinente constatar da existência de alguns indicadores directamente relacionados com o parque habitacional português. Estes indicadores qualitativos tiveram origem no projecto do INE intitulado “Projecto Habitação – Características do Parque Habitacional”, cujo relatório final foi divulgado em Abril de 2000.

Um outro relatório do INE, no âmbito geral deste projecto habitacional, foi apresentado, em versão final, em Junho de 1999. Tratou-se do “Projecto Habitação – Estimativa do Parque Habitacional”.

O primeiro projecto teve como objectivo essencial fornecer informação estatística de natureza estrutural sobre o parque habitacional ocupado como residência habitual. O segundo projecto foi uma estatística derivada que visou dar a conhecer, nos períodos intercensitários e numa área geográfica específica, o número de fogos existentes.

Levamos a conhecer, no Capítulo seguinte, os resultados alcançados por estes dois importantes projectos, que nos parecem relevantes, quer pela sua oportunidade, quer pela sua originalidade. A análise aos resultados das medidas da política de habitação seguida entre 1986 e 2001 é feita também no Capítulo que segue.

(1) Os proprietários não podiam, em caso algum, arrendar a habitação a parentes ou afins na linha recta ou até ao 3º grau da linha colateral, podendo solicitar directamente ao INH ou à Câmara Municipal da área de localização da habitação a indicação de potenciais arrendatários.

CAPÍTULO 9

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS ESTATÍSTICOS DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL ENTRE 1986 e 2001

“O número de casas construídas de novo que anualmente são postas no mercado é mais ou menos regulamentado pela procura. A menos que a procura seja tal que proporcione lucro ao construtor depois de pagas as despesas, ele não construirá mais casas”.

- ADAM SMITH

9.1. INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA SOBRE A EVOLUÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL PORTUGUÊS ENTRE 1986 E 2001

O conceito de promoção habitacional em geral, refere-se à construção de conjuntos residenciais com qualidade (desde a vizinhança alargada aos espaços dos fogos), numa perspectiva completa relativamente ao desenvolvimento do empreendimento (projecto, obra e facilidade de manutenção posterior) e à satisfação dos habitantes (MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1999:20).

A promoção privada é desenvolvida por empresas e promotores individuais, que produzem habitações (para os próprios, para venda e para arrendamento), a preços de mercado, para uma procura solvente.

A promoção pública, realizada através das autarquias, em conjugação com o INH e o IGAPHE, é especialmente vocacionada para colmatar as necessidades habitacionais das famílias insolventes. A intervenção deste sector passa pela construção a custos controlados para venda e arrendamento.

A promoção sem fins lucrativos, embora apoiada pelo Estado, é maioritariamente concretizada pelas cooperativas e pelas IPSS's, no sentido de promoverem as habitações a custos controlados e a auto-construção.

Se estes três tipos de promoção de habitação procuram assegurar respostas adequadas para os vários tipos de agregados familiares, a verdade é que eles contribuem de forma desigual para o volume de construção habitacional. É o que procuramos demonstrar ao longo da análise estatística que nos propusemos apresentar neste Capítulo.

Através dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação realizados pelo INE em 1981, 1991 e 2001 foi possível obtermos informação estatística sobre o número de fogos existentes nessas datas, assim como alguns elementos qualitativos sobre a evolução e a estrutura do parque habitacional português. Antes de nos debruçarmos sobre o “Projecto Habitação – Estimativa do Parque Habitacional”, cujos resultados finais foram publicados pelo INE em Junho de 1999, e sobre o “Projecto Habitação – Características do Parque Habitacional”, cujos resultados definitivos foram divulgados pelo INE em Abril de 2000, vamos apresentar uma análise sobre a ocupação dos imóveis, os fogos vagos, a propriedade dos alojamentos familiares, a época de construção dos fogos e os fogos concluídos e licenciados segundo a entidade investidora.

9.1.1. TIPOS DE ALOJAMENTOS OCUPADOS

Observando o Quadro 9.1 que segue, constatamos que no início da década de noventa o número de alojamentos ocupados habitualmente como residência principal era de 3.053.920, com uma taxa de aproximadamente 3,2 habitantes por unidade. Estes valores passaram a representar 3.619.528 unidades em 2001 e uma taxa de 2,9 habitantes por alojamento.

O número de alojamentos de um só fogo (“moradias” ou “vivendas” e equiparados) aumentou de 1981 para 1991, tendo mantido um valor semelhante em 2001: 1.807.175 unidades.

As “barracas” e outros tipos de alojamento precário só começaram a ser registados à parte a partir do censo de 1981. Verificamos que o número de barracas sofreu uma diminuição: de 24.508 em 1981 para 16.105 no fim da década de noventa e 11.540 em 2001, assim como o número de pessoas a viver nessas condições ⁽¹⁾.

No entanto, quer o número de “outros tipos de alojamento”, quer o número de pessoas aí residentes aumentaram na última década inter-censos, passando de 11.459 unidades em 1991 com 36.604 pessoas, para 15.779 alojamentos deste tipo com 43.145 indivíduos.

QUADRO 9.1

Tipos de alojamentos

Anos	Alojamentos ocupados	Habitantes por alojamento	Alojamentos em prédios de um só fogo	Barracas (b)	Número de pessoas em barracas	Outro tipo de alojamento (c)	Número de pessoas em “Outro tipo de alojamento”
1981	2.769.048	3,6	1.790.756	24.508	74.603	21.883	50.912
1991	3.053.920	3,2	1.807.037	16.105	58.161	11.459	36.604
2001	3.619.528	2,9	1.807.175 (a)	11.540	38.838	15.779	43.145

Fonte: INE, *Recenseamento Geral da População e da Habitação*, 1981, 1991 e 2001.

- (a) Valor correspondente ao número de famílias clássicas residentes em edifícios de um alojamento exclusivamente residencial. Em 1981 e 1991 os alojamentos em prédios de um só fogo eram os alojamentos familiares clássicos ocupados em edifícios com um só alojamento.
- (b) Em 2001 foi definido “barraca” como sendo a construção independente, feita geralmente com vários materiais velhos e usados e/ou materiais grosseiros, sem plano determinado e que estava habitada no momento censitário.
- (c) Em 1991 e 2001 definiu-se “Outro tipo de alojamento” como sendo o local que, sem qualquer intervenção directa do homem no sentido de o adaptar funcionalmente para a habitação, estava a ser utilizado como alojamento de um ou mais indivíduos, no momento censitário (por exemplo: grutas, vãos de escada, etc.).
- (1) Segundo Barreto (1997:52), “a construção clandestina, que se calcula ser muito elevada, escapa aos inquéritos anuais e às estatísticas da construção e habitação, que dependem, em boa parte, dos licenciamentos. Em princípio, mas só em princípio, a construção clandestina é detectada aquando da realização dos recenseamentos, de dez em dez anos”.

9.1.2. OS ALOJAMENTOS FAMILIARES CLÁSSICOS VAGOS

De acordo com os dados definitivos do INE publicados no âmbito do XIV Recenseamento Geral da População e do IV Recenseamento Geral da Habitação, cerca de 10,8% dos alojamentos familiares clássicos recenseados em 2001 encontravam-se vagos, valor ligeiramente superior ao verificado no Recenseamento dez anos antes. Em termos absolutos, os alojamentos familiares clássicos passaram de 440.291 em 1991 para 543.777 em 2001, o que correspondeu a um aumento relativo de 19%, ou seja, mais 103.486 fogos vagos (1).

Estes e outros dados referentes ao número de alojamentos familiares clássicos para uso sazonal ou secundário, com ocupante ausente e vagos podem ser vistos no Quadro 9.2.

QUADRO 9.2
Número de alojamentos familiares clássicos para uso sazonal, com ocupante ausente e vagos
(totais para o País)

	Número de alojamentos familiares clássicos			Total
	Uso sazonal ou secundário	Com ocupante ausente	Vagos	
Censo de 1981	184.121	239.384	190.331	3.429.275
Censo de 1991	377.608	281.564	440.291	4.154.967
Censo de 2001	924.419	-	543.777	5.019.425

Fonte: INE – XII, XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População;
INE – II, III e IV Recenseamentos Gerais da Habitação.

Como Barros (2000:46) afirmou, há duas razões fundamentais que justificam a grande quantidade de casas vagas: uma porque estão fora dos sítios onde são necessários, havendo mais habitações vagas no interior; outra porque há o perigo de serem utilizadas sem o suficiente retorno de capital, atendendo à morosidade das decisões judiciais em situações de não pagamento da renda por parte dos inquilinos.

Em 2001, cerca de 18,4% do parque habitacional português era de uso sazonal ou secundário, ou seja, quase 1/5 dos alojamentos familiares clássicos, quando dez anos antes esse valor era de 9,1%. De acordo com os resultados definitivos do INE, a sua importância relativa aumentou substancialmente no período intercensitário, sendo esta realidade extensível à quase totalidade das regiões do País (INE, 2002:XCVII).

- (1) De acordo com os resultados definitivos do XIV Recenseamento Geral da População e do IV Recenseamento Geral da Habitação (INE, 2002:XCVI), as maiores proporções de alojamentos vagos registavam-se essencialmente no Alentejo, Serra da Estrela, Grande Lisboa e Grande Porto. De 1991 para 2001, o peso deste tipo de alojamentos aumentou em maior escala na Madeira, Pinhal Interior Norte e Áreas Metropolitanas e, em oposição, registou decréscimos na globalidade das NUTS III do interior, especialmente as que têm fronteira com Espanha, e ainda no Algarve.

Segundo este Instituto, o relevo deste tipo de alojamentos familiares clássicos esteve directamente relacionado com três fenómenos:

- a) habitação secundária em zonas balneares, explicando-se, por exemplo, a sua forte incidência no Algarve;
- b) procura recente de zonas rurais enquanto áreas de habitação secundária (1);
- c) habitação secundária, sobretudo no interior, associada a residências de famílias que emigraram para os grandes centros urbanos nacionais ou para o estrangeiro.

A propósito do problema de habitações vagas, na opinião de Sijtsma *et al.* (1991:543), ele pode ser visto como o resultado de dois tipos de desequilíbrios. O primeiro, entre o preço das casas e o rendimento das famílias. O segundo entre a oferta de habitação e a procura de habitação. Este último desequilíbrio é resultado da estagnação ou declínio da população ou de um programa de construção optimista, por parte dos municípios, onde muitas casas novas são construídas num curto período de tempo.

9.1.3. ALOJAMENTOS E PROPRIEDADE

A situação jurídica ou patrimonial dos agregados familiares relativamente ao alojamento traduz uma realidade muito particular. Em 1981, cerca de 56,6% das famílias eram proprietárias do alojamento onde residiam habitualmente. Este valor passou para cerca de 65,8% em 1991 e para cerca de 75,7% em 2001 (2), como podemos observar no Quadro 9.3 seguinte.

- (1) Visível no forte aumento da proporção deste tipo de alojamento na maioria das sub-regiões do Alentejo.
- (2) De acordo com Barreto (1997:52), “este crescimento deve ter sido socialmente ainda mais importante do que parece à primeira vista. Na verdade, uma parte significativa das famílias proprietárias dos seus alojamentos, em 1960, era composta de camponeses, trabalhadores rurais e agricultores vivendo nas suas explorações agrícolas e em aldeias rurais, geralmente em casas rudimentares, antigas e de pouco conforto. Ora, em meados dos anos 90, os agregados proprietários dos alojamentos em que residem são, em proporção significativa, urbanos vivendo em apartamentos. Note-se que quase dois terços dos alojamentos do «parque habitacional» português foram construídos depois de 1961. Isto sem contar com alojamentos construídos por emigrantes e ex-emigrantes: se estes ainda trabalham no estrangeiro, ou se as suas casas não são residência principal, os seus alojamentos não são aqui contados.”

QUADRO 9.3

Alojamentos em propriedade

Anos	Agregados familiares Proprietários	Famílias proprietárias de alojamentos em percentagem do total (a)
1981	1.567.070	56,6
1991	1.977.310	64,8
2001	2.688.469	75,7

Fontes: INE, Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1981, 1991 e 2001.
Barreto (1997:123) e Barreto (2000:159).

- (a) Calculou-se a percentagem de alojamentos ocupados pelos proprietários relativamente ao total de alojamentos clássicos ocupados como residência habitual.

As crises do mercado de habitação nas décadas de setenta e oitenta, as sucessivas políticas sociais de bonificações de juros dos empréstimos para aquisição e construção de habitação própria, a legislação sobre a fixação de rendas, bem como sobre os limites às subidas de rendas, contribuíram para o aumento considerável do número de casas próprias, em termos absolutos e em termos relativos.

Finalmente, pode ser relevante o número de casas próprias adquiridas e construídas pelos emigrantes e habitualmente ocupadas por familiares (BARRETO, 1997:52-53).

Ressalvando a diferença das realidades entre vários países ocidentais, e ainda relativamente a este aspecto da evolução patrimonial da propriedade dos alojamentos familiares, aliás verificada na maioria dos países europeus, os autores Ford *et al.* (1998:625) explicam esta tendência real da seguinte forma:

“Policies to expand home ownership had their roots in both electoral politics and ideological commitments to reducing the role of the local state and the evolution of market mechanisms and individual responsibility. In practice, these concerns were translated in to a set of initiatives that were solely “entry oriented”, designed to deal with issues of affordability, so converting the known potential demand for home ownership to an actual demand by ensuring the necessary access to credit and/or discounts” (1).

Numa análise global efectuada sobre a situação dos mercados nos países da então Comunidade Europeia, Dias (1994:94-95) já tinha detectado uma característica fundamental e comum em dez de doze países europeus que analisou: a existência de uma tendência geral de longo prazo no sentido da difusão do acesso à propriedade das casas, em detrimento do regime de arrendamento, quer pela via privada, quer pela via social.

- (1) Por exemplo, em Inglaterra, cerca de 55,8% das famílias eram proprietárias de habitação em 1981, tendo esse valor passado para 67% em 1997, segundo os mesmos autores.

Na análise à experiência portuguesa em matéria de habitação durante os anos oitenta, já Baleiras (1990:13) tinha referido que ““one family-one owner” has been a primary goal of housing policy since mid-seventies” (1).

E a este propósito, vejamos o que foi referido por Pinhal (2000:143) no caso português:

“O crescimento do crédito à habitação terá sido o principal determinante do aumento da proporção de famílias que detêm casa própria (48% em 1998), o que constitui uma medida inequívoca de desenvolvimento sócio-económico. Por outro lado, a disponibilidade de financiamento terá também concorrido decisivamente para o aumento expressivo dos indivíduos que dispõem de uma segunda habitação e para a aquisição e recuperação de imóveis degradados ou devolutos nos principais centros urbanos”. As várias conjunturas económicas caracterizadas por altas taxas de juro, o desenvolvimento da economia portuguesa desde a adesão à União Europeia, o alargamento das classes médias, traços culturais favoráveis à propriedade, associados à constante política de apoio à aquisição de casa própria, estiveram em parte na origem de Portugal ter apresentado, no contexto europeu, uma das mais altas taxas de proprietários de habitação (GUERRA *et al.*, 2001:67) (2).

O INE concluiu, no Censo de 2001, que o peso relevante dos alojamentos ocupados pelo proprietário aumentou face a 1991 devido ao acesso generalizado à habitação própria, característico, sobretudo, da década de noventa. A maior facilidade no acesso ao crédito, quer pela simplificação dos processos de concessão de crédito, quer pela descida das taxas de juro, constituiu factor crucial para a generalização do acesso à habitação própria (INE, 2002:XCVIII) (3).

- (1) Vejamos, a este propósito, a seguinte afirmação de Nesslein (1983:623): “If, indeed, a key objective of housing policy is the creation of an institutional environment conducive to a high level of maintenance investment, a market system based on owner-occupancy may be the superior institutional arrangement”.
- (2) Ainda de acordo com estas autoras, embora não conhecendo os montantes exactos, o Estado gastou, entre 1976 e 1997, cerca de 28.142 milhões de euros (cerca de 5.642 milhões de contos) através da realização de 1.365.732 contratos de aquisição de habitação, o que é revelador do seu impacto no conjunto das famílias portuguesas.
- (3) Segundo este Instituto, em 2001 cerca de 31% dos alojamentos ocupados pelo proprietário geravam encargos inerentes à sua aquisição, quando em 1991 essa proporção era de 22%.

9.1.4. ALOJAMENTOS POR ÉPOCA DE CONSTRUÇÃO

Os dados estatísticos sobre os alojamentos por época de construção leva a algumas observações interessantes, seguindo a análise de Barreto (1997:53), com base no Quadro 9.4 e no Quadro 9.5 seguintes.

De acordo com os resultados do Censos de 1991, cerca de 75,8% dos alojamentos foram construídos depois de 1946 e 61,5% foram-no depois de 1961. Apenas 24,5% foram edificadas antes de 1945.

No mesmo sentido de análise, tendo por base o Censos de 2001, verificamos que continuou a baixar o peso relativo dos alojamentos construídos antes de 1945, passando a representar 18,9% do total. Por outro lado, constatamos que 28,4% dos alojamentos foram construídos depois da entrada de Portugal na União Europeia.

Isto significa que a mobilidade das famílias portuguesas foi relativamente substancial e acentuada nos últimos anos, e marca a evolução do sector da habitação ao longo da década de noventa. Na verdade, de acordo com os dados recolhidos pelo Inquérito à Habitação promovido pelo INE, já no final de 1998, perto de um quarto das famílias moravam há menos de oito anos nas suas casas, fossem elas adquiridas, ou arrendadas.

Foram 768 mil os agregados familiares que se mudaram até 1998 (GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2000:6).

QUADRO 9.4

Alojamentos por época de construção

ANOS	ANTERIOR A 1919	1919- 1945	1946- 1960	1961- 1970	1971- 1980	1981- 1985	1986- 1990	1991- 1995	1996- 2001	TOTAL
1981 (a)	643.059	482.791	406.003	354.226	621.627	-	-	-	-	2.507.706
1991 (b)	378.674	368.318	435.676	520.834	654.802	380.984	316.121(d)	-	-	3.055.409
2001 (c)	253.880	344.936	357.042	395.262	553.349	359.579	289.351	279.146	327.498	3.160.043

Fontes: INE, *Recenseamento Geral da População*, 1981, 1991 e 2001.
Barreto (1997:123).

(a) – Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, por época de construção.

(b) – Alojamentos familiares clássicos ocupados, por época de construção.

(c) – Edifícios por época de construção.

(d) – O período considerado neste Censo foi 1986-1991.

QUADRO 9.5

Alojamentos por época de construção em percentagem do total

ANOS	ANTERIOR A 1919	1919- 1945	1946- 1960	1961- 1970	1971- 1980	1981- 1985	1986- 1990	1991- 1995	1996- 2001	TOTAL
1981	25,6	19,3	16,2	14,1	24,8	-	-	-	-	2.507.706
1991	12,4	12,1	14,3	17,0	21,7	12,5	10,3 (a)	-	-	3.055.409
2001	8,0	10,9	11,3	12,5	17,5	11,4	9,2	8,8	10,4	3.160.043

Fontes: INE, *Recenseamento Geral da População*, 1981, 1991 e 2001.
Barreto (1997:124).

(a) - O período considerado neste Censo foi 1986-1991.

Segundo a análise feita por Barreto (1997:53), estes números revelam o carácter relativamente recente da urbanização no nosso País. A queda substancial dos alojamentos “antigos”, construídos antes de 1919 ou entre 1919 e 1945, sugere que terá havido uma profunda alteração dos padrões geográficos de habitação. Por outras palavras, segundo o mesmo autor, “as populações, vindo do interior, deslocaram-se para novas áreas no litoral”.

9.1.5. FOGOS CONCLUÍDOS E LICENCIADOS SEGUNDO A ENTIDADE INVESTIDORA

A evolução da construção de fogos concluídos para habitação, segundo a entidade investidora, desde a década de oitenta e princípios da de noventa, revelou algumas características a mencionar, observando-se o Quadro 9.6 que se apresenta na página seguinte.

De valores da ordem dos 37.000 a 45.000 por ano entre 1986 e 1988, passou-se para números entre os 58.000 e 63.000 entre 1989 e 1993, constituindo o ano de 1989 um ano de viragem nesta tendência: 58.152 fogos concluídos para habitação.

Todavia, desde a adesão à União Europeia e até 2001, os fogos concluídos da responsabilidade directa de particulares mantiveram-se relativamente estáveis, à volta de um valor médio de 25.000 fogos por ano entre 1986 e 1993.

Mas a sua parcela no total da construção decresceu: de cerca de 60% em 1985 e 1986 para menos de metade a partir de 1989 (45,9%).

Os fogos concluídos por empresas privadas, no pressuposto de serem colocados no mercado, fosse para aquisição, fosse para aluguer, revelaram uma tendência crescente de importância relativa.

Foram cerca de 30,5% em 1985 (10.804 fogos), passando para cerca de 26.512 fogos em 1990, tendo sido em 1993 de cerca de 45,4%, o que demonstra uma significativa alteração da forma de organização do próprio mercado de habitação neste período.

Notamos também que o esforço do Estado e das autarquias locais foi decaindo na segunda metade da década de oitenta, tendo o número de fogos concluídos passado de 2.107 em 1985 para apenas 1.029 fogos em 1988. Em 1992 e 1993 estes valores representaram percentagens de 3,6% e de 2,4%, respectivamente.

Por outro lado, a contribuição das cooperativas de construção e habitação aumentou paulatinamente, passando de valores relativos da ordem de 4,5% do total em 1985 para níveis de cerca de 6,8% em 1992 e 1993.

QUADRO 9.6

Fogos resultantes de edifícios concluídos para habitação, segundo a entidade investidora (1985-1993)

Valores absolutos e em percentagem (entre parênteses)

(Continente, Açores e Madeira)

Anos	Total	Indivíduo particular	Estado e/ou autarquias locais	Instituições particulares sem fins lucrativos	Organismos privados	Cooperativas (a)	Empresas públicas
1985	35.475	20.808 (58,7)	2.107 (5,9)	126 (0,4)	10.804 (30,5)	1.610 (4,5)	20 (0,1)
1986	37.274	22.685 (60,9)	1.262 (3,4)	174 (0,5)	11.596 (31,1)	1.403 (3,8)	154 (0,4)
1987	38.833	20.905 (53,8)	1.159 (3,0)	111 (0,3)	13.761 (35,4)	2.665 (6,9)	232 (0,6)
1988	45.974	23.862 (51,9)	1.029 (2,2)	31 (0,1)	18.521 (40,3)	2.374 (5,2)	157 (0,3)
1989	58.152	26.711 (45,9)	3.963 (6,8)	108 (0,2)	23.884 (41,1)	3.420 (5,9)	66 (0,1)
1990	62.081	28.415 (45,8)	2.454 (4,0)	280 (0,5)	26.512 (42,7)	3.414 (5,5)	1.006 (1,6)
1991	63.229	28.831 (45,6)	1.410 (2,2)	13 (-)	28.964 (45,8)	3.822 (6,0)	189 (0,3)
1992	52.185	24.504 (47,0)	1.898 (3,6)	37 (0,1)	21.650 (41,5)	3.560 (6,8)	536 (1,0)
1993	63.199	28.501 (45,1)	1.540 (2,4)	128 (0,2)	28.681 (45,4)	4.287 (6,8)	62 (0,1)

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios- Licenciamento/Habitação, vários anos.

(a) Cooperativas de habitação ou imobiliárias.

A partir de 1994, o Instituto Nacional de Estatística adoptou novos conceitos relativos à evolução da construção de fogos concluídos para habitação segundo a entidade investidora. Tratou-se de um ano de transição ao nível da recolha de informação.

A partir deste ano passou-se a considerar os fogos licenciados, em construções novas, e não necessariamente construídos, pelas Câmaras Municipais para habitação. Com base nesta nova metodologia de informação estatística construímos o Quadro 9.7 apresentado na página seguinte. Da análise aos dados constantes deste Quadro, verificamos que a grande maioria dos fogos licenciados para habitação se centrou nos particulares e nas empresas privadas, onde em 1994 o seu conjunto representou 95,4% do total dos fogos com licenciamento camarário.

Aliás, o peso do sector privado, entre particulares e pessoas colectivas, continuou, por este método estatístico informativo, a ser o grande promotor de fogos para habitação, ou seja, continuou a verificar-se a tendência que já vinha dos anos anteriores (1).

No entanto, e relativamente ao sector privado, a partir de 1997 passaram a ser as empresas a representarem a liderança dos fogos licenciados pelas Câmaras Municipais em construções novas para habitação. Nesse ano, as empresas privadas representavam 50,7% do total dos fogos licenciados, não tendo mais baixado dos 50% até 2001.

Relativamente aos outros investidores, apenas as cooperativas de habitação tiveram o maior relevo nos fogos licenciados para habitação.

(1) O sector privado foi, sem dúvida, o principal responsável pela construção de habitações em Portugal, como se vê nos Quadros anteriormente citados. De facto, os elevados valores da promoção privada explicam-se, sobretudo, (a) pela incorporação progressiva, na construção licenciada, de loteamentos ilegais que remontam aos anos setenta e início dos anos oitenta; (b) pelo rigor acrescido do INE, a partir de 1988, no apuramento das habitações construídas e licenciadas; e (c) também desde 1988, o disparo espectacular da construção de residências secundárias, construções secundárias essas que as estatísticas não distinguem como tal. Serra (2002:142) e Ferreira *et al.* (1993:36).

QUADRO 9.7

Fogos licenciados pelas Câmaras Municipais em construções novas para habitação, segundo a entidade investidora (1994-2001)

Valores absolutos e em percentagem (entre parênteses)

(Continente, Açores e Madeira)

Anos	Total	Particulares	Estado e Institutos Públicos	Autarquias Locais	Empresas privadas	Empresas Públicas	Cooperativas de Habitação	Outras
1994	73.402	38.508 (52,5)	84 (a) (0,1)	-	31.518 (42,9)	-	2.983 (4,1)	209 (0,3)
1995	77.479	39.336 (50,8)	419 (a) (0,5)	-	33.508 (43,2)	-	4.032 (5,2)	153 (0,2)
1996	84.889	41.604 (49,0)	75 (0,09)	9 (0,01)	40.116 (47,3)	15 (0,02)	2.731 (3,2)	339 (0,4)
1997	95.834	45.193 (47,2)	23 (0,02)	10 (0,01)	48.581 (50,7)	36 (0,04)	1.744 (1,8)	247 (0,3)
1998	108.388	50.404 (46,5)	36 (0,03)	7 (0,01)	55.096 (50,8)	76 (0,07)	2.106 (1,9)	663 (0,6)
1999	119.505	50.828 (42,5)	13 (0,01)	2 (-)	66.749 (55,6)	138 (0,1)	1.397 (1,2)	378 (0,3)
2000	114.766	50.109 (43,7)	75 (0,07)	184 (0,2)	62.448 (54,4)	225 (0,2)	1.464 (1,3)	261 (0,2)
2001	106.234	47.722 (44,9)	123 (0,1)	205 (0,2)	56.566 (53,2)	537 (0,5)	893 (0,8)	188 (0,2)

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios – Licenciamento/Habitação.

(a) Este número inclui as Autarquias Locais e as Empresas Públicas nos anos de 1994 e 1995.

9.2. AS ESTIMATIVAS DO PARQUE HABITACIONAL PORTUGUÊS

O Instituto Nacional de Estatística vem publicando desde há alguns anos dados estatísticos relativos ao sector da construção em geral, incluindo alguns elementos quantitativos sobre o sub-sector da habitação.

Até 1989 estes dados foram publicados nas “Estatísticas da Construção e da Habitação”, passando esta publicação a chamar-se “Estatísticas da Construção de Edifícios” a partir de 1990 com algumas alterações face à anterior publicação.

Com a publicação destes dados estatísticos relativos ao ano de 1999, em Julho de 2000 publicou o INE as “Estatísticas da Construção de Edifícios” onde, pela primeira vez, passou a constar um capítulo sobre as Estimativas do Parque

Habitacional a partir de 1991 ⁽¹⁾.

No Anexo I deste Capítulo apresentamos os conceitos e as definições considerados pelo INE no âmbito do relatório final relativo ao “Projecto Habitação – Estimativa do Parque Habitacional” (INE, 1999).

No Quadro 9.8 apresentamos a evolução destas estimativas do parque habitacional em Portugal desde 1991 relativas ao total de edifícios para habitação familiar clássica.

Da sua análise podemos ver o aumento contínuo do parque habitacional do País, que em 2001 era constituído por 3.253.447 edifícios, face a 2.868.110 em 1991, o que correspondeu a um crescimento de 13,4%.

A evolução das estimativas do número de edifícios para habitação familiar clássica teve uma variação relativa média anual de 0,9% entre 1991 e 2001, para o Continente, de 0,6% para os Açores e de 1% para a Madeira. Exceptuando os anos de 1993 e de 1995, o número de edifícios habitacionais cresceu sempre a taxas positivas, destacando-se o ano de 2001 com 114.089 novas construções face a 2000.

De acordo com o Quadro 9.9 podemos ver a evolução das estimativas para os fogos destinados a alojamentos familiares clássicos. O número de fogos para habitação familiar clássica foi de 4.212.682 em 1991, tendo passado para 5.045.940 unidades em 2001, para todo o País, o que em termos relativos deu uma variação positiva de 19,8%.

Este aumento contínuo do número de fogos para habitação correspondeu a uma variação relativa média anual de 1,5% entre 1991 e 2001, para o Continente, de 0,7% para os Açores e de 1,9% para a Madeira.

- (1) O projecto “Estimativas do Parque Habitacional” foi uma estatística derivada que visava dar a conhecer nos períodos intercensitários e numa área geográfica específica, o número de fogos existentes. Através deste projecto pretendeu-se conhecer se as “habitações” existentes se encontravam ou não ocupadas e quais as necessidades em termos de carências habitacionais. Sobre o âmbito, os objectivos, a metodologia e a construção e análise do modelo utilizado, veja-se INE (1999). O subsistema estatístico da construção e habitação (SCH) é composto por três grandes eixos: (a) o SIOU – Sistema de Informação sobre Operações Urbanísticas, que está relacionado com os inquéritos sobre o licenciamento de obras de fonte administrativa proveniente das autarquias; as áreas de abordagem são o loteamento de terrenos, a sua remodelação, as obras de edificação e demolição, a conclusão de obras, e a alteração do título de uso dado aos fogos e aos edifícios; (b) o SIPCH – Sistema de Indicadores de Preços na Construção e Habitação, por via do qual o INE publica trimestralmente e mensalmente um conjunto de estatísticas sobre preços no mercado da habitação, sendo composto por um conjunto de inquéritos ligados aos custos de construção, preços da habitação, preços de manutenção de habitação e ao crédito à habitação; e (c) as estimativas do parque habitacional, com base nos quais o INE publica anualmente o número de fogos e de edifícios que são construídos em cada ano. As estimativas do parque habitacional juntam o *stock* que é fornecido pelo valor dos Censos, ao qual acresce e diminui os fluxos que nele intervêm, sejam os decorrentes da edificação de novas construções, das demolições ou pela alteração do uso dos fogos (transformação de apartamentos de habitação em escritórios e vice-versa). Para uma análise descritiva deste subsistema estatístico veja-se Guimarães (2002:59-73).

Em relação ao total do País, a variação relativa média anual foi de 0,9% para o total de edifícios para habitação familiar clássica, e foi de 1,5% relativamente aos fogos classificados como alojamentos familiares clássicos.

No entanto, e tal como aconteceu nos edifícios de habitação familiar clássica, também o número de fogos correspondentes a alojamentos familiares clássicos aumentou a taxas positivas, destacando-se o ano de 2000 com 116.913 fogos constituídos. As excepções foram igualmente os anos de 1993 e 1995, com taxas de variação negativas (-5,4% e -0,08%, respectivamente).

Entre 1991 e 2001 construíram-se 385.337 edifícios de habitação familiar clássica e 833.258 fogos para alojamentos familiares clássicos, ou seja, naquele período o número de fogos foi cerca de 2,2 vezes mais do que o número de edifícios construídos.

QUADRO 9.8

ESTIMATIVAS											
HABITAÇÃO FAMILIAR CLÁSSICA – TOTAL DE EDIFÍCIOS											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Portugal	2.868.110	2.889.438	2.913.490	2.937.322	2.965.688	2.993.372	3.023.719	3.060.140	3.099.047	3.139.358	3.253.447
Varição absoluta a)	21.328	24.052	23.832	28.366	27.684	30.347	36.421	38.907	40.311	114.089	
Varição relativa a)	11,3%	-0,9%	16,0%	-2,5%	8,8%	16,7%	6,4%	3,5%	64,7%		
Continente	2.719.233	2.739.774	2.762.951	2.785.494	2.812.266	2.838.750	2.867.755	2.902.500	2.939.584	2.977.547	3.086.572
Região Autónoma dos Açores	80.986	81.364	81.779	82.228	82.760	83.483	84.176	84.787	85.313	87.315	89.777
Região Autónoma da Madeira	67.891	68.300	68.760	69.600	70.662	71.139	71.788	72.853	74.150	74.496	77.098

Fonte: INE – Estimativa do Parque Habitacional (1991-2001).

QUADRO 9.9

ESTIMATIVAS											
FOGOS – ALOJAMENTOS FAMILIARES CLÁSSICOS											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Portugal	4.212.682	4.270.337	4.338.601	4.403.342	4.475.084	4.546.769	4.621.852	4.713.735	4.821.249	4.938.162	5.045.940
Varição absoluta a)	57.655	68.264	64.741	71.742	71.685	75.083	91.883	107.514	116.913	107.778	
Varição relativa a)	15,5%	-5,4%	9,8%	-0,08%	4,5%	18,3%	14,5%	8,0%	-8,5%		
Continente	4.048.825	4.105.130	4.172.378	4.235.296	4.304.466	4.374.010	4.446.907	4.534.533	4.637.745	4.750.834	4.853.565
Região Autónoma dos Açores	84.208	84.632	85.092	85.601	86.385	87.288	88.120	88.901	89.516	90.540	91.353
Região Autónoma da Madeira	79.649	80.575	81.131	82.445	84.233	85.471	86.825	90.301	93.988	96.788	101.022

Fonte: INE – Estimativa do Parque Habitacional (1991-2001).

(a) Cálculos próprios a partir da fonte mencionada.

Tomando por base os conceitos utilizados no XIV Recenseamento Geral da População e o IV Recenseamento Geral da Habitação (Censo 2001) publicados pelo Instituto Nacional de Estatística, entende-se por “Edifício” a construção independente, compreendendo um ou mais alojamentos, divisões ou outros espaços destinados à habitação de pessoas, coberta e incluída dentro de paredes externas ou paredes divisórias, que vão das fundações à cobertura, independentemente da sua afectação principal ser para fins residenciais, agrícolas, comerciais, industriais, culturais ou de prestação de serviços.

Todavia, e relativamente aos elementos dos Quadros anteriores, este conceito foi apenas aqui aplicado às famílias clássicas. De acordo com a mesma fonte, define-se “família clássica” como o conjunto de indivíduos que residem no mesmo alojamento e que têm relações de parentesco (de direito ou de facto) entre si, podendo ocupar a totalidade ou parte do alojamento.

Considerou também como família clássica qualquer pessoa independente que ocupa uma parte ou a totalidade de uma unidade de alojamento. Os empregados domésticos residentes no alojamento onde prestavam serviço foram integrados na respectiva família.

“Alojamento familiar” é a unidade de habitação que, pelo modo como foi construída, ou como está a ser utilizada, se destina a alojar, normalmente, apenas uma família.

Por “alojamento familiar clássico” ou “fogo” entendeu esse Instituto como sendo a divisão ou conjunto de divisões e seus anexos que, fazendo parte de um edifício com carácter permanente ou sendo estruturalmente separados daquele, pela forma como foi construído, reconstruído ou reconvertido se destina à habitação permanente de uma família, não estando no momento censitário a servir totalmente para outros fins ⁽¹⁾.

- (1) O Instituto Nacional de Estatística considera o conceito de alojamento subdividido em quatro tipos: (a) alojamento colectivo (lares de idosos, asilos, orfanatos, colégios, seminários, hospitais, casas de saúde, conventos, mosteiros, quartéis, prisões, hotéis, etc.); (b) alojamento familiar ocupado (que não está disponível no mercado de habitação: residência habitual, secundária ou de uso sazonal); (c) alojamento familiar vago (que se encontra disponível no mercado de habitação); e (d) alojamento familiar. Dentro deste consideram-se as barracas, as casas rudimentares de madeira, os improvisados, os alojamentos móveis, outros (grutas, vãos de escada, etc.) e os alojamentos familiares clássicos. São estes últimos os alojamentos considerados pelo INE nas estimativas do parque habitacional e aqui referidos.

9.3. OS DADOS ESTATÍSTICOS E OUTROS ELEMENTOS SOBRE O PARQUE HABITACIONAL PORTUGUÊS ENTRE 1986 E 2001

Como já mencionamos, apenas a partir de 1991 existem dados estatísticos sobre as estimativas do parque habitacional português. Não há dados concretos disponíveis e credíveis sobre o número de edifícios e de fogos antes dessa data.

Ao tentarmos conceber uma ideia, necessariamente grosseira, sobre a evolução destes dados, construímos o Quadro que consta do Anexo II deste Capítulo. Compilamos uma série de dados estatísticos disponíveis sobre a evolução do número de fogos concluídos para habitação e segundo o tipo de obras. Estes elementos referem-se a Portugal e estão subdivididos entre o Continente, a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira.

Do total de fogos concluídos para habitação, o INE distingue-os entre construções novas, ampliações e transformações. As construções novas de fogos concluídos representam a quase totalidade do número de fogos concluídos para habitação, como se pode constatar da análise do referido Anexo II.

No entanto, o comportamento deste tipo de fogos não teve uma evolução uniforme desde 1985, nem, por consequência, o total das construções novas, ampliações e transformações.

Os fogos concluídos tiveram uma evolução crescente entre 1985 e 1990, que correspondeu a uma variação relativa de 71,4% (38.345 fogos concluídos face a 65.736 no ano de 1990).

Este tipo de obras conheceu um decréscimo entre 1990 e 1992, voltando a aumentar em 1993 para baixar em 1994 para 61.889 fogos concluídos. Em 1996 houve um ligeiro decréscimo de fogos concluídos face a 1995 (67.740 fogos contra 67.999 em 1995) e a partir de 1997 não mais parou de crescer até 2000. Entre 1997 e 2000 o número de fogos concluídos para habitação cresceu 52,5%. Já em 2001 este número de fogos baixou ligeiramente de 110.196 em 2000 para 107.917 novos fogos em 2001.

A partir de 1995 assistimos a um aumento significativo do ritmo de construção, colocando-se esse ritmo sempre acima dos 65 mil fogos para habitação concluídos. Tal facto deveu-se principalmente a três factores: a) à efectiva e drástica redução das taxas de juro, b) à maior capacidade de recurso ao crédito por parte dos particulares e c) à consequente colocação do *stock* de fogos construídos no início dos anos noventa (GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO, 2000:25).

Tentamos fazer a comparação do número de fogos concluídos para habitação, segundo os dados regularmente publicados pelo INE (Estatísticas da Construção de Edifícios), com o número de fogos estimados pelo INE no seu “Projecto Habitação – Estimativa do Parque Habitacional”, entre 1991 e 2001. Para o efeito elaboramos o Quadro 9.10 que a seguir apresentamos.

De facto, o número de fogos anual não diverge muito entre a estimativa dos fogos concluídos e a estatística dos fogos para habitação concluídos segundo o tipo de obras. Se considerarmos o ano de 1991, a diferença entre os dois métodos foi de -4,9%. Se não considerarmos o ano de 1991, o número total de fogos estimado é superior ao número de fogos concluídos segundo o tipo de obras (+23.943 fogos) medido estatisticamente, o que corresponde a uma diferença de +3%.

QUADRO 9. 10

Variação absoluta do número de fogos

ANOS	Estatística da Construção de Edifícios (INE) Fogos concluídos segundo o tipo de obras	Estimativa do Parque Habitacional – “Projecto Habitação” Variação do número de alojamentos familiares clássicos
1991	67.114	-
1992	55.385	57.655
1993	66.169	68.264
1994	61.889	64.741
1995	67.999	71.742
1996	67.740	71.685
1997	72.257	75.083
1998	91.933	91.883
1999	107.830	107.514
2000	110.196	116.913
2001	107.917	107.778
TOTAL	876.429	833.258

-43.171

(-4,9%)

9.4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PARQUE HABITACIONAL PORTUGUÊS ATÉ 1998

Entenderam o Instituto Nacional de Estatística e a Secretaria de Estado da Habitação do XIV Governo Constitucional ser prioritária a realização de uma operação estatística de recolha de informação sobre a habitação em Portugal.

O objectivo essencial era fornecer informação estatística de natureza estrutural sobre o parque habitacional português ocupado como residência habitual, focando quatro matérias:

- características físicas e o estado de conservação dos alojamentos;
- formas de provisão e regimes de ocupação do parque habitacional ocupado como residência habitual;
- formas de financiamento do acesso à habitação própria (aquisição ou construção) e esforço financeiro com a habitação nos diferentes regimes de ocupação;
- percurso habitacional e mobilidade das famílias.

Surgiu, deste modo, o *Inquérito à Habitação* em 1998, um inquérito dirigido aos agregados domésticos privados residentes habitualmente nos alojamentos seleccionados como residência principal.

A representatividade da amostra para este Inquérito foi ao nível da NUTS II, podendo ter descido, segundo o INE, e nalgumas circunstâncias, ao nível da NUTS III. A informação usada para ponderação foi a da estimativa do parque habitacional em 1998 e os dados dos alojamentos familiares clássicos do Censo de 1991.

Pretendeu-se examinar o estado do parque habitacional ocupado como residência habitual em Portugal, no pressuposto de que a estrutura e a dinâmica do regime de ocupação dos alojamentos constituía a matriz definidora da situação habitacional portuguesa, pelo que a estrutura do inquérito em si foi organizada em torno do regime de ocupação (INE, 2000:2). Foi considerado neste Inquérito o conceito de “alojamento familiar clássico” definido anteriormente (ver pags. 64 e 227).

Analisamos de seguida os principais aspectos que este Inquérito concluiu.

9.4.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PARQUE HABITACIONAL OCUPADO COMO RESIDÊNCIA HABITUAL

Em 1998 havia, segundo este Inquérito, cerca de 3,3 milhões de alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, distribuídos entre apartamentos e moradias, por época de construção, como se apresenta no Quadro 9.11.

QUADRO 9.11

Distribuição dos alojamentos clássicos ocupados segundo a época de construção (%)

	Época de Construção			Alojamentos
	Até 1980	1981-1990	Após 1990	
Continente	68,8	20,9	10,3	3 290 683
Moradias	59,0	54,0	48,2	1 870 382
Apartamentos	41,0	46,0	51,8	1 420 301

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:13).

Fazendo a desagregação do parque habitacional por época de construção, verificamos que cerca de 21% do total de alojamentos no Continente terão sido construídos depois de 1980 e cerca de 10% após 1990.

Segundo o INE, a distinção entre moradias e apartamentos foi importante para a caracterização do parque habitacional ocupado como residência habitual ⁽¹⁾.

9.4.2. INDICADORES DE OCUPAÇÃO

Os indicadores de ocupação apurados pelo INE permitem verificar a estrutura dos alojamentos familiares clássicos, ocupados como residência habitual, existentes no Continente e nas várias regiões da NUTS II.

No Quadro 9.12 apresentamos o número de divisões dos alojamentos em percentagem do total da NUTS II para o Continente.

(1) Por exemplo, o peso relativo dos diferentes regimes de ocupação (casa própria vs. arrendamento) e a importância do recurso a financiamento bancário para acesso a habitação própria estão fortemente associados ao tipo de edifício.

QUADRO 9.12

Número de divisões dos alojamentos em percentagem da NUTS II

		NÚMERO DE DIVISÕES							TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
NUTS II	Norte	1,5	7,2	17,4	35,8	23,2	8,0	6,9	100
	Centro	0,0	2,2	14,1	31,0	28,7	12,8	11,3	100
	LV Tejo	0,6	9,8	30,2	34,4	16,0	5,2	3,9	100
	Alentejo	1,0	6,0	20,9	31,4	21,6	10,0	9,1	100
	Algarve	0,5	5,0	14,5	36,5	29,8	9,5	4,1	100
Continente		0,8	7,0	21,6	34,1	21,8	8,1	6,6	100

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:14).

Relativamente aos números apresentados, os alojamentos com 4 divisões eram os mais frequentes em todas as regiões do País, representando cerca de 34,1% do total no Continente. Seguem-se os alojamentos com 5 e 3 divisões, respectivamente, com 21,8% e 21,6%, com excepção da região de Lisboa e Vale do Tejo onde o peso dos alojamentos com 3 divisões (30,2%) é maior do que o dos alojamentos com 5 divisões (16,0%).

Por outro lado, dos dados totais do Continente, podemos constatar que o número médio de divisões por alojamento aproximou-se das 4 divisões. Embora este indicador não apresente diferenças regionais significativas, salientamos o valor mais elevado da Região Centro com 5 divisões ou mais, em média, por alojamento. A Região de Lisboa e Vale do Tejo é a única região NUTS II onde o número médio de divisões por alojamento é inferior à média do Continente, excepto nos alojamentos com 2 e 3 divisões.

9.4.3. ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS ALOJAMENTOS

Desagregando os alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, no Continente, segundo o estado de conservação e a época de construção dos edifícios, expostos no Quadro 9.13, podemos observar que 71% dos alojamentos construídos até 1980 apresentavam um estado bom ou razoável de conservação. Apenas 9,6% necessitavam de grandes obras de reparação ou mesmo de reconstrução completa.

QUADRO 9.13

Distribuição dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual segundo o estado de conservação e a época de construção dos edifícios (%)

Estado de conservação	Época de construção		
	Até 1980	1981-1990	Depois de 1990
Bom	35,4	69,2	81,1
Razoável	35,6	24,6	14,1
A precisar de obras	19,4	5,4	4,3
Degradado	8,0	0,8	0,4
Muito degradado	1,6	0,0	0,1

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:18).

Esta situação melhora, como seria de esperar, se considerarmos o parque habitacional ocupado como residência habitual construído depois de 1990, em que 95,2% se apresentavam bons ou razoáveis.

9.4.4. ENTIDADES PROPRIETÁRIAS DOS ALOJAMENTOS

A distribuição percentual dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por entidade proprietária, e de acordo com os dados do Inquérito à Habitação de 1998, mostra que cerca de 95,5% dos alojamentos ocupados no Continente como residência habitual eram propriedade do sector privado, cerca de 1,5% do Estado, perto de 2,2% das Autarquias Locais e 0,8% das Cooperativas e Instituições sem fins lucrativos.

No Quadro 9.14 podemos ver a distribuição percentual dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por entidade proprietária, por NUTS II e para o Continente (1).

(1) As NUTS II correspondem às Nomenclaturas de Unidade Territorial relativas às cinco regiões-plano do Continente: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

QUADRO 9.14

Distribuição percentual dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por entidade proprietária

		ENTIDADE PROPRIETÁRIA						
		O próprio ocupante	Pais ou outros familiares	Outros Particulares ou Empresas Privadas	Sector Privado	Estado, E.P.s ou Instituições Públicas Autónomas	Autarquias Locais	Cooperativas e Inst. s/fins lucrativos
		1	2	3	4=1+2+3	5	6	7
Nuts II	Norte	58,0	9,6	26,7	94,3	1,5	3,6	0,6
	Centro	78,7	6,2	14,0	98,8	0,4	0,4	0,4
	LV Tejo	60,8	4,5	29,7	95,0	1,9	2,0	1,1
	Alentejo	69,4	7,8	17,1	94,2	3,5	0,9	1,4
	Algarve	74,8	6,5	15,0	96,2	0,4	2,6	0,8
Continente		64,3	6,9	24,3	95,5	1,5	2,2	0,8

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:19).

O peso do sector privado variava entre 94% nas Regiões Norte e Alentejo e cerca de 99% na Região Centro. Ao analisarmos os dados do sector privado consideramos o conjunto de próprio ocupante, familiares e outros particulares ou empresas privadas.

9.4.5. REGIMES DE OCUPAÇÃO

Quanto ao regime de ocupação dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por período de ocupação, a habitação própria foi o regime de ocupação dominante em todas as regiões do Continente.

Em 1998, cerca de 64,3% do total de alojamentos clássicos eram ocupados pelo seu proprietário e cerca de 27,7% eram arrendados, sob a forma de arrendamento privado e social, sendo que os alojamentos cedidos gratuitamente representavam cerca de 7%, de acordo com os números que constam do Quadro 9.15.

QUADRO 9.15

Regimes de Ocupação dos Alojamentos Clássicos Ocupados como
Residência Habitual, por período e regime de ocupação (%), no Continente

Regime de Ocupação (%)										
	Casa Própria	Arrendamento anterior ao RAU	Renda Livre	Renda condicionada	Renda apoiada ou social	Sub-arrendamento	Cedência gratuita	Outras situações	Total	
Período de ocupação	Até 1976	19,6	12,1	2,7	2,2	0,0	5,6	0,7	100	
	1977-1985	6,1	5,9	2,1	3,4	0,2	6,1	0,8	100	
	1986-1990	5,5	9,7	2,6	1,2	0,1	8,4	1,5	100	
	Após 1990	3,5	18,5	3,6	2,9	0,1	9,6	0,9	100	
Total	64,3	10,6	11,8	2,8	2,5	0,1	7,1	0,9	100	
Período de ocupação	Até 1976	71,2	39,5	37,6	34,0	5,5	30,7	32,2	38,5	
	1977-1985	13,3	11,5	17,5	31,5	61,0	19,9	19,6	23,1	
	1986-1990	7,8	12,3	14,3	7,6	17,7	17,8	25,7	15,1	
	Após 1990	7,7	36,7	30,6	27,0	15,8	31,6	22,5	23,3	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:20).

O arrendamento anterior ao Regime do Arrendamento Urbano representou cerca de 10,6% do parque ocupado como residência habitual e o arrendamento em regime de renda livre foi de 11,8%.

Agregando o total do arrendamento, privado e social, este terá tido um peso de 27,8%, incluindo as situações de sub-arrendamento (quase sem expressão) ⁽¹⁾. Os alojamentos cedidos de forma gratuita representam cerca de 7,1% dos alojamentos ocupados. Com esta agregação construímos o Quadro 9.16 que segue, onde podemos constatar estes valores.

QUADRO 9.16

Regimes de ocupação dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por período de ocupação (%)

Período de ocupação	Regime de ocupação			
	Casa própria	Arrendamento total	Cedência gratuita	Outro
Até 1976	57,0	36,6	5,6	0,7
1977-1985	75,5	17,7	6,1	0,8
1986-1990	71,0	19,1	8,4	1,5
Após 1990	61,0	28,6	9,5	0,9
Continente	64,3	27,7	7,1	0,9

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:23).

De um modo geral, este último Quadro sugere uma redução relativa do peso da habitação própria depois de 1986 e um crescimento do peso do sector do arrendamento, sobretudo depois de 1990, e da habitação cedida gratuitamente.

A desagregação dos regimes de ocupação por época de construção dos edifícios apresenta as situações registadas a partir da observação dos dados do Quadro 9.17.

Quadro 9.17

Regimes de ocupação dos alojamentos clássicos ocupados como residência habitual por época de construção (%)

Época de construção	Regime de ocupação			
	Casa própria	Arrendamento total	Cedência gratuita	Outro
Até 1980	57,8	33,9	7,3	0,9
1981-1990	79,4	13,8	5,8	1,0
Depois de 1990	77,2	14,4	8,0	0,4
Continente	64,3	27,7	7,1	0,9

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:24).

- (1) De acordo com este Inquérito do INE (2000:21), o sector do arrendamento atingia os valores mais elevados nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo (33,4%) e Norte (32%) e o valor menor na Região Centro (14%).

Os alojamentos construídos na década de oitenta estavam ocupados em regime de casa própria numa proporção significativamente superior à verificada nos alojamentos construídos até 1980, ou seja, 79,4% contra 57,8%. Esta proporção diminuiu ligeiramente nos alojamentos construídos depois de 1990.

Os pesos relativos do arrendamento e da cedência gratuita no Continente foram bastante menores no caso dos alojamentos construídos na década de oitenta do que no dos alojamentos construídos anteriormente. Os dados do Quadro 9.16 sugerem uma pequena subida destas proporções depois de 1990.

Em suma, e a este propósito, vejamos o que afirmou o INE (2000:24):

“A diminuição do peso relativo da casa própria nos alojamentos construídos depois de 1990 resulta fundamentalmente da evolução verificada nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e do Algarve. No Norte e no Centro o peso relativo da casa própria terá continuado a crescer nos alojamentos construídos depois de 1990” ⁽¹⁾.

De referir que, segundo o INE, a escolha dos períodos de ocupação foi determinada em função de algumas datas particularmente importantes para a evolução da situação habitacional em Portugal, nomeadamente:

- 1974/75 – alargamento do congelamento das rendas a todo o País e várias medidas legislativas que provocaram o quase desaparecimento do mercado de arrendamento;
- 1976 – introdução pela primeira vez no nosso País do sistema de crédito bonificado para a aquisição de habitação própria permanente;
- 1985 – descongelamento das rendas de casa;
- 1986 – aprovação do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, que estabeleceu, como anteriormente vimos, a estrutura do crédito à habitação nos três regimes em vigor até 2001: regime geral, regime bonificado e regime bonificado jovem;
- 1990 – aprovação do Regime do Arrendamento Urbano, através do Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro.

(1) Sublinha, no entanto, este Instituto que, não existindo nenhum inquérito realizado anteriormente com as mesmas características do “Inquérito à Habitação 1998”, é com muita cautela que se devem fazer inferências de natureza dinâmica quanto à evolução da importância relativa dos vários regimes de ocupação, designadamente do arrendamento versus ocupação própria.

De acordo com os dados do Quadro 9.15, apenas 61% dos alojamentos ocupados depois de 1990 terão sido em regime de ocupação própria, contra 75,5% no período de 1977-1985. Em contrapartida, o peso do arrendamento terá sido, nos mesmos períodos, de 28,6% e de 17,7%, respectivamente ⁽¹⁾. Quanto aos alojamentos cedidos gratuitamente, aquelas percentagens terão sido de 9,6% depois de 1990 face a 6,1% no período 1977-1985.

Constatou-se também que foi a grande mobilidade das famílias portuguesas, acentuada ao longo desta década, que marcou a evolução do sector da habitação ao longo destes dez anos, de acordo com os dados recolhidos pelo Inquérito (INE, 2000:1) ⁽²⁾.

Na verdade, perto de um quarto das famílias moravam há menos de oito anos nas suas casas, fossem elas adquiridas ou arrendadas, tendo 768 mil agregados familiares mudado de lar neste período.

9.4.6. MODO DE ACESSO À PROPRIEDADE DOS ALOJAMENTOS

No Quadro 9.18 mostramos a distribuição dos alojamentos clássicos ocupados pelo seu proprietário como residência habitual segundo o modo de acesso à propriedade.

QUADRO 9.18

Modo de acesso à ocupação própria em percentagem

		MODO DE ACESSO À PROPRIEDADE							
		Compra de moradia	Compra de apartamento	Construção de raiz	Compra e recuperação/reconstrução	Herança	Doação	Outro	Total
Nuts II	Norte	14,7	20,9	38,0	6,2	16,0	3,7	0,5	100
	Centro	13,1	12,5	44,8	7,2	17,5	4,2	0,8	100
	LV Tejo	8,0	54,4	23,0	2,3	8,4	3,1	0,9	100
	Alentejo	26,9	13,5	26,3	13,6	14,9	4,1	0,8	100
	Algarve	18,5	31,8	23,2	3,7	19,5	3,2	0,1	100
Continente		13,0	30,6	32,9	5,4	13,8	3,6	0,7	100

Fonte: INE – Projecto Habitação (2000:26).

- (1) O Relatório Final deste estudo do INE (2000:22) sugere que estes dados sejam lidos com alguma precaução. Sabendo-se que o arrendamento, bem como a cedência gratuita, representam para muitos agregados familiares regimes de transição para a ocupação própria, as percentagens relativamente elevadas daqueles regimes no período após 1990 podem reflectir apenas esse facto e não resultar de qualquer recuperação do arrendamento.
- (2) No âmbito do “Projecto Habitação”, o Instituto Nacional de Estatística desenvolveu um sub-projecto intitulado “Características do Parque Habitacional” no Continente, cujo objectivo essencial foi fornecer informação estatística de natureza estrutural sobre o parque habitacional ocupado como residência habitual, designadamente em matéria de características físicas dos alojamentos, regimes de ocupação, formas de financiamento e percurso habitacional e mobilidade das famílias. De referir que apenas o parque habitacional constituído pelos alojamentos clássicos foi objecto de análise, dada a dificuldade de obtenção de informação, com qualidade, sobre os alojamentos não clássicos.

Assim, no Continente, 43,6% dos alojamentos familiares clássicos foram comprados – 13% moradias e 30,6% apartamentos – enquanto que 32,9% foram construídos de raiz e 5,4% comprados e recuperados/reconstruídos. Por outro lado, 13,8% foram herdados e os alojamentos recebidos por doação representavam 3,6% do total.

9.4.7. PRINCIPAIS ILAÇÕES A RETIRAR DESTE INQUÉRITO

Os dados obtidos deste Inquérito realizado em 1998 reflectem a existência, na década de noventa, de factores indutores de crescimento, quer da aquisição de casa própria, quer do arrendamento, nomeadamente:

- o fim dos limites de crédito bancário administrativos em 1990;
- generalização da possibilidade de concessão de crédito bonificado a todo o sector bancário a partir de 1991;
- a acrescida concorrência interbancária na oferta de crédito;
- a forte trajectória de descida das taxas de juro durante toda a década de noventa, em face dos critérios de convergência para a união económica e monetária e da integração do País na moeda única;
- ausência de preços máximos das habitações a adquirir como condição de acesso ao crédito bonificado e jovem bonificado entre 1991 e 1998;
- a aprovação do novo Regime do Arrendamento Urbano em 1990;
- o programa de Incentivo ao Arrendamento por Jovens instituído em 1992.

9.5. A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO PRÓPRIA

9.5.1. OS EFEITOS DO ENQUADRAMENTO NORMATIVO A PARTIR DE 1986

A promoção de habitação própria surgiu, de forma mais vinculada, no final dos anos oitenta e a sua trajectória ascendente não mais abrandou desde 1991 e até 1999.

Desde 1976 que os sucessivos Governos centraram a política habitacional no apoio à compra e construção de casa própria, basicamente através de um sistema de crédito bonificado.

O crédito bonificado à habitação, inicialmente centrado apenas nas IEC's, dependeu muito das disponibilidades financeiras do Ministério das Finanças para esse efeito,

variando em função do ciclo económico conjuntural. Este *stop and go* dos fluxos financeiros do Estado provocou um efeito de longas listas de espera, o que contribuiu também para o comportamento conjuntural da construção habitacional.

Com a abertura, em 1991, à generalidade da Banca da possibilidade de concessão de crédito bonificado, alteraram-se significativamente os processos burocráticos, tornando-os mais céleres e eficazes, além da concorrência acrescida entre as instituições de crédito (1).

Como afirmou Neves (2000:86), “mais do que uma opção, a casa própria foi durante um longo período quase a única alternativa para aceder a uma habitação mesmo em contextos conjunturais desfavoráveis marcados por elevadas taxas de inflação e de juro”.

Ainda segundo Neves (2000:87), a descida acentuada das taxas de juro, a par de outras razões, contribuiu para que a procura de habitação tivesse permanecido muito dinâmica nos anos noventa (2).

No Anexo III deste Capítulo apresentamos os valores relativos à taxa de juro média, mensal e anual, referentes ao saldo das operações dos empréstimos a particulares para habitação entre Janeiro de 1990 e Dezembro de 2002.

A evolução da procura habitacional deveu-se ao recurso aos regimes de crédito, entretanto criados, e aos aspectos fiscais que incidiram sobre a habitação.

A evolução do crédito à habitação com base no número total de contratos celebrados nos três regimes de crédito pode ser vista, em termos globais, no Gráfico 9.1 seguinte, entre 1981 e 2002.

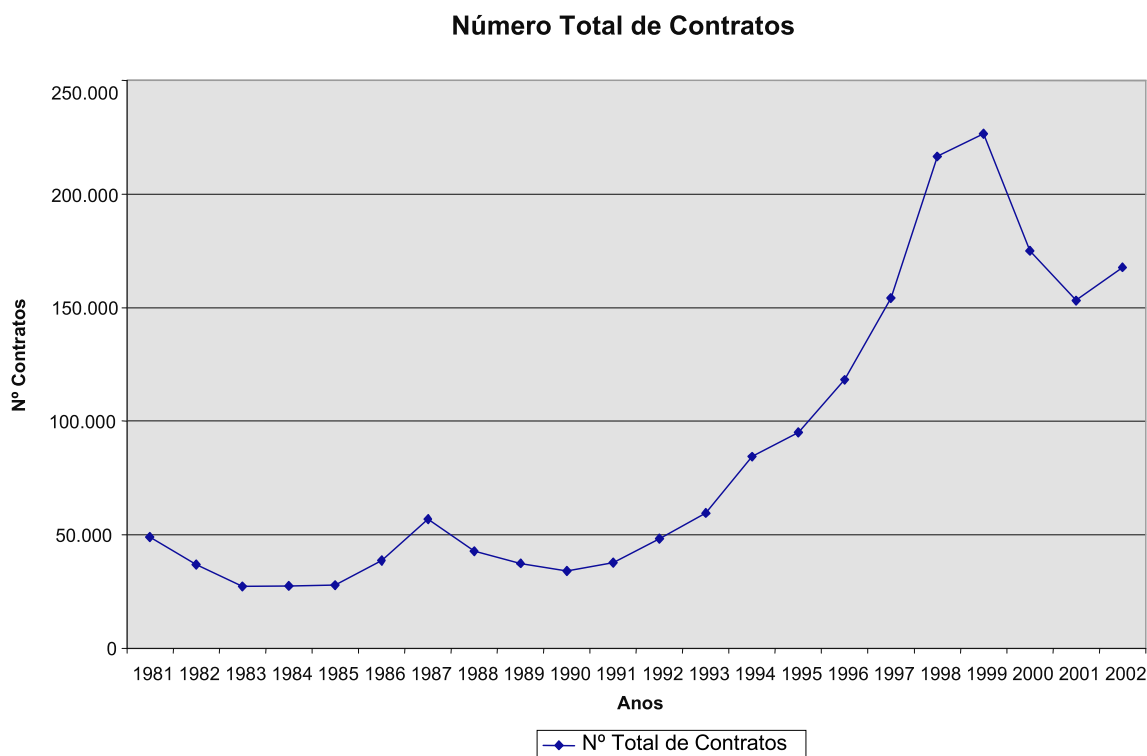
(1) De acordo com Vilaça (2001:88), entre 1990/91 e 2000/01 terão sido concedidos aos particulares cerca de 2.493.989.5 milhões de euros (500 milhões de contos) em bonificações da taxa de juro, com especial incidência nos anos mais recentes devido à descida acentuada das taxas de juro e ao acréscimo da procura.

(2) A forte trajetória de descida das taxas de inflação e de juro, nominais e reais ao longo de praticamente toda a década de noventa deveu-se ao processo de ajustamento visando a participação de Portugal, primeiro no mecanismo de câmbios do sistema monetário europeu e, posteriormente, na moeda única europeia.

Em 1997 o Banco de Portugal (1998:73-75 e 1999:197-200) construiu um indicador de acessibilidade das famílias ao crédito à habitação entre 1991 e 1997, estendendo-o no ano seguinte até 1998. Este indicador foi definido como sendo a variação percentual do rácio entre o rendimento disponível, em dado período, e o montante suportado no serviço da dívida (amortização de capital e pagamento de juros) no mesmo período, para um determinado montante e prazo de financiamento. Este indicador sintetizava os efeitos da evolução da taxa de juro do crédito à habitação, do preço relativo da habitação e do rendimento disponível real sobre a capacidade de aquisição de habitação por parte das famílias. A conclusão obtida foi a de que a descida das taxas de juro exerceu a maior contribuição para os aumentos sucessivos e muito significativos ocorridos no crédito à habitação desde 1992.

GRÁFICO 9.1

Evolução do crédito à habitação (1981-2002)



Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.
Coutinho (1995:106).

No que respeita ao primeiro instrumento de política de habitação, foi a partir de 1993 que se assistiu ao início da descida consistente das taxas de juro e, por conseguinte, o crédito passou a revestir-se de factor dinamizador do mercado de habitação. No entanto, a partir de 1995-96, e num contexto macroeconómico favorável, sobretudo com taxas de juro decrescentes, e num clima de grande confiança dos agentes económicos na estabilidade que antecedeu a entrada de Portugal na moeda única, a expansão do crédito atingiu os níveis mais elevados de sempre, tendo os anos de 1998 e 1999 sido considerados excepcionais (INH, 1998:10 e seguintes; INH, 1999:10 e seguintes).

Na realidade, a partir de 1993 os regimes de crédito criados revelaram-se um instrumento fundamental na recuperação do mercado de habitação, ou seja, quando as taxas de juro iniciaram a sua rápida descida e de forma consistente. Isto permitiu, de facto, uma diminuição significativa do valor das prestações e o alargamento das camadas da população que poderiam ter acesso ao crédito (LOURENÇO, 2000:76).

A elevada proporção do crédito imobiliário em geral e o da habitação em particular denotou que o endividamento dos particulares foi sendo motivado por fins sociais

(habitação própria), que o funcionamento deficiente do mercado de habitação não permitiu obviar, bem como por argumentos como a minimização das despesas (evolução favorável do diferencial entre a prestação do empréstimo e a renda) e o investimento a longo prazo. Neste último caso, o excesso entre o valor patrimonial do imóvel e o capital em dívida constituiu o principal património de numerosas famílias (PINHAL, 2000:143) ⁽¹⁾.

Esta expansão do crédito à habitação pode ser comprovada pela evolução das taxas de variação do crédito a particulares para habitação, considerando os saldos em dívida no final de cada ano.

O crédito à habitação a longo prazo (superior a 5 anos) apresentou um saldo absoluto de final de ano e um crescimento na taxa de variação nos saldos devedores em final de ano de 31.067,1 milhões de euros e de 35,1% em 1998, respectivamente, quando esses valores foram de 40.802,2 milhões de euros e de 31,3% no ano de 1999. O ano de 1998 foi aquele em que mais cresceram os saldos de fim de ano do crédito a particulares para habitação.

Estes e outros valores relativos à distribuição do crédito a particulares para habitação concedido pelas Outras Instituições Monetárias entre 1985 e 2001 encontram-se no quadro do Anexo IV deste Capítulo.

A política de bonificações de juros prosseguida pelos vários Governos continuou sem significativas alterações até 1998. Todos eles dinamizaram e apoiaram a aquisição, construção e obras de beneficiação de habitação própria, fosse permanente, secundária ou para arrendamento, por via do crédito bancário.

A melhoria do contexto económico a partir de 1995 deixou as famílias portuguesas com maior capacidade de endividamento, sendo o recurso ao crédito à habitação, sobretudo ao crédito bonificado, a alternativa preferida por muitos para a satisfação das suas carências de alojamento habitacional.

A evolução da despesa pública com as bonificações dos juros do crédito à habitação no Continente pode ser vista através dos dados que constam do Quadro 9.19 que segue.

(1) No entanto, e na opinião de Francisco (2002:162), este sistema de financiamento à habitação não estabeleceu qualquer relação entre o financiamento à comercialização e o financiamento à produção, quer em termos de processamento administrativo, quer no que respeitava a parâmetros de qualidade. O preço das habitações não tinha em consideração qualquer indicador de qualidade, fosse ele urbanístico, arquitectónico ou construtivo, segundo o autor.

QUADRO 9.19

Encargos do Estado com as bonificações de juros relativos ao crédito à habitação no Continente

(milhões de contos/milhões de euros)

Anos	Bonificações	
	contos	euros
1990	15	74,8
1991	18	89,8
1992	21	104,7
1993	26	129,7
1994	34	169,6
1995	36	179,6
1996	41	204,5
1997	44	219,5
1998	66	329,2
1999	77	384,1
2000	73	364,1
2001	69	344,2
TOTAL	520	2.593,8

Fontes: Direcção-Geral do Tesouro.
Departamento de Prospectiva e Planeamento (1999:151).

O principal diploma regulador do crédito à habitação foi o Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, e os seus diplomas regulamentares, mas só até 1998, ano em que foi definitivamente revogado pelo Decreto-Lei 348/98, de 11 de Novembro, como vimos anteriormente.

Em conformidade com o instituído no n.º 5 do artigo 26.º-A do diploma de 1998, na nova redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei 137-B/99, de 22 de Abril, “ a Direcção-Geral do Tesouro promove a publicação na 2.ª série do Diário da República de relatórios trimestrais contendo informação estatística sobre as operações de crédito contratadas ao abrigo do presente diploma e respectiva análise detalhada” (1).

- (1) A divulgação da informação estatística referente ao crédito à habitação encontra-se também disponível no sítio da Direcção-Geral do Tesouro <http://www.dgt.pt>, com dados para o Continente e para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Embora historicamente contenha elementos desde 1990, a maior parte dos dados das operações de crédito à habitação disponíveis existem a partir de 1994.

9.5.2. O COMPORTAMENTO DO CRÉDITO À HABITAÇÃO

Procuramos constituir uma série de dados estatísticos relativamente ao conjunto dos regimes de crédito à habitação desde a entrada de Portugal na actual União Europeia.

Muitos dos elementos estatísticos disponíveis e fiáveis só começaram a surgir no início da década de noventa do século findo, pelo que nos anos anteriores ou não existem ou não são consistentes os dados existentes.

Para o continente, no Anexo V deste Capítulo constam os números, os montantes e os valores médios dos empréstimos à habitação contratados ao abrigo dos três regimes de crédito.

Em relação ao crédito total concedido, o pico do financiamento bancário para habitação deu-se no ano de 1999, quer em termos de número de contratos, quer quanto ao montante de crédito: 226.593 financiamentos contratados para um valor global de crédito de 11.988.219 milhares de euros, o que correspondeu a um valor médio de financiamento de 52,9 milhares de euros.

Para o regime de crédito jovem bonificado, foi no ano de 1998 que se registou o valor máximo do número de contratos – 74.792 – e do montante dos financiamentos concedidos – 4.169.659 milhares de euros, o que significou um peso relativo dos contratos deste tipo de regime de crédito de 34,5% face ao total dos contratos de crédito – 216.631.

O mesmo sucedeu no regime de crédito bonificado, onde em 1998 se atingiu o valor mais elevado do montante de crédito contratado – 2.508.730 milhares de euros - e do número de financiamentos – 55.543 contratos.

Assim, e como podemos ver no Anexo VI, em 1998 o total dos regimes de crédito bonificados foi responsável por 60,2% dos contratos de empréstimos para habitação, enquanto o total do regime geral de crédito representou 39,8% dos financiamentos concedidos.

A partir do ano de 1999 o regime geral de crédito passou a representar o maior número de contratos celebrados para habitação, embora nesse ano o montante dos financiamentos tenha sido ligeiramente mais elevado no conjunto dos regimes de crédito bonificado, com um total de 6.027.619 milhares de euros, face a 5.960.650 milhares de euros no regime geral.

No Anexo VI apresentamos a distribuição relativa percentual do número de contratos e dos montantes de crédito concedido para habitação por regime de crédito, entre 1994 e 2001. A partir de 1999 passou a ser o crédito à habitação ao abrigo do regime geral a

principal opção dos agregados familiares para o financiamento à aquisição e construção de habitação própria. Enquanto que neste regime o número de contratos representou 52,2% do total dos contratos celebrados em 1999, o total do regime bonificado correspondeu a 47,8%, sendo 28% no regime jovem bonificado e 19,8% dos contratos realizados no âmbito do regime bonificado não jovem. Vemos que nesse ano de 1999, como antes referimos, o montante dos financiamentos no regime geral representou 49,7% do total, enquanto que o regime bonificado global representou 50,3% do crédito à habitação concedido.

9.5.3. O COMPORTAMENTO DO CRÉDITO BONIFICADO

No Anexo VII podemos ver os dados estatísticos relativos à distribuição dos montantes dos empréstimos à habitação por regime de crédito bonificado e por classes de bonificação para o Continente entre 1994 e 2001, em milhares de euros.

Da sua análise ressalta o facto de, quer no regime de crédito jovem bonificado, quer no regime de crédito bonificado, a maioria dos financiamentos se situaram na classe onde a bonificação era mais elevada, isto é, na classe I.

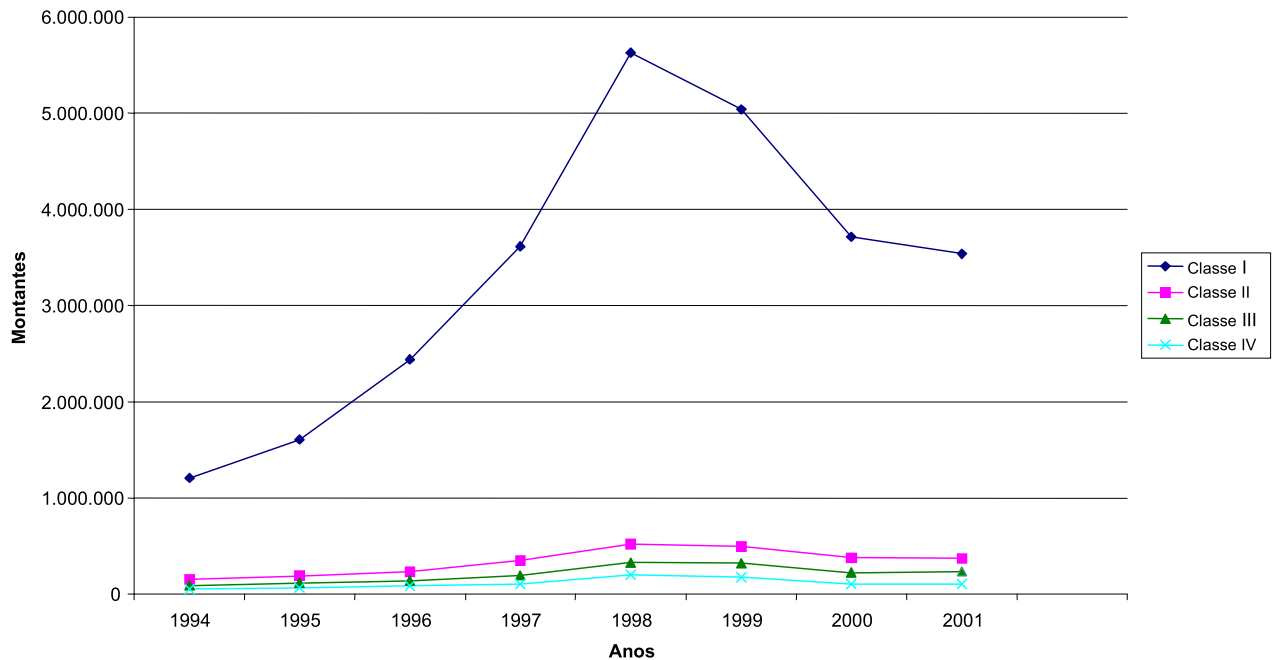
Assim, em 1994 para o regime jovem bonificado foram celebrados contratos na classe de bonificação I no montante de 822.377 milhares de euros, o que correspondeu a 84,7% do montante total dos empréstimos desse ano (970.410 milhares de euros) neste regime.

Para o mesmo ano e em relação ao regime bonificado, foram celebrados contratos no montante total de 527.566 milhares de euros, sendo 383.038 milhares de euros enquadrados na classe I de bonificação, o que correspondeu a um valor relativo de 72,6%. Aliás, esta realidade constatada para o ano de 1994 foi também verificada para os anos seguintes, como podemos ver na distribuição relativa apresentada no Quadro 9.20. Esta realidade demonstrou uma tendência de concentração da grande maioria dos montantes dos empréstimos contratados na classe I de bonificação, a qual correspondeu aos financiamentos celebrados por agregados familiares de menores rendimentos declarados.

A distribuição relativa dos empréstimos bonificados por classes de bonificação está traduzida no Gráfico 9.2, onde podemos ver claramente a tendência para a concentração dos financiamentos contratados na classe de bonificação mais elevada.

GRÁFICO 9.2

Distribuição relativa dos empréstimos bonificados por classes de bonificação (montantes em euros)



QUADRO 9.20

Distribuição relativa (%) dos montantes dos empréstimos contratados por classes de bonificação (Continente)

ANOS	REGIME JOVEM BONIFICADO				REGIME BONIFICADO			
	Classes de Bonificação				Classes de Bonificação			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1994	84,7	8,4	4,4	2,5	72,6	13,5	8,6	5,3
1995	85,8	7,5	4,4	2,3	73,3	12,9	8,8	5,1
1996	88,6	6,2	3,3	1,9	76,3	11,6	7,6	4,6
1997	89,1	6,1	3,1	1,7	77,3	11,9	7,0	3,8
1998	89,3	5,6	3,2	1,9	76,0	11,4	7,7	4,9
1999	88,0	6,3	3,8	1,9	76,4	11,4	7,8	4,5
2000	87,5	6,9	4,0	1,6	78,1	11,5	6,9	3,6
2001	86,5	7,2	4,4	1,9	77,2	11,6	7,4	3,8

9.5.4. OS EMPRÉSTIMOS CONTRATADOS E OS SISTEMAS DE AMORTIZAÇÃO

Outro tipo de análise que efectuamos diz respeito à distribuição dos empréstimos contratados por sistemas de amortização, cujos números apresentamos no quadro do Anexo VIII, também para o Continente.

Relativamente ao regime de crédito jovem bonificado, tomando novamente como exemplo o ano de 1994, podemos ver que do montante total de empréstimos contratados (970.410 milhares de euros), 784.238 milhares de euros foram realizados de acordo com o sistema de prestações constantes com bonificação constante, o que representou 80,8% do montante total contratado.

No entanto, embora este valor dos contratos tenha subido em termos absolutos para 858.964 milhares de euros em 1995, a opção por esta modalidade de amortização da dívida baixou para 67,7% nesse ano, em detrimento da amortização pelo sistema das prestações constantes com bonificação decrescente.

De facto, enquanto esta modalidade de amortização representou 5,7% do montante total dos contratos em 1994, este valor passou para 26,5% em 1995, não mais parando de crescer, tendo em 2001 representado a quase totalidade deste tipo de opção: dos 2.768.558 milhares de euros de contratos celebrados, 2.766.119 milhares de euros foram-no segundo o regime de amortização de prestações constantes com bonificação decrescente.

Em relação ao regime de crédito bonificado normal, esta tendência acima mencionada teve a mesma trajectória, mas com uma tendência de descida mais suave e só se inverteu de forma clara a partir de 1998. Ou seja, o sistema de amortização através de prestações constantes com bonificação constante foi o modelo preferido pelos mutuários nas suas opções de amortização da dívida em 1994, representando 90,4% dos financiamentos contratados em euros, isto é, do total de 527.566 milhares de euros em financiamentos, 477.002 milhares de euros disseram respeito a este sistema de amortização, valor que baixou para 78% em 1995, ano em que foram celebrados 710.087 milhares de euros em contratos ao abrigo deste regime de crédito. Destes, 553.513 milhares de euros foram contratados pelos mutuários para serem amortizados no âmbito das prestações constantes com bonificação constante.

Tal como sucedeu no regime de crédito jovem bonificado, a modalidade escolhida de forma inequívoca pelos mutuários foi o sistema de amortização com prestações

constantes com bonificação decrescente a partir de 1997, ano em que 998.064 milhares de euros em contratos de financiamento à habitação corresponderam a este tipo de modalidade de amortização, isto é, 65,9% do total de 1.514.252 milhares de euros em contratos celebrados.

Em 2001 esta foi a opção de pagamento das amortizações escolhida pela quase totalidade dos agregados familiares. Dos 1.482.348 milhares de euros em contratos escriturados, 1.478.552 milhares de euros tiveram como modalidade de amortização as prestações constantes com bonificação decrescente.

Considerando o total do regime bonificado, constatamos que a evolução da opção por este sistema de amortização seguiu a tendência dos dois regimes de crédito, tendo sido a partir de 1996 que se deu a escolha principal pelo sistema de amortização com prestações constantes com bonificação decrescente – 1.591.771 milhares de euros – em detrimento do sistema de amortização com prestações constantes com bonificação constante – 1.258.108 milhares de euros, isto para um total de 2.891.968 milhares de euros em contratos celebrados nesse ano ao abrigo do regime de crédito bonificado à habitação.

9.5.5. OS EFEITOS DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA DE 1998

Entre 1991 e 1998 o acesso ao crédito bonificado, normal e jovem, foi possível sem qualquer limite máximo ao valor das habitações a adquirir.

De facto, a condição de um limite máximo para o valor das habitações ou do custo das obras constou, como vimos, do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, tendo sido posteriormente eliminada pelo Decreto-Lei 150-B/91, de 22 de Abril. Só através do Decreto-Lei 349/98, de 11 de Novembro, foi reintroduzido o limite máximo para o valor da habitação a adquirir, construir ou para o custo das obras de conservação ou beneficiação, como condição de acesso ao crédito bonificado. Este limite máximo dependia da classe de bonificação em que se inseriam os mutuários e da dimensão do seu agregado familiar.

A inexistência daquele limite máximo, conjugada com a possibilidade do montante máximo do empréstimo no regime de crédito bonificado jovem poder atingir 100 por cento do valor da habitação ou do custo das obras e da taxa de esforço no primeiro ano

de vida do empréstimo poder exceder os valores permitidos ⁽¹⁾, levou a que “durante quase toda a década de noventa, famílias de altos rendimentos utilizassem o regime bonificado jovem, no escalão de bonificação máxima, para financiar a aquisição de casas de elevado preço” (NEVES, 2000:94).

Relativamente à filosofia subjacente ao diploma de 1986, podemos afirmar que o seu desvirtuamento residiu, por um lado, na utilização do apoio financeiro do Estado para fins que não apenas aqueles a que se destinava e, por outro lado, pelo recurso abusivo e imoral ao crédito jovem bonificado, dado o seu público-alvo e as suas condições mais vantajosas. A este propósito, no que se referiu aos casos de aquisição e construção de habitação, não foram raros os casos de habitações de família serem adquiridas em nome de jovens. No que dizia respeito à realização de obras, a situação chegou mesmo a ser escandalosa, com créditos bonificados para aquisição de habitação a servirem para a aquisição de outros bens de consumo. Ou seja, verificaram-se situações em que o Estado financiou realidades perfeitamente desnecessárias e que não tiveram a ver directamente com a habitação ⁽²⁾.

O Gráfico 9.3 seguinte revela a estrutura do tipo de crédito à habitação por regime de financiamento, salientando-se ao longo da década de noventa o crescimento do peso relativo do conjunto do crédito bonificado, normal e jovem, que em 1998 representou mais de 60% do total do crédito contratado.

A comprovar os efeitos da alteração legislativa acima mencionada, podemos observar nitidamente a inversão das importâncias relativas entre o regime bonificado total e o regime geral de crédito em 1999 decorrente desta alteração, através do Gráfico 9.4.

(1) Tal como anteriormente vimos, a taxa de esforço podia exceder 1/3 no caso de prestações progressivas ou 1/2 no caso de prestações constantes (os valores máximos permitidos no regime bonificado normal), desde que o mutuário apresentasse fiança prestada por ascendentes ou outras pessoas consideradas idóneas.

(2) Numa entrevista dada ao Jornal de Negócios, em 12 de Agosto de 1999, a Secretária de Estado da Habitação da época afirmou que, aquando das medidas tomadas em 1998, se tinha a consciência de que o crédito à habitação jovem era aquele que servia para cobrir situações contrárias ao que estava previsto nos diplomas legais. “Na altura, a banca e vários técnicos do sector alertavam para o facto de que 50% do crédito bonificado jovem não era verdadeiro, mas assumido por famílias ricas que compravam uma casa em nome de um filho que não tinha rendimentos, beneficiando assim do máximo da bonificação do Estado. Isto estava a levar a que as bonificações dadas pelo Estado às famílias mais pobres fossem desviadas do seu verdadeiro fim”.

GRÁFICO 9.3

Estrutura do crédito à habitação por número de contratos (1994-2001)

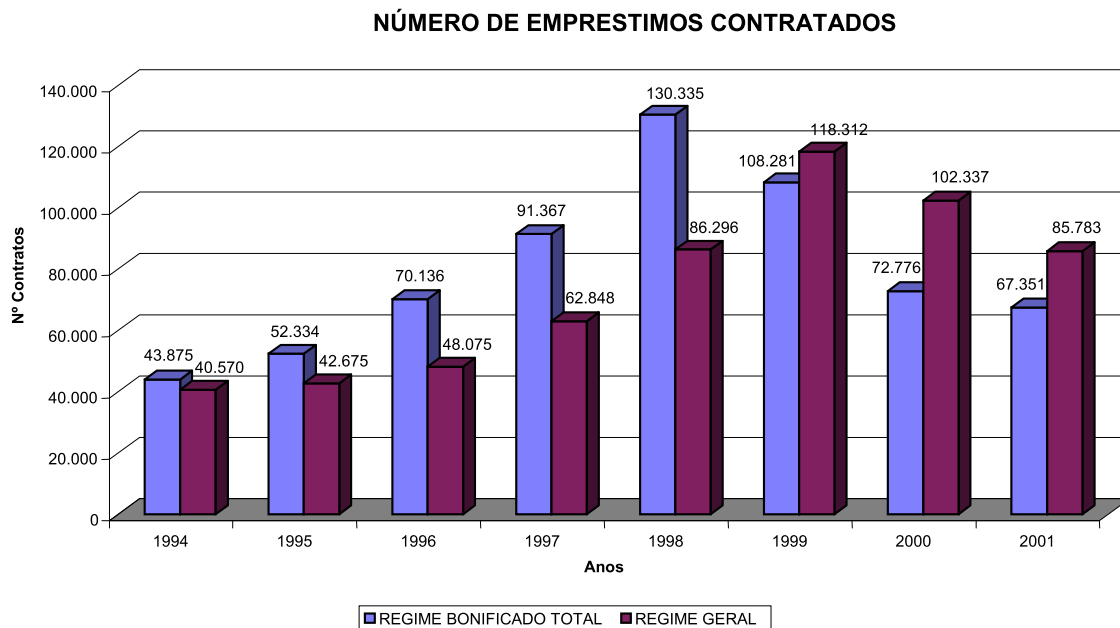
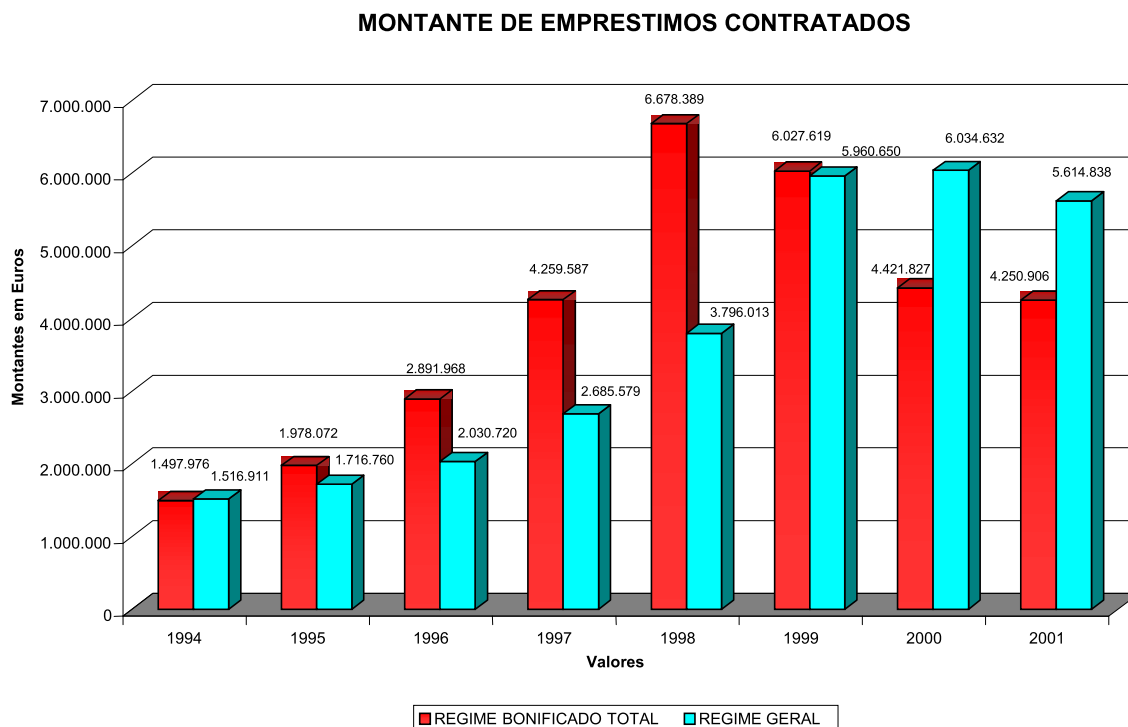


GRÁFICO 9.4

Estrutura do crédito à habitação contratado por montantes (1994-2001)



Conforme analisamos anteriormente, o Decreto-Lei 348/98, de 11 de Novembro, que entrou em vigor em Fevereiro de 1999, e demais legislação complementar, foi publicado com quatro objectivos essenciais:

- a) Conseguir uma racional afectação dos recursos financeiros do Estado despendidos com as bonificações, evitando a sua utilização excessiva e reequacionar o sistema de bonificações de forma a reconduzi-las à filosofia e objectivos que presidiram à sua criação, ou seja, apoiar o recurso ao crédito à habitação própria permanente por parte das famílias de fracos rendimentos;
- b) Maior rigor na concessão de crédito bonificado de forma a evitar fraudes e outras situações irregulares;
- c) Facilitar num contexto concorrencial a mudança de instituição de crédito, assim como de regime contratado e alargar o regime bonificado para outras realidades como a realização de obras em partes comuns de edifícios em propriedade horizontal;
- d) Por fim, condensar num só decreto a ordenação legislativa existente para melhor sistematização técnica, segurança jurídica e actualização terminológica.

As principais alterações ali legisladas residiram na restrição do acesso ao crédito bonificado, passando apenas a ser possível este tipo de crédito para a realização de obras consideradas essenciais (obras de conservação ordinária e extraordinária) ⁽¹⁾, tendo a mesma legislação estabelecido, como vimos, valores máximos dos fogos para acesso ao regime bonificado, definidos em função do rendimento anual bruto, da dimensão do agregado familiar e da localização dos imóveis.

Para além destas duas alterações, outra com grande importância foi a impossibilidade de contrair outros empréstimos com a mesma finalidade em qualquer dos regimes bonificados quando se era simultaneamente mutuário de um empréstimo bonificado e o facto do imóvel financiado ao abrigo deste tipo de crédito não poder servir de garantia a um empréstimo com finalidade diferente antes de decorridos cinco anos a contar da data de celebração do contrato de empréstimo inicial (aquisição ou construção).

(1) As obras de beneficiação só eram financiáveis através do crédito bonificado se fossem efectuadas em imóveis habitacionais cuja construção tivesse sido concluída antes da data de entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), aprovado pelo Decreto-Lei 38382, de 7 de Agosto de 1951, ou seja, antes desta data, como já anteriormente referimos.

Esta alteração teve como objectivo contribuir para um maior rigor na utilização dos regimes de crédito bonificado e seus benefícios e reduzir o endividamento das famílias (REIS *et al.*, 2000:132) ⁽¹⁾.

Embora as intenções tenham sido pertinentes, o que constatamos foi que estas imposições legais facilmente foram ultrapassadas e, ao invés de um empréstimo de montante inferior no regime bonificado, teoricamente adequado à capacidade financeira das famílias, surgiram no mercado duas alternativas que procuraram contornar estas limitações normativas.

Ou as famílias contraíam dois empréstimos, sendo um no regime de crédito bonificado dentro dos parâmetros definidos no Decreto-Lei, tendo em atenção, como já vimos, o rendimento anual bruto, a composição do agregado familiar e a localização do imóvel, e o outro empréstimo sob a forma de um financiamento de índole geral e não considerado oficialmente e legalmente como crédito à habitação ⁽²⁾, para completar o financiamento do imóvel na parte não coberta pelo regime de crédito bonificado. Ou, alternativamente, as famílias contraíam um só empréstimo no regime geral, quando oficialmente declaravam rendimentos compatíveis com o seu enquadramento no regime bonificado.

Convém referirmos, em face do exposto e a este propósito, a conclusão a que Silva (2001:158) chegou ao examinar o efeito destas alterações legislativas introduzidas pelo Governo de então:

“Somos por isso induzidos a concluir que ou as declarações de rendimentos pouco revelavam quanto à capacidade financeira das famílias e a atribuição das bonificações de acordo com os rendimentos não tem qualquer justificação, ou as famílias portuguesas estavam irracionalmente a endividar-se para além das suas possibilidades económicas, estando em breve a assistir-se a situações de ruptura de muitos orçamentos familiares com graves consequências sociais daí decorrentes”.

No entender da autora pareceu, pois, urgente clarificar qual dos cenários se confirmava e procurar reformular o sistema vigente.

Foi o que o Governo socialista de então procurou fazer com a entrada em vigor do Decreto-Lei 320/2000, de 15 de Dezembro, ao eliminar a possibilidade de antes de

(1) Na opinião destes autores, a redução do endividamento excessivo das famílias foi, no caso dos regimes bonificados, a impossibilidade dos mutuários contraírem quaisquer outros empréstimos para a mesma finalidade em qualquer outro regime de crédito e também a impossibilidade de dar de garantia o imóvel antes de decorrido o prazo de cinco anos a contar da data de celebração do contrato de empréstimo, para efeitos de empréstimo com finalidade distinta.

(2) Estes empréstimos eram garantidos por fiança e/ou procuração irrevogável, conferindo à entidade financiadora autorização legal para reforçar a hipoteca, se necessário fosse, do imóvel objecto de financiamento.

decorridos cinco anos o proprietário da habitação emitir procurações que conferissem poderes genéricos ou específicos para alienar ou onerar o imóvel.

9.5.6. QUANTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS EFEITOS PRODUZIDOS PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA DE 1998

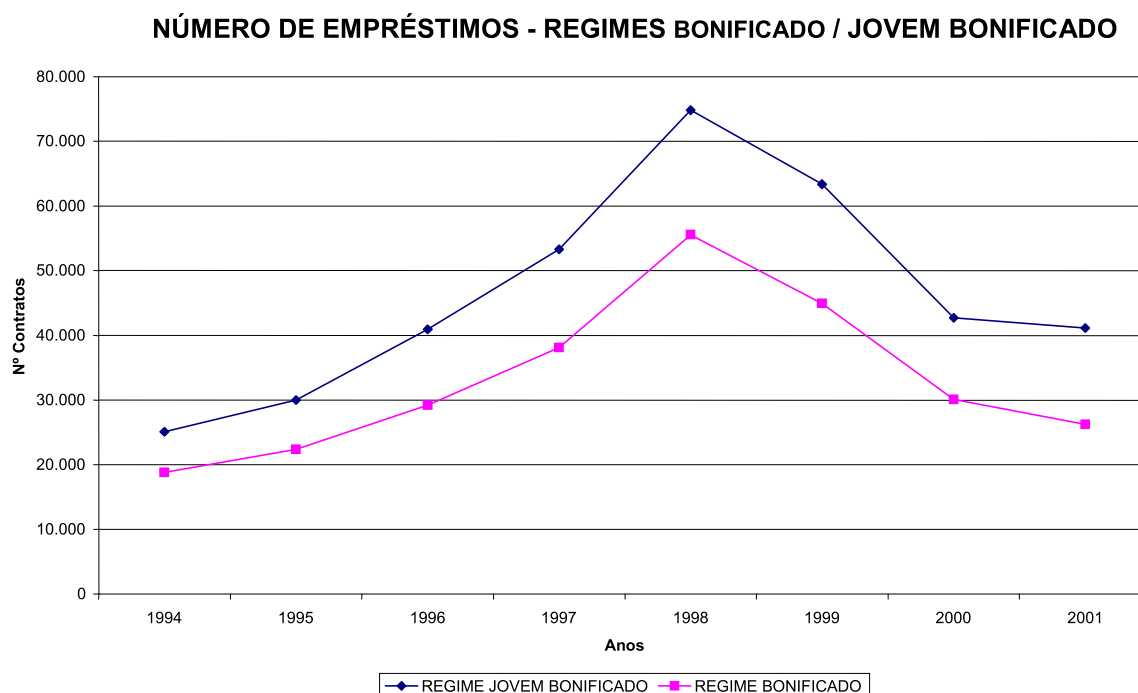
As alterações introduzidas em 1998, e que na prática só se fizeram sentir em 1999, originaram, desde logo, uma reorientação da procura de habitação do regime de crédito bonificado para o regime geral.

O abrandamento da procura e a diminuição dos preços da habitação em Portugal, de certa forma esperado e desejado, não se verificou, pelo menos num primeiro momento.

A evolução do crédito à habitação por regime de crédito bonificado contratado traduziu as alterações legislativas de 1998. De facto, analisando o número de contratos por regime de crédito bonificado constatamos esta realidade, conforme o apresentado no Gráfico 9.5 que segue: o crescimento do número de contratos ao longo de toda a década de noventa, com particular destaque para o período favorável pós 1995 e a entrada em vigor da nova legislação de 1998, repercutiu-se sobre o número de contratos celebrados no regime bonificado.

GRÁFICO 9.5

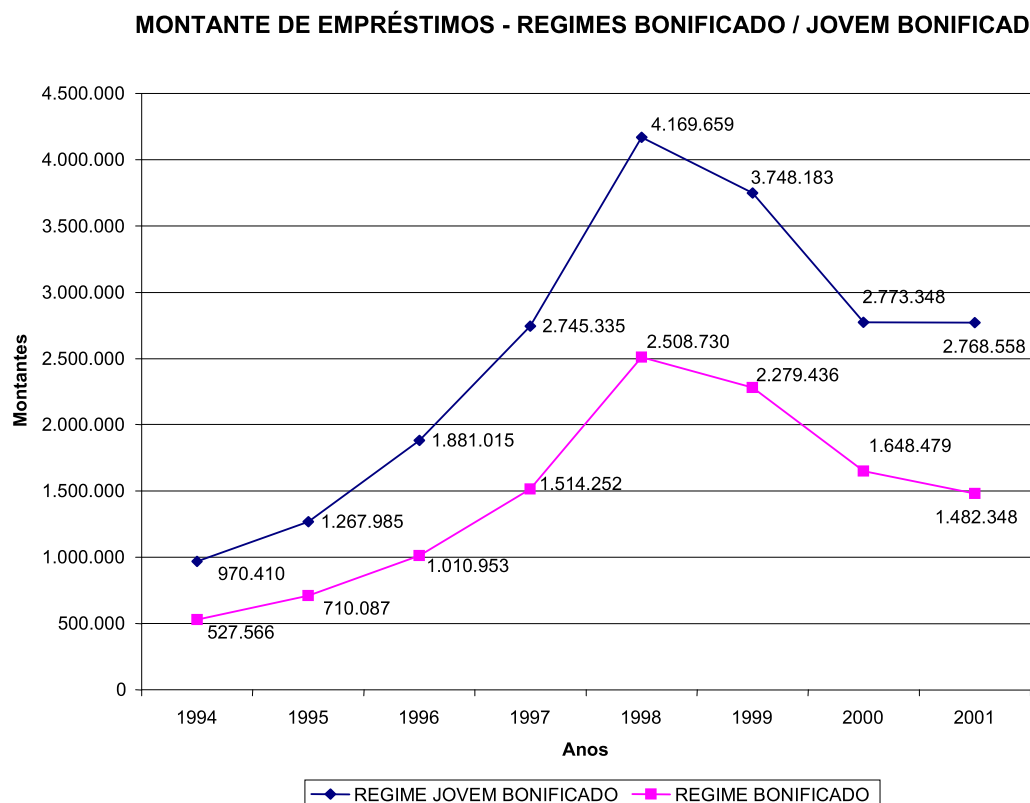
Número de contratos celebrados por regime de crédito bonificado (1994-2001)



A mesma tendência se verificou quanto aos montantes dos empréstimos à habitação por regime de crédito bonificado, que se encontra espelhada no Gráfico 9.6.

GRÁFICO 9.6

Montante de empréstimos por regime de crédito bonificado (1994-2001)



No ano de 1999, e em relação ao ano anterior, em ambos os regimes de crédito bonificado, verificou-se que o número de contratos celebrados apresentou taxas de crescimento negativas de 15,3% e 19,2%, no regime jovem bonificado e no regime bonificado normal, respectivamente, tendo sido este decréscimo compensado, todavia, pelo aumento da contratação do regime geral, cuja taxa de crescimento foi de 37,1%.

Se efectuarmos a análise em termos de montantes contratados, verificamos que foi o regime jovem bonificado o que mais diminuiu na sequência das alterações legislativas, tendo apresentado uma taxa de crescimento anual de – 10,1% face a 1998 (-9,7% no regime bonificado normal).

Quanto ao regime bonificado não jovem em 1999, embora apresentasse maior decréscimo no referente ao número de contratos (-16,9%), em termos de volume contratado revelou um decréscimo de 9,7% em relação ao ano de 1998 (-10,1% no regime jovem bonificado).

O crescimento de 57% do montante contratado no regime geral entre 1998 e 1999 pareceu revelar algum optimismo por parte dos consumidores quanto ao rumo da economia nacional, embora mais evidente no primeiro semestre (INH, 1999:53), e a evidenciar que a aquisição de habitação continuou a ser a forma privilegiada de acesso à habitação como bem de consumo e investimento (1).

Estas evoluções e comparações do número, montante e valor médio dos empréstimos contratados por regime de crédito para o Continente, entre 1994 e 2001, podem ser constatadas da análise aos dados apresentados no Anexo IX.

Em suma, referiram Marques *et al.* (2000:15) o seguinte: “O crédito à habitação financia um acto de investimento. Nessa medida, permite antecipar o momento de acesso à habitação própria, mas constitui também um incentivo à poupança, ainda que uma poupança a posteriori”.

O crédito à habitação revelou uma tendência sustentada de aceleração desde o início da década de noventa, o que denotou um forte impacto, em diversas fases, de factores vários, como foram (PINHAL, 2000:142) (2):

- a destatização do crédito imobiliário (1990-92);
- a atractividade dos preços no segmento de habitação (1993-94);
- a entrada no mercado de novos operadores e intensificação da concorrência no regime geral (1995-96);
- a descida expressiva das taxas de juro; e
- a generalização do crédito bonificado e a melhoria da conjuntura económica (1997-98) (3).

(1) Num artigo do Diário de Notícias de 23 de Agosto de 2000, foi referido que “a grande baixa de juros funcionou como incentivo à compra de casa para render no curto e médio prazo”. Ainda nesse artigo, a Secretária de Estado da Habitação da altura confirmou que “muita gente comprou casa para arrendar ou simplesmente para render e não necessariamente para morar.” Ora, como no período em que as taxas de juro atingiram os seus valores mais baixos, entre finais de 1998 e início de 1999, ainda não vigorava a alteração legislativa que impôs maior rigor na atribuição das bonificações de juros, uma questão ficou em aberto: até que ponto o Estado participou na bonificação de juros para a aquisição de imóveis que não se destinaram à habitação. (SILVA, 2001:161).

(2) Matias (2001:6) salientou ainda os efeitos da extinção dos limites máximos das taxas de juro em 1989/90 e o levantamento dos limites quantitativos ao crédito em 1990/91. Esta desregulamentação produziu efeitos a partir de 1993 com o início da fase de comercialização generalizada do crédito à habitação. Outro autor (RAMALHO, 2002:107) referiu que na década de noventa Portugal teve um mercado de crédito à habitação particularmente elástico, o qual funcionou de forma razoavelmente eficiente entre o custo do dinheiro destinado à compra de habitação e o desenvolvimento do mercado de habitação.

(3) A partir de 1994-95 não foi apenas o mercado da habitação que ficou dependente da Banca, mas esta também passou a depender progressivamente do crédito à habitação. Atendendo à evolução verificada a partir de 1997-98 constatamos o progressivo crescimento da importância do crédito a particulares no crédito total e um acréscimo relevante ao nível do crédito à habitação, que a partir de 1999 representou cerca de 40% da carteira de crédito das instituições financeiras. (ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS, 1999-2001).

9.6. A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO A DEFICIENTES

Os dados estatísticos disponíveis relativamente ao desempenho do crédito à habitação contraído por cidadãos deficientes e respectivos agregados familiares encontram-se no Quadro 9.21 seguinte. A base desta informação consiste no número e montante dos empréstimos contratados e nas bonificações de juros pagas pelo Estado através da Direcção-Geral do Tesouro no âmbito do Decreto-Lei 98/86, de 17 de Maio.

Embora estes dados sejam disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro, este organismo da administração pública central recolheu estes elementos junto das instituições de crédito.

Entre 1991 e 2001 o Estado suportou juros de empréstimos ao abrigo do crédito à habitação para deficientes no valor de 327,1 milhões de euros. Estas despesas da Direcção-Geral do Tesouro passaram a ter alguma estabilidade relativa a partir de 1996, tendo sido os anos de 1992 e de 1995 os que mais encargos geraram.

QUADRO 9.21

Crédito à habitação a deficientes

Número e montantes dos empréstimos contratados e bonificações de juros pagas pela DGT (1990-2001)

(milhões de euros)

ANOS	BONIFICAÇÕES DE JUROS	Número	Montante
1990	-	322	7,1
1991	38,2	450	11,2
1992	55,0	482	13,9
1993	34,0	553	18,9
1994	25,2	604	22,2
1995	47,5	771	30,9
1996	19,5	1.422	63,9
1997	23,1	1.595	75,6
1998	19,0	1.640	85,8
1999	21,7	1.382	79,6
2000	22,0	1.369	84,9
2001	21,9	1.326	92,1
TOTAL	327,1	11.916	586,1

Fontes: Direcção-Geral do Tesouro.

Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Ao abrigo do Decreto-Lei 98/86, de 17 de Maio, foram instituídos os meios necessários para a assunção pelo Estado dos encargos relativos à diferença entre os juros a cargo dos mutuários deficientes e os que são imputados aos mutuários dos empréstimos para aquisição ou construção de habitação própria permanente.

9.7. A EVOLUÇÃO DAS CONTAS POUPANÇA-EMIGRANTE

O conjunto de dados quantitativos relativos às CPE's encontra-se representado no Quadro 9.22 seguinte, por número e montante dos empréstimos contratados. Também aqui a Direcção-Geral do Tesouro procedeu à recolha destes elementos junto das instituições de crédito.

QUADRO 9.22

Contas poupança-emigrante

Número e montante dos empréstimos contratados (1990-2001)

(milhares de euros)

ANOS	NÚMERO DE CONTRATOS	MONTANTE
1990	3.008	59.878,9
1991	2.276	61.820,1
1992	2.637	63.799,1
1993	2.172	60.478,1
1994	2.365	78.475,9
1995	2.292	76.402,2
1996	2.366	84.000,2
1997	1.492	56.095,6
1998	960	39.299,5
1999	663	28.993,1
2000	517	24.763,5
2001	617	30.948,2

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

9.8. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO

Os elementos estatísticos relativos às CPH's não se encontram desagregados com um bom grau de fiabilidade. As séries estatísticas disponíveis no Banco de Portugal e no INE não são suficientemente desagregadas para que possamos apresentá-las. Apenas a partir de 2000 estão disponíveis autonomamente os saldos de fim de ano das CPH's e divulgados pelo Banco de Portugal. Embora as CPH's só se tivessem revelado em termos de montantes a partir da segunda metade dos anos noventa, o seu processamento e divulgação mais recente não nos parece ser um motivo suficientemente justificativo e aceitável para o seu não tratamento em termos de disponibilização estatística pelos órgãos da Administração Central responsáveis pelo seu acompanhamento.

Face ao anteriormente exposto, socorremo-nos de Silva (2001:150-152) para apresentar algumas considerações sobre a importância das CPH's como instrumento dinamizador do investimento em habitação. De acordo com esta autora, os saldos das contas poupança-habitação apresentaram, pelo menos entre 1987 e 1998, taxas de crescimento positivas.

O maior êxito veio dos benefícios fiscais, ou seja, da possibilidade de dedução das entregas e das isenções de imposto sobre os juros em sede de IRS que lhes eram conferidas, sendo de ressaltar, por isso, um forte crescimento nos primeiros anos da sua aplicação, com especial incidência a partir de 1990.

Na opinião de Ataíde (2002:163), uma vez que assentavam num esquema variado de estímulos à poupança prévia, as contas-poupança habitação revelaram-se um instrumento aperfeiçoado de incentivo à aquisição de habitação, sem desregular os principais equilíbrios macroeconómicos.

9.9. A PROMOÇÃO DO ARRENDAMENTO

A dinamização do mercado do arrendamento foi outro dos objectivos da política de habitação dos vários Governos ao longo do período definido neste documento.

No mercado de arrendamento podemos distinguir dois segmentos: o da habitação social, de custos controlados, e o das restantes habitações do mercado livre.

O segmento da habitação social foi promovido pelos sectores público, cooperativo e privado, sobretudo pelos dois últimos, através de medidas de promoção de habitação a custos controlados (1).

No outro segmento do mercado destacaram-se três medidas de incentivo a esta actividade: a criação de um subsídio de renda (2), o surgimento do Regime do Arrendamento Urbano (3) e o aparecimento de um regime de apoio aos jovens arrendatários (4).

O objectivo da primeira medida foi apoiar as famílias carenciadas cujos rendimentos “tenham sofrido decréscimos inesperados e sensíveis” (5), nomeadamente em casos de morte, desemprego, reforma, suspensão do contrato de trabalho por prestação de serviço militar ou de serviço cívico obrigatório.

Com o Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março, criaram-se três regimes de rendas:

- (1) Da habitação a custos controlados produzida, parte destinou-se a venda (a) para habitação própria ou para arrendamento em regime de renda condicionada, ou (b) para municípios e Instituições Particulares de Solidariedade Social para arrendamento em regime de renda apoiada.
- (2) Através do Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março, o qual criou três tipos de regime de subsídio de rendas: geral, especial de carência e especial para arrendatários deficientes.
- (3) Publicado pelo Decreto-Lei 321-B/90, de 15 de Outubro, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei 278/93, de 10 de Agosto, como já vimos.
- (4) Decreto-Lei 162/92, de 5 de Agosto, que criou o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ), como analisaremos num dos próximos pontos deste Capítulo.
- (5) Decreto-Lei 68/86, de 27 de Março. A regulamentação deste subsídio assentou nos seguintes princípios gerais: 1) periodicidade anual do subsídio de renda, 2) constância do seu montante durante o ano para que é atribuído, 3) determinação desse montante através de tabelas publicadas previamente, e 4) administração descentralizada nos centros regionais de segurança social.

- a) O regime geral, para agregados abrangidos pela correcção extraordinária que tivessem rendas e rendimentos iguais ou inferiores aos limites definidos anualmente;
- b) O regime especial, para famílias em situação de carência; e
- c) O regime especial para deficientes, desde que tivessem um grau de incapacidade igual ou superior a 60%.

Quanto a este subsídio de renda, as condições de acesso restritivas, nomeadamente no que dizia respeito aos rendimentos, pareceram estar na origem do pouco êxito desta medida e da sua continuada decadência ao longo dos anos noventa, nunca chegando a abranger um número muito significativo de famílias (INH, 2000:59) ⁽¹⁾.

“Embora esta tendência de decréscimo no número de beneficiários seja comum aos três regimes, é no regime geral que se observa uma quebra mais acentuada, passando de, aproximadamente, 5.200 subsídios/ano, no final da década de oitenta, para valores na casa dos 2.000 nos anos mais recentes” (INH, 2000:60).

Aliás, entre 1986 e 1999, o Estado terá gasto em subsídios de renda cerca de 19,5 milhões de euros (3,9 milhões de contos), o que mostra o pequeno peso que esta despesa assumiu no contexto da política de habitação, como foi referido na mesma publicação do INH ⁽²⁾.

Com o RAU visou-se aclarar as normas que regulavam o mercado de arrendamento urbano, como podemos verificar pelo exposto no preâmbulo que instituiu este regime:

“Ao procurar reunir num só diploma, elaborado em consonância com os ditames da ciência do direito, diversas soluções esparsas ao sabor de contingências ocorridas em décadas de evolução tumultuosa, o legislador deparou com lacunas, desarmonias, duplicações, contradições e mesmo inconstitucionalidades que antes haviam passado despercebidas ou apenas parcialmente haviam sido referenciadas”.

De entre as situações clarificadas, sobressaíram: a realização de obras de beneficiação e de conservação ordinária e extraordinária, cabendo aos municípios um papel de supervisão das condições de habitabilidade dos imóveis arrendados, dos prazos dos contratos e acções de despejos; a fixação das rendas, segundo o regime de rendas livres, condicionadas e apoiadas e da sua actualização periódica; a transmissibilidade do arrendamento; a cessação dos contratos, entre outras, como vimos aquando da descrição regulamentar do RAU.

- (1) De facto, o número máximo de famílias beneficiárias foi de 12.555 no ano de 1998. A partir de 1999, o número de famílias que recebeu subsídio de renda mostrou uma tendência decrescente, o que acabou por ser natural face à elevada média etária que os beneficiários apresentavam, cerca de 68 anos.
- (2) Segundo Guerra *et al.* (2001:67), o subsídio de renda teve um papel residual como investimento público, com cerca de dez milhões de euros (dois milhões de contos) entre 1989 e 1997, mas todas as informações parecem confirmar a sua importância quer para famílias verdadeiramente carenciadas quer para jovens.

Surgindo com o propósito de abrir a possibilidade de passar a existir alguma evolução no mercado de arrendamento, o RAU “não conseguiu inverter a tendência instalada na produção de novos fogos, nem foi o instrumento de resolução dos graves problemas que afectam o parque habitacional, nomeadamente o seu estado de degradação, o elevado número de fogos devolutos e a deterioração dos rendimentos dos senhorios em contratos mais antigos” (GUERRA *et al.*, 2001:66) ⁽¹⁾.

Com a terceira medida, que se assumiu transitória, o Governo pretendeu apoiar os jovens em início de vida a satisfazer as suas necessidades de habitação através do mercado de arrendamento.

Este apoio assumiu a forma de uma comparticipação financeira atribuída aos jovens arrendatários que cumprissem determinadas condições de acesso, nomeadamente quando à idade, rendimento e taxa de esforço. Este apoio podia atingir um montante de 75% do valor da renda.

Com este incentivo e com o sistema de crédito bonificado, o Governo pretendeu facultar aos jovens a possibilidade de livremente optarem pela aquisição ou pelo arrendamento, a tal neutralidade desejável do ponto de vista da eficiência entre aquisição e arrendamento.

Não obstante estas medidas pretenderem revitalizar o mercado do arrendamento, este continuou a perder progressivamente importância.

Esta situação podemos constatar pela análise aos elementos que integram o Quadro 9.23. Podemos ver que a importância relativa dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual não ocupados pelo proprietário, diminuiu 21,8% de 1991 para 2001. Neste tipo de alojamentos arrendados predominavam em 2001 os contratos de arrendamento renováveis sem prazo, que representavam cerca de 70,6% dos alojamentos arrendados (720.878).

(1) Concluem ainda os autores que em situações como a portuguesa, em que o mercado de arrendamento não funciona, as famílias têm tendência a converterem-se em proprietários. Daí que apenas 1,5% dos novos fogos concluídos anualmente se destinem ao mercado de arrendamento.

QUADRO 9.23

**Alojamentos familiares clássicos de residência habitual não ocupados pelo proprietário,
segundo o regime de ocupação / Portugal**

	Censo 1991	Censo 2001	Variação relativa
Arrendados	856.017	720.878	-15,8%
- contrato de duração limitada	-	136.537	-
- contrato renovável sem prazo	-	508.657	-
- contrato de renda social ou apoiada	-	75.684	-
Subarrendados	7.479	19.547	+161,4%
Outra situação	240.452	122.335	-49,1%
Total Geral	1.103.948	862.760	-21,8%
Total de alojamentos familiares clássicos	4.154.967	5.019.425	+20,8%
Alojamentos arrendados/Total de alojamentos	26,6%	17,2%	-35,3%

Fonte: INE – XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População;
INE – III e IV Recenseamentos Gerais da Habitação.

De segmento prioritário, para onde foram canalizadas as poupanças de muitas pessoas que, deste modo, procuravam assegurar alguma rentabilidade ao capital disponível ou então assegurar, apenas, um complemento de reforma para anos vindouros, o arrendamento livre transformou-se numa fonte de problemas, não só para senhorios e inquilinos, mas também para as próprias cidades por causa da degradação física dos imóveis arrendados (1). A problemática do arrendamento atingiu uma dimensão tal que “não se entende a falta de ousadia política para resolver o problema das rendas antigas que implicam senhorios sem recursos financeiros para fazer face a obras de recuperação e inquilinos de escassos rendimentos a viver em condições deploráveis” (VILAÇA, 2001:89) (2).

Significou esta situação que não só o mercado de habitação foi decapitado de uma parte importante da sua componente, como também a inexistência de arrendamento dificultou a mobilidade das famílias (MENDES, 2000:38) (3).

(1) Na opinião de Vilaça (2001:88-89), o congelamento das rendas, as novas oportunidades de aplicações em produtos financeiros de rentabilidade segura e célere, bem como as facilidades crescentes oferecidas pelo crédito à habitação, levaram o mercado de arrendamento “a uma dimensão residual onde impera a falta de confiança dos proprietários e investidores face a uma justiça morosa e pouco eficaz”.

(2) Segundo este autor, os vários programas de reabilitação criados desde 1976, como o PRID, o RECRITA, o REHABITA, o RECRIPH e o SOLARH foram, de todo, insuficientes para deter a progressiva deterioração do parque habitacional. Para ele, a legislação publicada no final de 2000, preparada e anunciada demoradamente durante mais de quatro anos, não teve qualquer efeito. Ou as condições financeiras não eram suficientemente atractivas, ou porque os efeitos não eram suficientemente mobilizadores ou, ainda, por deficiente divulgação destes programas, os resultados foram sempre modestos. As instituições financiadoras nunca chegaram a esgotar os seus orçamentos para o efeito.

(3) Ainda segundo a autora, o mercado de arrendamento estava estagnado e representava apenas 1,5% dos fogos que estavam disponíveis ou que eram construídos, à data.

Em suma, o Regime do Arrendamento Urbano foi, fazendo uso das palavras de Ferreira *et al.* (1993:90), no que respeita a novos arrendamentos, mais equilibrado e propiciador do investimento em prédios de rendimento. Constituiu um quadro legal mais adequado ao relançamento do investimento em habitações para arrendar.

A liberdade de fixação do nível das rendas, os regimes de contratos de duração limitada e os condicionalismos introduzidos nesta legislação de 1990 (restrições à transmissão do direito do arrendamento, por exemplo), foram um claro aperfeiçoamento da legislação (FERREIRA *et al.*, 1993:90) ⁽¹⁾.

Contudo, o prolongado congelamento das rendas, os seus efeitos e as querelas suscitadas foram factores de falta de confiança para o investimento no arrendamento e um evidente bloqueamento psicológico ao seu relançamento.

9.10. A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL EM GERAL

É ao Estado em geral e à Administração Pública em particular que cabe a tarefa de consagrar os direitos básicos dos cidadãos no que respeita à habitação. Dentro deste princípio, a promoção pública de habitação orientou-se prioritariamente para as situações mais carenciadas e para a correcção de desajustamentos não resolvidos pelo mercado. Deste modo, a promoção pública preocupou-se em beneficiar todos aqueles que, em função da sua situação económica ou social, necessitavam de habitação para viverem em condições condignas.

No Quadro 9.24 apresentamos um resumo da actividade desenvolvida pelo Instituto Nacional de Habitação entre 1984 e 30 de Abril de 1993, para cada um dos programas de desenvolvimento de habitação a custos controlados, por promotores envolvidos (INH - *Resumo da Actividade do INH entre 1984 e Abril de 1993, 1993*).

(1) Para estes autores, a correcção adequada das rendas antigas, o tempo e a estabilidade legislativa eram os requisitos principais para a criação de um clima indispensável de confiança.

QUADRO 9.24

Actividade do INH entre 1984 e 30 Abril 1993 por Programas

(milhões de euros)

Programa	Operações contratadas		Operações concluídas		Operações em curso	
	Fogos	Financia/o	Fogos	Financia/o	Fogos	Financia/o
P. D. Municipal	12.231	213,49	8.801	138,83	2.410	62,86
P. H. Cooperativa	34.448	729,36	25.722	464,18	8.678	259,04
C. D. Habitação	5.020	108,71	3.540	65,21	1.295	36,62
Total	51.699	1.051,56	38.063	668,22	12.383	358,52

Fonte: INH (1993:9-10).

Os programas de promoção pública de habitação edificaram algumas dezenas de milhar de fogos, através da “Promoção Municipal”, da “Promoção Cooperativa” e dos “Contratos de Desenvolvimento para a Habitação”. Este conjunto de promotores locais, cooperativas de habitação e construção e empresas privadas de construção “foram responsáveis pela realização de outros tantos milhares de habitações de cariz social, apoiados por financiamentos públicos em condições vantajosas” (VILAÇA, 2001:85-86) (1).

9.10.1. A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS

A preocupação pela promoção de habitação social foi um objectivo, como outros, que a política de habitação dos vários Governos não descurou ao longo do tempo. Este subsector da habitação fez parte do programa de todos os Governos constitucionais que exerceram funções ao longo do período em análise.

A este propósito, vejamos o que afirmou o então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações do XI Governo constitucional, que tutelou o sector da habitação através da Secretaria de Estado da Habitação, num discurso proferido no âmbito de um seminário realizado em 1990 (2):

- (1) Depois da grande expansão deste tipo de promoção social, a produção destes fogos por cooperativas e empresas foi diminuindo gradualmente com o surgimento dos programas de realojamento para onde foram canalizados os solos disponíveis nas bolsas de terrenos das autarquias.
- (2) Discurso de encerramento proferido pelo Ministro Joaquim Ferreira do Amaral no âmbito do Seminário “Bairros Sociais – novos rumos, novas realidades” realizado a 1 e 2 de Outubro de 1990 e organizado pelo Instituto Nacional de Habitação e pela Câmara Municipal de Oeiras. Este Seminário serviu também para comemorar o Dia Mundial do Habitat, instituído pela Organização das Nações Unidas a 1 de Outubro de cada ano. Sobre este discurso veja-se INH e Câmara Municipal de Oeiras (s/data: 224).

“ No que respeita à habitação social, estamos no caso típico em que em primeiro lugar nos devem estimular as necessidades de solidariedade social; esta é uma motivação bem assente e bem aceite por toda a população, é aceitar que não é possível alhear-se dessa questão. E está a população disposta a contribuir com alguma parte do seu esforço para resolver o problema dos seus concidadãos, que a população considera problemas que precisam de ser resolvidos e que também aceita que eles por si próprios não serão capazes de resolver. É pois na base de habitação social, de bairro social, que estará concertada o conceito de solidariedade. Mas não é o único. A seguir, provavelmente com alguns pontos de contacto, está o problema económico; o que se gosta, o que se despende na solução ou na criação da habitação social não é uma despesa para uma sociedade é um investimento”. Assim, no âmbito do sector das casas sociais, “a existência de habitação a preços acessíveis foi, sem dúvida, um factor de fixação de pessoas e actuou como nivelador dos preços de um mercado por vezes demasiado especulativo” (MORGADO, 2000:17) ⁽¹⁾.

A descentralização da política de habitação social transferiu para os municípios a responsabilidade de realojamento do segmento da população insolvente ou de fraca solvência. As autarquias locais recorreram ao apoio técnico e financeiro do INH e do IGAPHE para o desenvolvimento de projectos habitacionais em colaboração mútua.

Como podemos constatar pelo Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril, “os municípios, empresas municipais e intermunicipais que construam habitações para arrendamento social, no âmbito de programas de reabilitação urbana ou de contratos de desenvolvimento para habitação beneficiam de condições especiais de crédito, seja junto dos institutos públicos, seja junto da banca comercial” ⁽²⁾.

Através do Quadro 9.25 podemos observar a evolução de fogos promovidos pelos municípios e os montantes financiados pelo INH para assegurar a cobertura financeira dos projectos.

(1) Para o autor, continuará a existir uma larga camada da população para quem a habitação a custos controlados será a única solução para os seus problemas habitacionais, seja através do arrendamento, seja por via da aquisição.

(2) Estes benefícios foram posteriormente alargados, em 1986, a Instituições Particulares de Solidariedade Social e Instituições Públicas sem fins lucrativos (Decreto-Lei 366/86, de 31 de Outubro).

QUADRO 9.25

Habitação a custos controlados para venda promovida pelos Municípios com o apoio do INH

(valores em euros)

Anos	Número de fogos contratados	Taxa de variação (%)	Montante dos empréstimos	Taxa de variação (%)	Montante financiamento/fogo
1984	360	-	3.223.721	-	8.954,8
1985	426	18,3	4.349.583	34,9	10.210,3
1986	711	66,9	7.665.022	76,2	10.780,6
1987	459	-35,4	6.172.659	-19,5	13.448,1
1988	1.056	130,1	16.144.793	161,6	15.228,6
1989	448	-57,6	8.448.953	-47,7	18.859,3
1990	610	36,2	13.183.184	56,0	21.611,8
1991	664	8,9	15.991.271	21,3	24.083,2
1992	346	-47,9	9.694.152	-39,4	28.017,8
1993	207	-40,2	6.030.581	-37,8	29.133,2
1994	238	15,0	7.127.857	18,2	29.949,0
1995	119	-50,0	4.343.617	-39,1	36.501,0
1996	124	4,2	3.258.567	-25,0	26.278,8
1997	a)	a)	a)	a)	a)
1998	275	121,8	9.740.969	198,9	35.421,7
1999	126	-54,2	5.700.956	-41,5	45.245,7
2000	80	-36,5	2.608.790	-54,2	32.609,9
2001	47	-41,3	1.905.612	-27,0	40.544,9
TOTAL	6.296		125.590.286		

Fonte: Instituto Nacional da Habitação.

a) Segundo o INH, neste ano não houve contratos de financiamento ao abrigo desta linha de crédito.

Da análise do Quadro 9.25 confirma-se o que já atrás afirmamos, mesmo no sector da habitação social: a entrada do País na então CEE foi um ponto de viragem na promoção de fogos por via municipal. Desde 1986 e até 1991, o número de fogos promovidos pelas Câmaras Municipais, embora com um comportamento irregular, teve o seu maior impacto. A partir de 1992, o número de fogos foi-se reduzindo devido ao surgimento do PER. Como veremos, este Programa Especial de Realojamento passou a centrar a atenção dos municípios com o objectivo de suprir as carências habitacionais ao nível local. Podemos concluir que a questão do realojamento das famílias insolventes começou não só a fazer parte das preocupações dos responsáveis pela elaboração e execução da política de habitação, mas também a ser combatida no âmbito de uma política de habitação descentralizada.

9.10.2 A ANÁLISE DO SECTOR COOPERATIVO

Foi reconhecida pelos vários Governos a importância da existência de três sectores de promoção habitacional, já que eles se dirigiram normalmente a diferentes segmentos do mercado: o sector público, mais virado para os estratos sociais insolventes ou de fraca solvência; o sector privado, dirigido aos estratos de rendimentos médios e elevados ou no âmbito da promoção social aos estratos sociais de rendimentos inferiores; e, por fim, o sector cooperativo, direccionado para estratos sociais de rendimentos médios ou baixos quando inseridos na promoção de habitação social.

Politicamente, o objectivo inerente ao funcionamento dos vários sectores de promoção de habitação foi o alargamento dos segmentos de mercado de cada sector de modo a permitir o desenvolvimento da oferta e de uma maior concorrência na provisão de habitação.

De forma análoga às autarquias locais e às empresas municipais, também as cooperativas, nomeadamente as Cooperativas de Habitação Económica (CHE's), beneficiaram de financiamentos privilegiados (1).

De acordo com o INSCOOP (1997:31), era reconhecido que as cooperativas de construção e habitação (CCH's) vinham desempenhando um papel preponderante no sector da construção e habitação a custos controlados, salientando a sua acção como elemento regulador no mercado habitacional. As CCH's contribuíram também para a promoção de habitação a custos controlados em termos de aquisição de habitação própria.

Da década de oitenta até ao final da de noventa podemos ver no Quadro 9.26 que segue a evolução dos financiamentos a CHE's concedidos pelo INH. Como podemos constatar, entre 1986 e 1989 a actividade cooperativa apoiada pelo INH (2) foi crescente, para depois voltar a decrescer em 1990 o número de fogos e montantes de financiamentos aprovados. A partir de 1996, embora com oscilações anuais positivas e negativas, o número de fogos promovidos pelas cooperativas foi decrescendo. Esta redução do papel das cooperativas na promoção de habitação social, em termos de volume de produção, “pode estar relacionado com a escassez de solos urbanos para a

(1) O Decreto-Lei 150-A/91, de 22 de Abril, veio alargar a outras instituições de crédito a possibilidade de concederem apoio financeiro bonificado a programas de habitação a custos controlados, desde que devidamente autorizados e nos termos em que o INH e as IEC's (Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Montepio Geral) o concediam.

(2) A Portaria 836/92, de 28 de Agosto, veio permitir às cooperativas de construção e habitação que promovessem habitação a custos controlados, a possibilidade de recorrerem ao crédito à habitação nos termos do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, com as necessárias adaptações pelo facto de se tratarem de pessoas colectivas, bem como algumas regalias se fossem cooperativas jovens, isto é, se pelo menos 75% dos seus cooperantes tivesse idade inferior a trinta anos.

construção de habitação dentro dos limites estabelecidos para a HCC ou, eventualmente, com alguma reorientação da sua actividade para outros segmentos” (INH, 2000:40).

Durante o período de tempo definido no Quadro 9.26, o número de fogos concluídos foi, segundo o INH, de 38.920. O ano anterior à adesão do País à União Europeia e os anos de 1989 e 1991 corresponderam a períodos em que a produção cooperativa ultrapassou os quatro mil fogos contratados para venda em termos de HCC.

QUADRO 9.26

Habitação a custos controlados para venda pelas Cooperativas com o apoio do INH

(valores em euros)

Anos	Número de fogos contratados	Taxa de variação (%)	Montante dos empréstimos	Taxa de variação (%)	Montante financiamento/fogo
1984	2.239	-	28.281.427	-	12.631,3
1985	4.048	80,8	51.959.383	83,7	12.835,8
1986	3.088	-23,7	42.533.197	-18,1	13.773,7
1987	3.404	10,2	53.457.258	25,7	15.704,2
1988	3.559	4,6	68.615.748	28,4	19.279,5
1989	4.582	28,7	102.441.656	49,3	22.357,4
1990	3.703	-19,2	92.448.020	-9,8	24.965,7
1991	4.008	8,2	124.112.624	34,3	30.966,2
1992	2.657	-33,7	82.080.296	-33,9	30.892,1
1993	2.128	-19,9	71.086.122	-13,4	33.405,1
1994	1.295	-39,1	43.211.226	-39,2	33.367,7
1995	1.280	-1,2	44.851.084	3,8	35.039,9
1996	287	-77,6	11.113.636	-75,2	38.723,5
1997	838	192,0	36.623.063	229,5	43.702,9
1998	770	-8,1	33.498.568	-8,5	43.504,6
1999	518	-32,7	21.292.824	-36,4	41.105,8
2000	295	-43,1	13.053.955	-38,7	44.250,7
2001	221	-25,1	9.959.223	-23,7	45.064,4
TOTAL	38.920		930.619.311		

Fonte: Instituto Nacional da Habitação.

No entanto, o papel das cooperativas não se resumiu somente à construção de habitação. Abrangeu também o domínio da conservação e reparação de imóveis e a criação de apoios logísticos, como sejam, espaços de comércio e serviços, culturais e desportivos, no sentido de permitirem uma melhor integração nas zonas habitacionais das populações nas áreas onde fossem implantadas. Neste sentido, e com o intuito de incentivar essa vertente de integração social, tão importante do movimento cooperativo, a Portaria 302/88, de 12 de Maio, passou a permitir ao INH a concessão de empréstimos

para projectos de equipamento social em empreendimentos de habitação a custos controlados de promoção cooperativa.

9.10.3. A ANÁLISE DO SECTOR PRIVADO

Outra vertente primordial da política de habitação neste período em análise passou pela transferência para a iniciativa privada da produção e gestão de determinados segmentos do parque habitacional, tradicionalmente da competência das entidades públicas, como foram o das habitações a custos controlados.

O primado da eficiência económica, como anteriormente vimos, assente no pressuposto da gestão privada como a forma mais adequada na obtenção de melhores resultados, a par da integração económica crescente do País na então CEE, com as suas exigências de maior controlo nas despesas públicas, não descurou a intervenção dos poderes públicos na promoção directa deste tipo de habitação por via do sector privado.

A promoção privada de habitação a custos moderados apresentou a forma de Contratos para Desenvolvimento da Habitação. Para as empresas que aderissem a este programa estavam reservados financiamentos privilegiados e benefícios fiscais. Além disso, a análise prévia das candidaturas e a decisão dos projectos candidatos foi da competência das Câmaras Municipais e posteriormente do INH.

A comercialização das habitações foi feita pela própria empresa ou por outra entidade mediadora na compra, mas respeitando as listas de inserção de candidatos elaboradas pelos municípios (1).

O financiamento dos projectos foi efectuado com recuso ao crédito, destacando-se de entre as instituições financiadoras o INH (2). A evolução da habitação social promovida por empresas privadas com o apoio do INH pode ver-se no Quadro 9.27 a seguir apresentado.

Entre 1986 e 2001 foram contratados 29.025 fogos pelas empresas privadas com apoio do INH. Podemos verificar que foi a partir de 1994 que se produziram fogos para venda pelas empresas acima dos mil fogos anuais, tendo sido no ano 2000 que se atingiu o máximo de fogos contratados em regime de CDH's.

(1) A necessidade de incentivar e satisfazer este tipo de promoção habitacional induziu o Governo, em 1985, a promulgar legislação própria: o Decreto-Lei 236/85, de 5 de Julho (introdução de alterações nos CDH's) e o Decreto Regulamentar 79/85, de 2 de Dezembro, (veio permitir que na construção de habitações sociais fossem aplicados limites e requisitos diferentes dos fixados no RGEU), complementados posteriormente pelo Decreto Regulamentar 16/87, de 16 de Fevereiro, o qual faz referência aos contratos do ex-FFH.

(2) Conforme previsto no Decreto Regulamentar 79/85, de 2 de Dezembro.

QUADRO 9.27

Habitação a custos controlados para venda pelas Empresas Privadas em regime de CDH com o apoio do INH

(valores em euros)

Anos	Número de fogos contratados	Taxa de variação (%)	Montante dos empréstimos	Taxa de variação (%)	Montante financiamento/fogo
1986	54	-	660.807	-	12.237,2
1987	452	737,0	6.492.498	882,5	14.363,9
1988	856	89,4	14.048.084	116,4	16.411,3
1989	868	1,4	16.897.148	20,3	19.466,8
1990	524	-39,6	10.952.549	-35,2	20.901,8
1991	991	89,1	25.852.830	136,0	26.087,6
1992	853	-13,9	26.011.183	0,6	30.493,8
1993	548	-35,8	16.585.733	-36,2	30.265,9
1994	1.368	149,6	43.820.298	164,2	32.055,8
1995	1.144	-16,4	39.106.922	-10,8	34.184,4
1996	2.185	100,0	76.024.805	94,4	34.794,0
1997	3.240	48,3	112.037.071	47,4	34.579,3
1998	2.385	-26,4	87.222.853	-22,2	36.571,4
1999	4.335	81,8	150.098.667	72,1	34.624,8
2000	5.934	36,9	231.098.259	54,0	38.944,8
2001	3.288	-44,6	126.629.049	-45,2	38.512,5
TOTAL	29.025		983.538.757		

Fonte: Instituto Nacional da Habitação.

9.11. ANÁLISE À EVOLUÇÃO DO IAJ

No Quadro 9.28 podemos ver a evolução do IAJ entre 1992 e 2000 sob o ponto de vista de vários indicadores. Observando este Quadro, verificamos que este incentivo apresentou desde 1992 uma evolução significativa, tanto ao nível do número médio de processos activos por ano, como no montante de subsídios pagos anualmente.

De acordo com o INH, este facto relacionou-se com uma clara retoma do mercado de arrendamento (INH, 2001:59).

QUADRO 9.28

Evolução do Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Número médio de processos activos	1.727	5.2523	9.097	12.059	16.649	19.520	22.745	23.502	24.624
Valores de comparticipação (milhões de euros)	753,2	9.756,5	18.171,2	25.433,7	36.312,5	43.565,0	51.705,4	53.905,1	57.411,6
Renda média mensal (euros)	214,5	234,4	249,4	254,4	264,4	269,4	269,4	274,3	284,3
Incentivo médio (euros)	145,6	154,6	166,6	175,6	181,6	186,1	188,6	191,0	195,5
Valor suportado pelo beneficiário (euros)	65,8	71,3	75,3	78,3	80,3	80,8	81,8	81,8	86,8

Fonte: INH (Habitação em Análise-II Semestre, nº7, Maio/2001).

Assim, entre 1992 e 1995, o número médio de beneficiários passou de 1.727 para 12.059, o que correspondeu a um aumento de 598,3%, enquanto que o número de subsídios de renda pagos anualmente passou de 753,2 milhões de euros (0,151 milhões de contos) para 25.433,7 milhões de euros (5,1 milhões de contos), o que representou um crescimento de 3.277,5%. Se considerarmos o período entre 1995 e 1999, o número de beneficiários representou um aumento de 12.059 processos médios activos para 23.502, o que correspondeu a um crescimento de 95%. Ao mesmo tempo, o montante de subsídios pagos anualmente passou de 25.433,7 milhões de euros (5,1 milhões de contos) para 53.905,1 milhões de euros (10,8 milhões de contos), o que significou um acréscimo de 111,9%.

O agregado familiar tipo que beneficiou do incentivo ao arrendamento por jovens em 2000 era constituído por um elemento com idade à volta de 25 anos e com um rendimento anual bruto de 6.678 euros (1.339 contos), o que equivaleu a cerca de 1,5 salários mínimos mensais (INH, 2001:60).

Ainda de acordo com o mesmo Quadro, o valor médio mensal do incentivo foi de 195,5 euros (39,2 contos) no ano 2000, para um valor médio de rendas de 284,3 euros (57 contos), o que correspondeu a uma variação anual de 2,4% e 2,8%, respectivamente, em relação a 1999.

De acordo com a análise efectuada pelo INH, o nível de comparticipação garantido pelo Estado tornou possível que a taxa média de esforço suportada por estes agregados familiares, decorrente do pagamento da renda, tivesse diminuído de 51% para 15% do seu rendimento.

O objectivo deste Programa foi relativamente conseguido, já que permitiu aos jovens o acesso à habitação com um encargo financeiro mensal menor e levou, ao mesmo tempo, os jovens a optarem pelo arrendamento para resolverem o seu problema habitacional.

Tal como já referimos, o IAJ teve um domínio de aplicação limitado, dado que se destinava a um segmento da população com idade até trinta anos, cujos rendimentos mais baixos corrigidos se enquadrassem nos escalões de rendimento, em prestações constantes, do regime de crédito bonificado para aquisição de habitação própria permanente ⁽¹⁾. A principal medida de política que vigorou durante quase toda a década de noventa no que diz respeito à promoção de arrendamento foi o subsídio de arrendamento jovem, o qual foi amplamente difundido por todo o País, embora se tenha notado uma maior adesão na zona norte.

Segundo o INH (1998:52), “em termos de distribuição regional, deve ser realçado o desempenho da zona Norte com 41 por cento das candidaturas, seguida da zona Centro e de Lisboa, com 29 e 21 por cento, respectivamente”. No próximo Quadro 9.29 podemos ver a evolução da taxa de cobertura territorial deste Programa.

A finalidade deste subsídio foi a de apoiar os jovens em início de vida com rendimentos vulneráveis e com necessidade de alguma mobilidade para resolverem os problemas de emprego inerentes à sua inserção na vida activa.

Embora tenha sido inicialmente lançado como uma medida temporária para solucionar problemas de curto prazo, dado que o mesmo indivíduo só podia beneficiar do subsídio durante cinco anos consecutivos ou intercalares, constatou-se pelo número de renovações de candidaturas, que os jovens o encararam como uma solução a médio prazo renovando sucessivamente os contratos.

Esta afirmação pode ser comprovada pela observação do número das candidaturas novas e aprovadas, bem como das renovações aprovadas entre 1994 e 2001, através do Quadro 9.29 que segue. A distribuição geográfica das candidaturas entradas continuou a alargar-se de 1995 até 1999, tendo passado de 283 para 304 municípios de um total de 308 concelhos do País. Significou isto que a taxa de cobertura do território passou de 92,8% para 98,7%, respectivamente, tendo estabilizado entre 1999 e 2001.

(1) Para o período de tempo em análise, este requisito constava do Decreto-Lei 328-B/86, de 30 de Setembro, e do Decreto-Lei 349/98, de 11 de Novembro.

QUADRO 9.29

Processos novos, aprovados e renovados de candidatos ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens

Anos	Nº agregados familiares beneficiários	Candidaturas entradas	Candidaturas aprovadas	Renovações aprovadas	Municípios cobertos	Taxa de cobertura do território (%)
1992	2 470	5.257	-	-	-	-
1993	7 399	9.028	-	2.048	-	-
1994	11 181	10.104	5.744	5.405	-	-
1995	16 504	9.784	8.869	7.524	283	92,8
1996	20 815	11.367	8.339	9.333	288	94,4
1997	25 005	13.342	10.505	11.796	295	96,7
1998	26 854	13.483	10.284	13.611	297	97,4
1999	27 753	13.735	10.395	13.467	304	98,7
2000	29 199	13.819	10.144	14.536	304	98,7
2001	27 844	13.996	9.907	14.808	304	98,7

Fonte: IGAPHE, Relatórios de Actividades Anuais, vários anos.
Silva (2001:177).

De reparar que este subsídio abrangeu cada vez mais jovens, sendo que as renovações apresentaram quase sempre taxas de crescimento positivas desde o lançamento do programa, e dos processos entrados, a grande maioria foi deferida.

Na opinião de Silva (2001:179), “isto advém do facto de cada vez mais jovens e com maiores rendimentos estarem a recorrer ao arrendamento. Depreende-se portanto que este instrumento se revela adequado à dinamização daquele mercado.”

Outro instrumento de promoção do arrendamento consistiu nas rendas apoiadas, em conformidade com o Decreto-Lei 166/93, de 7 de Maio. O regime de renda apoiada, criado em 1993, foi destinado aos arrendamentos de habitações do Estado, dos seus organismos autónomas e dos institutos públicos, bem como das habitações adquiridas ou promovidas pelas regiões autónomas e institutos públicos regionais e instituições particulares de solidariedade social com participações a fundo perdido pelo Estado ou pela região autónoma.

A renda apoiada era definida em função da taxa de esforço do agregado familiar (1), do seu rendimento mensal corrigido e do preço técnico do alojamento (2).

9.12. A EVOLUÇÃO DO PLANO ESPECIAL DE REALOJAMENTO

Parece-nos importante ter uma ideia da diferença existente entre o número de fogos afectos ao PER-Autarquias, com início em 1994, e o PER-Famílias, com início a partir de 1997. Estes dados estão expressos no Quadro 9.30 que segue. Não obstante o Programa Especial de Realojamento para as famílias, a actividade do realojamento centrou-se sempre nos municípios.

QUADRO 9.30
Número de fogos do PER global

ANOS	PER-AUTARQUIAS	PER-FAMÍLIAS	TOTAL
1994	577	-	577
1995	2.071	-	2.071
1996	4.714	-	4.714
1997	6.003	441	6.444
1998	5.921	566	6.487
1999	7.816	323	8.139
2000	4.347	177	4.524
TOTAL	31.449	1.507	32.956

Fonte: INH.

Atendendo ao seu pouco tempo de vigência, e por não ter ainda tempo suficiente de maturação, pouco podemos dizer quanto à efectividade do PER-Famílias e à sua eficácia de longo prazo.

A evolução do PER-Famílias, quer em termos de financiamento, quer em termos de número de fogos, pode ser visto no Quadro 9.31 seguinte.

- (1) “Taxa de esforço = 0,8 x rendimento mensal corrigido do agregado familiar”, sendo este “último = rendimento mensal bruto diminuído de 3/10 do salário mínimo nacional pelo primeiro dependente e 1/10 por cada um dos restantes”. No caso de algum ser deficiente a diminuição era de mais 1/10.
- (2) Este preço técnico ou preço de construção foi actualizado anual e automaticamente pela aplicação do coeficiente de actualização das rendas condicionadas, donde a renda foi também actualizada.

QUADRO 9.31

A evolução do PER-Famílias

(milhões de euros)

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Financiamento	1,63	2,04	1,15	0,73	5,55
Fogos	441	566	323	177	1.507

Fonte: INH.

Até 1999, cerca de 1.330 fogos foram abrangidos pelo PER-Famílias. Neste ano, tal como em 2000, verificamos um significativo decréscimo da adesão a este programa, seja em valores de financiamento aprovados, seja em número de fogos a fornecer.

Segundo o INH, o PER-Famílias constituiu uma alternativa credível para o problema do realojamento, mas era susceptível de apresentar resultados díspares, dado que dependia muito da adesão das famílias.

No Quadro 9.32 podemos verificar a evolução dos financiamentos aprovados no domínio do PER global quanto às comparticipações, aos financiamentos e ao número de fogos.

Desde o seu início que os montantes utilizados no PER quase sempre se mostraram crescentes quanto aos empréstimos e às comparticipações nos financiamentos, sendo as taxas de crescimento de 1995/96 bem significativas, ou seja, de 200,2% e de 179,2%, respectivamente. As taxas de variação em 1998/99 foram também significativas, mas de sinal contrário às anteriores: -52,4% para os empréstimos e -57,9% para as comparticipações.

A estrutura do financiamento demonstra que o realojamento nos dois grandes centros urbanos foi maioritariamente assegurado por empréstimos e comparticipações, assumindo, por isso, o IGAPHE e o INH um papel decisivo. Deste programa resultou a construção de 32.956 fogos de 1994 a 2000.

Os resultados do PER em termos de número de fogos construídos e contratados no seu âmbito podem ser vistos no próximo Quadro 9.33. No seu arranque, o PER sofreu forte adesão, sendo que a partir de 1996 se reflectiram, sob a forma de contrato, os fogos acordados entre 1993 e 1995.

QUADRO 9.32

Empréstimos e participações aprovados no âmbito do PER global

(milhões de euros)

	1994	1995	1996	1997 (a)	1998	1999	2000	1994/2000
Empréstimo	12,1	32,9	98,8	173,4	161,4	169,0	80,4	728,0
Comparticipação	8,9	29,6	82,7	102,8	89,0	155,7	65,5	534,2
Financiamento	21	62,5	181,5	276,2	250,4	324,7	145,9	1.262,2
Número de fogos	577	2.071	4.714	6.444	6.487	8.139	4.524	32.956

Fonte: INH, Habitação em Análise- II Semestre, nº7, Maio 2001.

(a) A partir deste ano, inclusive, estão considerados o PER-Autarquias e o PER-Famílias.

Em termos de balanço do PER, podemos dizer que até ao sétimo ano de execução, o INH aprovou o financiamento de 32.956 fogos para habitação no montante de 1.262,2 milhões de euros (253,1 milhões de contos). Destes, 534,2 milhões de euros foram cedidos a fundo perdido pelo Estado sob a forma de participações e os restantes 728 milhões de euros resultaram de empréstimos à construção e aquisição com taxas de juro bonificadas (INH, 2001:44).

Nos termos do Decreto-Lei 30/97, de 28 de Janeiro, as competências do IGAPHE nos domínios dos acordos de colaboração a celebrar nos termos e condições previstas no Decreto-Lei 226/87, de 6 de Junho, e dos acordos gerais de adesão a outorgar no âmbito do PER foram transmitidos para o INH, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1997. O ano de 1996 representou, assim, o último ano de intervenção do IGAPHE no âmbito deste programa de realojamento.

Ainda de acordo com o INH, o número de fogos e o financiamento já aprovados correspondiam a cerca de 60% dos valores previstos nos Acordos de Adesão entre a Administração central e local das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, o que permitia perspectivar, mantendo-se os planos de intenção de investimento divulgados pelos municípios, a conclusão do PER no prazo previsto nos acordos entre 1993 e 1995, ou seja, no ano 2009.

QUADRO 9.33

Acordos de adesão ao PER: fogos acordados e fogos contratados

ANOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAIS
Nº de fogos acordados	6.995	26.587	14.825	0	0	0	0	0	528	48.935
Nº de fogos contratados	0	432	1.772	4.715	5.150	4.595	6.951	3.529	2.065	29.209
Taxa de variação	- 310,2% 166,1% 9,2% -10,8% 51,3% -49,2% -41,5%									

Fonte: Instituto Nacional de Habitação.

9.13 O COMPORTAMENTO DOS ACORDOS DE COLABORAÇÃO

No Quadro 9.34 apresentamos os elementos estatísticos, para o total do País, recolhidos pelo INH quanto aos Acordos de Colaboração estabelecidos entre os municípios e o INH e o IGAPHE. Este Quadro revela o número de fogos acordados e o número de fogos contratados por ano.

QUADRO 9.34

Acordos de Colaboração: fogos acordados e fogos contratados

ANOS	Nº de fogos acordados	Nº de fogos contratados
1986	0	94
1987	10.302	585
1988	5.463	1.430
1989	1.585	1.805
1990	292	1.480
1991	1.220	1.255
1992	1.670	2.111
1993	3.800	1.995
1994	918	1.080
1995	2.551	1.520
1996	2.378	2.465
1997	833	1.779
1998	876	1.200
1999	1.397	809
2000	1.608	2.276
2001	1.335	1.039
TOTAIS	36.228	22.923

Fonte: INH.

Relativamente ao número de fogos contratados, verificamos que os dois picos se registaram nos anos subsequentes às alterações legislativas, isto é, em 1992 e 1996.

A par desta evolução, a promoção de habitação social para venda de produção municipal, cooperativa e empresarial veio diminuindo, neste período, à medida que mais recursos eram aplicados nestes programas de realojamento.

Podemos constatar a evolução do PER no que diz respeito aos financiamentos concedidos pelo INH por entidade investidora.

Foram as empresas privadas as principais beneficiárias dos financiamentos concedidos pelo INH para a construção de habitação a custos controlados.

Em 2000 foi atingido o máximo de cerca de 231,1 milhões de euros empregues na edificação de 5.934 fogos, o máximo dos últimos dezoito anos (Quadro. 9.27).

Após 1992, o número de fogos de promoção municipal apresenta uma tendência decrescente, fruto da passagem para a iniciativa privada da gestão de muita habitação social. Por isso, a tendência evolutiva da promoção por empresas foi crescente, tendo atingido o seu máximo em 2000.

A promoção cooperativa, contudo, apresentou em 1985 e em 1991 o montante de 4.048 e de 4.008 fogos de habitação social produzidos, anos estes que se revelaram excepcionais (Quadro 9.26).

Relativamente aos montantes de financiamento aprovados para essas construções durante o mesmo período, eles seguem de perto a evolução do número de fogos, tendo sido substituído o protagonismo que as cooperativas revelaram nos anos oitenta pelo das empresas privadas nos anos noventa.

Foram estas últimas as principais beneficiárias dos financiamentos concedidos pelo INH para habitação a custos controlados, em regime de CDH's.

A finalizar, em relação à eficácia, quer do programa municipal de realojamento (AC's) criado em 1987, quer, depois, o PER, comentou da seguinte forma Vilaça (2001:87):

“Os Programas de Realojamento com todas as lacunas que lhes são frequentemente apontados, com ou sem razão, erradicaram em 10/12 anos, cerca de 35.000 habitações precárias (barracas ou similares) que existiam em Portugal. Representaram um investimento público notável, quer em participações de Orçamento de Estado, quer no endividamento dos municípios à Banca em operações de crédito vultuosas”.

Mas em termos de valorização social, segundo o mesmo autor, este esforço de

investimento não teve a profundidade desejada, ao referir o seguinte (VILAÇA, 2001:87) (1):

“Numa apreciação mais precisa, reconhece-se que os programas de realojamento tendo como objectivo atingir uma situação habitacional, acabam por ser pouco selectivos e abranger destinatários (uma minoria) que não têm necessidade de recorrer aos apoios públicos para ter acesso ao mercado de habitação. Os rendimentos declarados e os omitidos pela economia paralela são a prova evidente disso mesmo”.

As taxas de execução deste tipo de investimento passaram de 40% em 1995 para 100% em 1999, o que significou que, depois de uma fase de arranque, em que era necessário ter projectos no terreno, houve uma consolidação e foi possível haver uma continuidade deste esforço em matéria de realojamento (MENDES, 2000:38) (2).

Em 2000 o INH publicou um trabalho intitulado “Residir em Habitação a Custos Controlados”, que teve por objecto de estudo as famílias residentes em Habitações a Custos Controlados (3) produzidas para venda através de Cooperativas de Habitação Económica e de CDH’s (4). As duas questões essenciais de partida diziam respeito ao tipo de famílias que comprava HCC’s e de que forma a HCC correspondia às necessidades de alojamento das famílias.

Pretendeu-se perceber quem beneficiava deste tipo de habitação e como esta população se diferenciava daquela que adquiria casas no mercado livre. Pretendeu-se, por outro lado, saber se os beneficiários da HCC eram de facto famílias de baixos recursos a que se destinava.

De entre outras conclusões deste trabalho, merecem destaque as quatro relativas à caracterização sócio-demográfica das famílias: (a) o predomínio da família clássica (casal com filhos); (b) a elevada estabilidade no emprego; (c) uma percentagem significativa de famílias com níveis de rendimentos elevados; e (d) quase metade com rendimentos inferiores a 2,75 SMNA’s.

- (1) As razões apontadas para a deficiente expressão na promoção deste tipo de fogos foram duas. Por um lado, municípios houve que não compreenderam erros passados, concebendo “guetos” sociais de muitas centenas de fogos. Por outro, o trabalho desejável a realizar com as famílias realojadas não foi bem materializado.
- (2) Ainda de acordo com a autora, o esforço feito no realojamento permitiu dar os primeiros passos no combate à exclusão social de que o realojamento era uma forma de expressão, tendo permitido também fazer coexistir no espaço urbano diferentes grupos sociais.
- (3) O universo total considerado foi de 21.493 habitações, tendo sido desprezados à partida, todos os Concelhos com menos de cinquenta fogos de HCC e os Concelhos das Regiões Autónomas.
- (4) Excluiu-se deste estudo a HCC promovida pelas Câmaras Municipais pelo facto de assumir maioritariamente a forma de realojamento, especialmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Foi também excluída a HCC promovida pelas IPSS’s por ser muito dispersa em termos geográficos e por não ter uma grande expressão quantitativa.

Quanto à avaliação dos rendimentos desta população, considerando o RABC dos agregados familiares (1), o estudo permitiu concluir que 30% das famílias que beneficiavam das condições da HCC possuíam rendimentos suficientemente elevados para acederem ao mercado livre da habitação.

Além destas famílias apresentarem níveis de rendimento mais elevados que as restantes, elas tinham habilitações superiores e profissões mais qualificadas. Isto levou o próprio INH a questionar a legitimidade das mesmas beneficiarem de HCC, quando não pareciam estar na altura solucionadas as carências habitacionais da população mais desfavorecida (INH, 2000:83).

9.14. OS RESULTADOS DO RECRIS: QUANTIFICAÇÃO E ANÁLISE

A criação do RECRIS em 1988, e ao longo dos catorze anos da sua existência até 2001 tinha como objectivo o apoio à realização de obras de recuperação e reabilitação de fogos arrendados levadas a efeito pelos proprietários, arrendatários ou municípios. Pretendia-se, assim, atenuar e obstar à progressiva degradação do património habitacional arrendado das cidades, devido principalmente ao congelamento a que as rendas estiveram sujeitas durante um longo período de tempo.

A evolução deste Programa quanto ao número de fogos concluídos até ao ano 2000 está espelhada no Quadro 9.35 que segue. Daqui podemos ver que a incidência deste programa se fez sentir claramente nos imóveis situados na Área Metropolitana de Lisboa. Até 1997, 90,4% dos fogos concluídos ao abrigo deste programa de recuperação e reabilitação situavam-se na Área Metropolitana de Lisboa, tendo-se este valor mantido praticamente igual até 1998 (90,1%). Estes valores relativos foram de 89,3% e de 88,8% até 1999 e 2000, respectivamente.

QUADRO 9.35

RECRIS – fogos concluídos

	Até 1997	Até 1998	Até 1999	Até 2000
AMLisboa	10.098	11.545	12.719	13.484
AMPorto	485	587	668	719
Resto do País	586	687	849	979
Total	11.169	12.819	14.236	15.182

Fonte: INH.

(1) De acordo com a fórmula de cálculo para acesso ao Regime de Crédito Bonificado.

No Quadro 9.36 apresentamos a tendência da evolução do programa RECRIA de forma discriminada sob várias componentes: o número de edifícios a recuperar, o número de fogos abrangidos, as comparticipações provisórias previstas do IGAPHE e dos municípios, bem como o valor total das obras em causa (investimento).

Em 1988 foram deferidos 62 processos de financiamento envolvendo 390 fracções (218 habitacionais e 172 não habitacionais), com uma comparticipação global de 313.900 euros, tendo a comparticipação da responsabilidade da administração central e municipal sido de 38% do custo da intervenção. De acordo com este Instituto, “se atendermos a que a legislação foi publicada recentemente, pode dizer-se que se trata de um projecto que tem obtido uma grande aderência por parte dos senhorios” (IGAPHE, 1988:8).

Dos fogos beneficiados por intermédio deste programa, o seu valor máximo foi atingido em 1996 com 3.125 fracções habitacionais referidas como objecto de recuperação, assim como a comparticipação global, o que não é alheio o facto de, também nesse ano, se ter alcançado o valor máximo total das obras: 54.541.345 euros.

QUADRO 9.36

RECRIA: número de edifícios, número de fracções, montante das obras e suas comparticipações

(montantes em euros)

Ano	Imóveis	Fracç. habitac.	Fracç. não habitac.	Custo da intervenção	Comparticipação municipal	Comparticipação administr. central	% de comparticipação
1988	62	218	172	823.845	142.407	171.493	38%
1989	124	476	295	2.542.572	555.955	634.104	47%
1990	149	629	302	3.852.129	882.167	1.015.088	49%
1991	270	1.376	361	11.919.497	2.549.535	2.884.669	46%
1992	301	1.593	335	16.682.248	3.061.997	3.883.898	42%
1993	367	2.149	446	27.967.890	5.384.783	6.658.690	43%
1994	255	1.313	258	18.908.524	3.537.732	4.250.197	41%
1995	399	2.239	530	34.235.557	7.017.257	7.062.811	41%
1996	531	3.215	494	54.541.345	11.222.770	11.305.837	41%
1997	465	2.874	1.500	50.831.669	12.645.468	8.529.745	42%
1998	271	1.336	277	23.869.614	5.697.332	3.928.896	40%
1999	305	1.415	319	25.961.971	5.378.039	4.213.564	37%
2000	194	915	184	15.240.044	3.167.496	2.418.650	37%
2001	162	831	189	14.144.871	2.781.897	2.343.800	36%
Total	3.855	20.579	5.662	301.521.777	64.024.836	59.301.443	41%

Fonte: Instituto Nacional de Habitação.

Por exemplo, no ano 2000, o IGAPHE atribuiu, no âmbito do RECRIA, comparticipações no montante de cerca de 2,4 milhões de euros (484,9 milhares de contos), o que correspondeu a um decréscimo de cerca de 42,6% relativamente a 1999.

De acordo com o INH (2001:48), esta evolução poderia traduzir alguma prudência dos proprietários face às expectativas de publicação de legislação com condições mais favoráveis, o que, de facto, veio a acontecer com a publicação do Decreto-Lei 329-C/2000, de 22 de Dezembro.

Embora desde a sua criação o Programa RECRIA fosse um programa a nível nacional, com treze anos da sua existência e até 2000, só abrangeu 44 Câmaras Municipais, ou seja, cerca de 14% das autarquias nacionais.

E, nesta perspectiva, o RECRIA foi essencialmente aplicado na Área Metropolitana de Lisboa. Pela sua densidade populacional e pelo número de imóveis, era na Área Metropolitana de Lisboa que mais se faziam sentir os efeitos negativos de património habitacional degradado em consequência dos anos de congelamento de rendas e de falta de incentivos à reabilitação urbana.

A Área Metropolitana do Porto e o resto do País tiveram um peso de 5% e 4,9% dos fogos, bem como de 6,5% e 5,5% das obras, respectivamente.

De acordo com o INH (2001:48), “para que o RECRIA pudesse alcançar uma abrangência verdadeiramente nacional era fundamental, para além do interesse dos proprietários e senhorios, a participação e empenho orçamental dos municípios, dado que esta constitui um dos pressupostos para o deferimento da comparticipação por parte do IGAPHE”.

Sendo o RECRIA o programa de apoio à recuperação de imóveis habitacionais, pouco mais de quatro dezenas de municípios recorreram aos seus apoios, como vimos. As razões principais deste aparente e relativo desinteresse de muitos outros municípios com responsabilidades urbanas, foram principalmente três, de acordo com Gomes (1998:81):

- 1) As dificuldades que muitos municípios enfrentaram em contar, em número e qualificação, com técnicos habilitados a desenvolver o tipo de procedimentos que um programa deste teor sempre vai exigindo;
- 2) A priorização que os municípios fizeram das suas disponibilidades financeiras, que em diversos casos não passava por comparticiparem a recuperação de imóveis particulares destinados a habitação no seu concelho, designadamente nos moldes que o RECRIA exigia;

- 3) Na opinião de muitos proprietários, o valor das comparticipações era demasiado baixo para lhes permitir a realização de obras, mesmo com o apoio do RECRIA.

De acordo com o Departamento de Prospectiva e Planeamento (1999:154), para além das limitações financeiras, as razões que condicionaram um maior recurso ao RECRIA tiveram a ver fundamentalmente com o facto de, nas cidades de pequena e média dimensão, muitos dos fogos serem habitados pelos próprios proprietários não podendo, por via disso, recorrer a este regime de comparticipação na recuperação de imóveis arrendados.

9.15. A EVOLUÇÃO DO REHABITA

Embora o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas – REHABITA – fosse um programa relativamente recente no limite temporal deste trabalho, o IGAPHE aprovou, até ao final do ano 2001, obras de conservação, beneficiação ou reconstrução de 2.894 fracções (2.889 fogos habitacionais e 5 fracções não habitacionais) em edifícios mistos (habitação e outras finalidades).

No Quadro 9.37 podemos ver os resultados numéricos globais do programa REHABITA para o País em termos de imóveis abrangidos, a quantidade de fracções habitacionais e não habitacionais, o investimento nas intervenções, bem como os montantes das comparticipações envolvidas entre 1997 e 2001.

QUADRO 9.37

REHABITA: aprovação de intervenções, fracções abrangidas, custos envolvidos e comparticipações

(montantes em euros)

Ano	Imóveis	Fracç. habitac.	Fracç. não habitac.	Custo da intervenção	Comparticipação municipal	Comparticipação administr. central	% de comparticipação
1997	78	461	0	9.656.615	2.019.114	2.644.117	48%
1998	102	638	0	15.391.391	2.974.700	3.183.847	40%
1999	96	622	2	15.936.649	3.348.995	3.320.517	42%
2000	81	530	2	13.409.419	2.866.278	2.296.513	39%
2001	95	638	1	14.642.782	3.426.862	2.532.479	41%
Total	452	2.889	5	69.036.856	14.635.949	13.977.473	42%

Fonte: Instituto Nacional de Habitação.

Nos primeiros cinco anos de aplicação do REHABITA, o IGAPHE pagou comparticipações no valor de cerca de 14 milhões de euros (cerca de 2,8 milhões de contos) e dos quais a comparticipação municipal foi de 14,6 milhões de euros, o que, em conjunto, correspondeu a uma comparticipação global de 42% do custo total das intervenções.

A título de exemplo, até ao final do ano 2000, o IGAPHE aprovou obras de conservação, beneficiação ou reconstrução em 1.982 fogos (habitação) no âmbito de protocolos assinados com a Câmara Municipal de Lisboa, num total de 2.251 fracções habitacionais para todo o País. Assim, o Município de Lisboa representou até 2000 cerca de 88% das fracções habitacionais abrangidas em todo o País. Durante o ano de 2000 foram assinados pelo IGAPHE mais três acordos de colaboração, no domínio do REHABITA, com as Câmaras Municipais de Constância, Vila Franca de Xira e Torres Vedras.

9.16. ANÁLISE À EVOLUÇÃO DO RECRIPH

Como expusemos anteriormente, o RECRIPH tinha como objectivo colmatar uma lacuna reflectida no articulado previsto quanto à aplicação do RECRIA, o qual não previa a possibilidade de apoiar proprietários de fracções autónomas destinadas a habitação própria e permanente ou arrendadas para fins habitacionais.

Assim, veio o RECRIPH prever o apoio às administrações de condomínios que procedessem a obras nas partes comuns e aos condóminos que efectuassem obras nas fracções autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal.

Este apoio era dado pela atribuição de comparticipações e da concessão de financiamentos com taxas de juro bonificadas.

Embora sendo um programa recente, o RECRIPH apresentou até 2001 os resultados expressos no Quadro 9.38. Neste Quadro podemos ver a evolução dos resultados do RECRIPH, entre 1997 e 2001, em termos de processos deferidos segundo o número de edifícios a recuperar, os fogos beneficiados e as comparticipações previstas do IGAPHE e das autarquias.

QUADRO 9.38

RECRIPH – Processos deferidos e comparticipações

(valores em euros)

Ano	Número de edifícios a recuperar	Fogos beneficiados	Comparticipação do IGAPHE prevista	Comparticipação Municipal prevista
1997	14	162	83.713	55.811
1998	25	315	151.530	101.022
1999	58	566	326.488	217.660
2000	44	506	297.433	198.287
2001	55	464	272.404	181.602
Total	196	2.013	1.131.568	754.382

Fonte: IGAPHE e INH.

Durante o período de tempo entre 1997 e 2001 foram deferidos processos de recuperação correspondentes a 196 edifícios para um total de 2.013 fogos beneficiados. A comparticipação do IGAPHE prevista representou 60% do total das obras (1.885.950 euros), tendo cabido à administração local 40% de comparticipação do montante global do investimento.

Até ao fim do ano 2000 este programa já abrangia treze municípios, dos quais se destacava, à semelhança de outros, a Câmara Municipal de Lisboa, que representava 58% do total dos fogos beneficiados e 76% do valor total das obras aprovadas.

A evolução do RECRIPH até ao fim de 2000 por concelho aderente pode ser visto através dos números apresentados no Quadro 9.39.

Assim, e como podemos ver, nos quatro anos e até ao ano 2000, o RECRIPH foi responsável pela execução de obras em 1.469 fogos no montante de cerca de 6,5 milhões de euros, dos quais 22,6% foram comparticipados a fundo perdido, quer através do IGAPHE (60%), quer pelas Câmaras Municipais (40%).

Na opinião de Gomes (1998:82), o RECRIPH era “o tipo de Programa que perde com a sua dependência dos municípios, que têm optado, salvo em casos particulares, por priorizar situações diversas”, salientando, contudo, que este Programa “é um bom ponto de partida para um olhar mais atento às questões da propriedade horizontal em Portugal, até porque os apoios que fornece são significativos”.

QUADRO 9.39

Processos deferidos por Concelho no âmbito do RECRIPH até ao fim de 2000

(valores em milhares de euros)

	Nº Fogos	Valor Obras	Comparticipação				Nº Fogos Concluídos
			Municipal	IGAPHE	Total	% Comparticipação	
Amadora	179	96.967	8.147	12.138	20.285	20,9%	171
Coimbra	198	101.091	8.163	12.245	20.408	20,2%	173
Funchal	6	7.602	608	912	1.520	20,0%	0
Lisboa	859	986.549	92.351	138.080	230.431	23,4%	515
Loures	43	21.058	1.685	2.527	4.212	20,0%	43
Matosinhos	18	9.814	785	1.178	1.963	20,0%	18
Montijo	21	2.874	230	345	575	20,0%	21
Oeiras	67	35.250	2.820	4.230	7.050	20,0%	59
Porto	33	13.841	1.107	1.661	2.768	20,0%	12
Santarém	12	2.573	206	309	515	20,0%	12
Setúbal	8	3.465	277	416	693	20,0%	0
Sintra	17	8.520	682	1.022	1.704	20,0%	17
V. F. Xira	8	5.068	405	608	1.013	20,0%	8
Total	1.469	6.457,8	585,9	876,2	1.462,1	22,6%	1.049

Fonte: IGAPHE e INH.

9.17. ANÁLISE À EVOLUÇÃO DO PROGRAMA SOLARH

Embora o Programa SOLARH fosse muito recente, o INH aprovou, em dois anos (1999 e 2000), empréstimos para a realização de obras de recuperação e conservação em 362 fogos, distribuídos por cerca de 100 concelhos, no valor aproximado de 3,2 milhões de euros (645 mil contos), o que correspondeu a um financiamento médio de 8.888,6 euros por fogo (cerca de 1.782 contos por fogo).

No ano 2000, o INH aprovou empréstimos no valor de 2,5 milhões de euros (494 mil contos) para recuperar 277 fogos, o que representou um crescimento de 227,2% e de 225,9%, respectivamente, em relação aos valores observados no ano anterior (INH, 2001:53).

No ano de 2001 foram realizadas 268 intervenções, a que corresponderam outros tantos fogos. Assim, nos primeiros três anos de vigência, este Programa foi responsável pela recuperação e conservação de 630 fogos (habitações).

No Quadro 9.40 está reflectida a evolução do Programa SOLARH por distrito, quanto ao número de fogos abrangidos como ao financiamento dos mesmos. Nos dois anos de vigência deste Programa, verificou-se que foram objecto de financiamento, um total de 362 fogos, a que correspondeu cerca de 3,2 milhões de euros de financiamento (645 milhares de contos), como já mencionamos.

Constatamos também que foram os concelhos de Viseu, com 61 fogos, e Braga, com 59 fogos, os mais concorrentes a este tipo de instrumento de melhoria das condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações.

QUADRO 9.40

SOLARH – Financiamentos aprovados por distrito até 2000

(valores em milhares de euros)

Distritos	1999		2000		Total	
	Fogos	Financiamento	Fogos	Financiamento	Fogos	Financiamento
Aveiro	-	-	7	63,4	7	63,4
Beja	12	94,5	25	183,7	37	278,2
Braga	9	86,1	50	474,8	59	560,9
Bragança	2	20,0	13	116,6	15	136,6
Castelo Branco	1	5,0	1	10,0	2	15,0
Coimbra	1	9,7	7	53,1	8	62,8
Évora	1	9,8	11	94,7	12	104,5
Faro	4	36,4	3	25,8	7	62,2
Guarda	4	38,5	22	210,0	26	248,5
Leiria	4	33,1	17	140,4	21	173,5
Lisboa	2	16,7	5	42,5	7	59,2
Portalegre	13	101,4	1	9,9	14	111,3
Porto	5	48,0	8	76,4	13	124,4
Santarém	5	45,2	18	161,6	23	206,8
Setúbal	2	15,7	6	49,4	8	65,1
Viana do Castelo	2	19,8	11	102,8	13	122,6
Vila Real	8	76,9	21	190,8	29	267,7
Viseu	10	95,9	51	457,5	61	553,4
Total	85	752,6	277	2.463,2	362	3.215,8

Fonte: INH.

Não obstante estes programas destinados à recuperação de imóveis degradados representarem valores relativamente modestos no total dos alojamentos do País, este tipo de legislação, a par da descida das taxas de juro, contribuiu para a canalização de investimento para este segmento de mercado habitacional.

“Justifica-se que as empresas de construção apostem cada vez mais no segmento do mercado da reabilitação e conservação do património imobiliário, visto que se trata de

um segmento de mercado em que se prevê um crescimento acelerado nos próximos anos” (MONTEIRO, 1998:11).

Apresentamos de seguida o Quadro 9.41 onde se encontra elaborada a síntese das medidas principais da política de habitação em Portugal entre 1986 e 2001, o qual incorpora os objectivos pretendidos e os instrumentos utilizados pelos cinco Governos que lideraram a política executiva do País.

A elaboração deste Quadro teve por base cada um dos objectivos programáticos assentes nos programas políticos dos vários Governos e as principais medidas legislativas implementadas, segundo a lógica do Quadro 4.3 (Capítulo 4).

Com a apresentação do Quadro 9.42 pretendemos fazer uma síntese global dos objectivos, medidas e resultados da política de habitação em Portugal na sua generalidade entre 1986 e 2001. A nossa preocupação foi a de mostrar a tendência da evolução dos objectivos políticos que comandaram a elaboração e a execução da política habitacional portuguesa, independentemente dos Governos responsáveis pelas medidas tomadas.

Acabamos de realizar a análise e discussão dos dados estatísticos sobre a habitação em Portugal, nomeadamente descrevendo a promoção habitacional segundo as várias medidas em que assentou a política de habitação entre 1986 e 2001.

Examinámos as várias componentes dessas medidas em que assentaram os objectivos de política traçados inicialmente: aquisição e construção de habitação própria, o arrendamento habitacional, a habitação a custos controlados, a reabilitação e conservação de imóveis habitacionais degradados e a poupança prévia.

Seguidamente passamos a descrever as considerações finais a que chegamos depois de analisada a problemática da habitação em Portugal entre 1986 e 2001.

QUADRO 9.41
Síntese dos objectivos, instrumentos e resultados da regulação da política de habitação entre 1986 e 2001

Objectivos	(1985-1987)		(1987-1991)		(1991-1995)		(1995-1999)		(1999-2002)	
	X Governo Constitucional		XI Governo Constitucional		XII Governo Constitucional		XIII Governo Constitucional		XIV Governo Constitucional	
	Instrumentos	Resultados	Instrumentos	Resultados	Instrumentos	Resultados	Instrumentos	Resultados	Instrumento	Resultados
Aquisição e Construção de Habitação Própria	· Criação dos regimes de crédito geral, bonificado e jovem bonificado; · limitação do valor das habitações nos regimes bonificados em função da localização e dimensão do agregado familiar; · crédito bonificado centralizado nas IEC's; · regime de prestações progressivas; · regime de prestações constantes com bonificação constante; · empréstimos até 100% da garantia no regime jovem bonificado com fiança.	· Aumento do crédito a particulares para habitação; · aumento do número de contratos, tendo em 1987 ultrapassado os 50.000 empréstimos.	· Fim da limitação do valor das habitações nos regimes bonificados; · criação do regime de prestações constantes com bonificação decrescente; · criação da TRCB.	· Diminuição da taxa de crescimento do crédito para habitação; · constante descida do número de contratos efectuados.	· Continuação da utilização da bonificação dos juros; · incentivos fiscais por via do EBF.	· Crescimento do crédito à habitação, quer em termos de crédito, quer, em número de contratos; · crescente aumento dos encargos do Estado com as bonificações; · aumento moderado do crédito à habitação para deficientes.	· Exclusão de crédito bonificado na aquisição de fogo de ascendentes; · limitação do valor das habitações e das obras consoante as zonas do País; · apresentação da nota de liquidação do IRS; · possibilidade de transferência de empréstimos bonificados entre IC's; · limitação dos valores das habitações nos regimes bonificados em função da localização e da dimensão do agregado familiar.	· Período de crescimento acentuado do crédito a particulares para habitação e do número de contratos; · o número máximo de contratos de financiamento à habitação foi alcançado em 1999; · crescimento substancial do crédito à habitação no regime de crédito a deficientes.	· Indexação da TRCB à evolução das taxas de juro do mercado	· Descida do número de contratos de financiamento à habitação, como resultado das alterações legislativas de 1998 e 1999; · a partir de 2000, redução dos encargos estatais com as bonificações de juros dos empréstimos a habitação.
Promoção do Arrendamento Habitacional	· Arrendamentos em renda condicionada; · subsídios de renda regulamentados; · criação de três regimes de renda: - regime geral; - regime especial; - regime especial para deficientes; · publicação da Lei das rendas; · Desbloqueamento da actualização das rendas habitacionais.		· Criação do Regime do Arrendamento Urbano; · surgimento de três tipos de renda: - regime de renda livre; - regime de renda condicionada; - regime de renda apoiada.		· Transmissão do arrendamento para descendentes, ascendentes e afins na linha recta com indemnização igual a dez anos de renda; · possibilidade de aumento da renda quando o inquilino dispusesse de outra habitação; · criação do Incentivo ao Arrendamento por Jovens.	· Adesão substancial ao IAJ em termos de número médio de processos activos.		· Continuação da adesão ao IAJ.	· A renda condicionada passou a ter como limite o valor actualizado do fogo multiplicado por uma taxa justa de rendimento; · o estado de conservação dos fogos e o coeficiente de vetustez no apuramento do valor real ou actualizado dos fogos; · consideração, para efeitos destes cálculos das áreas dos fogos.	· Aumento crescente do número médio de processos activos no âmbito do IAJ, duplicando este número entre 1995 e 2000.
Promoção de Habitação Social a Custos Controlados	· Criação do IGAPHE; · CDH'S entre IEC's, INH, municípios e empresas privadas; · criação dos Acordos de Colaboração.	· Aumento anual do número de fogos promovidos pelos municípios; · aumento do número de fogos habitacionais promovidos por cooperativas.	· Alargamento dos CDH's às instituições particulares de solidariedade social; · criação do Programa de Construção de Habitações Económicas; · certificação destes empreendimentos com a marca de qualidade LNEC; · alargamento das instituições de crédito para financiamento de projectos para habitação social.	· Aumento do número anual de fogos promovidos pelas autarquias até 1989; · diminuição da produção de fogos de iniciativa municipal em 1990 e novo crescimento em 1991; · crescimento do número de fogos promovidos por cooperativas, decrescendo em 1991.	· Criação do Programa Especial de Realojamento; · alargamento dos Acordos de Colaboração a IPSS's e a pessoas colectivas de entidade pública administrativa.	· Crescimento do número de fogos promovidos pelos municípios; · estagnação do número de fogos produzidos por cooperativas em 1991 e 1992 e descida em 1993; · aumento da produção de habitação ao abrigo dos CDH's; · aumento contínuo do número de fogos no âmbito do PER.	· Criação do Per-Famílias.	· Aumento do número de fogos ao abrigo do PER, com uma estagnação em 1998.		· Diminuição em 2000 do número de fogos ao abrigo do Plano Especial de Realojamento.
Reabilitação e Conservação de Imóveis Habitacionais Degradados	· Revisão do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados.		· Criação do Programa RECRIA; · extensão do RECRIA à realização de obras de recuperação e conservação a todo o imóvel com comparticipação a proprietários e inquilinos.		· Adaptação do Programa RECRIA ao Regime do Arrendamento Urbano.		· Alterações ao Programa RECRIA; · criação do Programa REHABITA; · criação do Programa RECRIPH; · concessão do apoio financeiro especial para obras em habitação permanente de proprietários, indivíduos ou agregados familiares (antecedente do Programa SOLARH).		· Revogação dos anteriores diplomas do RECRIA e criação de um novo diploma regulador; · criação do Programa SOLARH.	
Poupança Prévia	· Criação das contas Poupança-Emigrante; · limite dos empréstimos de 99.759,58 euros; · criação das contas Poupança-Habitação.		· Nova regulamentação dos custos Poupança-Habitação.	· Crescimento do número e montantes das CPH's.		· Crescimento do número e montante dos empréstimos contratados ao abrigo das CPE's.	· Limite dos empréstimos da CPE em 149.640 euros.	· Diminuição do número e empréstimos no âmbito das CPE's.	· Nova regulamentação dos CPH's com a possibilidade de utilização dos seus saldos em habitações próprias para arrendamento.	

QUADRO 9.42
SÍNTESE DAS MEDIDAS E DOS RESULTADOS DA POLÍTICA DE
HABITAÇÃO NO PERÍODO 1986-2001

OBJECTIVOS	MEDIDAS	RESULTADOS
Promoção de Habitação Própria	- Legislação reguladora dos regimes bonificado, jovem bonificado e geral de crédito à habitação; - Incentivos fiscais (EBF).	- Aumento generalizado da taxa de crescimento do crédito à habitação; - Resultados positivos sobre a fiscalidade na habitação.
Promoção do Arrendamento Habitacional	- Criação do Regime do Arrendamento Urbano; - Criação do Incentivo ao Arrendamento por Jovens; - Rendas apoiadas/condicionadas; - Benefícios fiscais.	- Ligeira melhoria no acesso ao arrendamento em geral; - Manutenção de baixos níveis de arrendamento.
Promoção de Habitação Social a Custos Controlados	- Promoção municipal de habitação para famílias insolventes; - Dinamização da construção de habitação por parte das cooperativas; - Aposta nos Contratos de Desenvolvimento para Habitação; - Criação do Programa Especial de Realojamento.	- Evolução positiva da construção de habitação promovida pelas autarquias; - Crescimento do número de fogos construídos e montantes envolvidos pelas cooperativas nos anos oitenta; - Evolução positiva da construção de habitação promovidas através dos CDH's por empresas privadas nos anos noventa.
Reabilitação e Conservação de Imóveis Habitacionais Degradados	- Dinamização do RECRIA; - Criação de programas complementares: RECRIA RECRIPH REHABITA SOLARH	- Aumento dos fogos beneficiados e recuperados; - Crescimento dos montantes despendidos na recuperação de fogos e imóveis.
Promoção da Poupança Prévia	- Contas Poupança-Habitação; - Contas Poupança-Emigrante; - Benefícios fiscais por via das poupanças para habitação; - Contas Poupança-Condomínio.	- Crescimento dos depósitos associados a estas contas; - Aumento progressivo dos saldos das Poupanças financeiras pelos particulares.

CAPÍTULO 10

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“If the State is able to determine the aggregate amount of resources devoted to augmenting the instruments and the basic rate of reward to those who own them, it will have accomplished all that is necessary”.

- JOHN M. KEYNES

Na altura da adesão comunitária, Portugal tinha um défice habitacional acumulado há décadas. No final da década de setenta e princípios da década de oitenta passou-se gradualmente de um modelo financeiro assente na poupança prévia para um modelo baseado na poupança *a posteriori* com a generalização crescente do crédito à habitação.

Relativamente à evolução da política de habitação seguida em Portugal desde a adesão à União Europeia, há que destacar algumas especificidades próprias da situação portuguesa, sendo de salientar:

- a) o processo histórico de migração das populações do interior do País para o litoral, praticamente irreversível e que fez com que os centros e áreas urbanas tivessem crescido à custa de um desenvolvimento habitacional informal sob a forma de barracas e de construção de génese clandestina;
- b) a elevada taxa de urbanização da população portuguesa;
- c) o défice quantitativo de habitação, melhorado mas não terminado, a par do estado de degradação de muitas habitações;
- d) a experiência penosa do arrendamento, com origem histórica no congelamento das rendas desde há décadas até 1985, tendo destruído uma parcela importante do mercado habitacional;
- e) a postura relativamente residual que o Estado demonstrou na promoção directa e indirecta de habitação para os estratos sociais de menores rendimentos, exceptuando-se as iniciativas levadas a cabo a partir de 1993 e 1996.

A entrada de Portugal na União Europeia veio alterar substancialmente o fenómeno da promoção de habitação. Um conjunto de razões que explicaram o surto de desenvolvimento que se verificou, para melhor, do panorama da habitação foi o seguinte:

- a descida acentuada e sustentada das taxas de juro do crédito bancário;
- a livre circulação de pessoas e bens e sobretudo de capitais entre os Estados-membros da União;
- a descida gradual da taxa de inflação;
- o crescimento do poder de compra principalmente das classes médias; e
- as grandes entradas de capitais relativos aos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio, principais responsáveis pelo aumento do emprego.

Num estado de grandes carências habitacionais quantitativas, os Governos tiveram de responder depressa e eficazmente às pressões políticas e sociais levantadas por este problema. A resposta a esta problemática, comum, na sua essência, a todos os Governos, baseou-se em duas medidas principais que se destacaram das restantes: a) na criação de condições regulamentadas para a dinamização da aquisição de habitação própria permanente e b) na utilização das autoridades municipais com a disponibilização dos meios possíveis para a sua execução.

Os apoios do Estado ao sector da Habitação foram concretizados ao longo deste período através de vários instrumentos em que prevaleceram os orientados para o apoio à aquisição de habitação própria, por via da bonificação de juros e dos abatimentos fiscais em sede de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares. Assim, a intervenção pública reguladora no domínio da habitação assentou num modelo baseado nos rendimentos dos agregados familiares, numa acção correctiva em termos de distribuição de recursos financeiros e na utilização de instrumentos de natureza fiscal.

A política de habitação seguida, como se disse, desde a década de oitenta foi essencialmente limitada, condicionada e circunscrita ao mercado de aquisição e construção de casa própria.

Assim, acrescentando a pequena dimensão do mercado de arrendamento, aos portugueses não foi praticamente dada outra alternativa segura e credível senão a aquisição de habitação própria.

A política de habitação portuguesa, guiada por urgentes imperativos quantitativos, usou de uma selectividade das aplicações do investimento público em compensação da abertura de maiores espaços às iniciativas do mercado e à colaboração entre os agentes públicos e privados.

Foram essencialmente os elementos quantitativos que julgaram os desempenhos governamentais em matéria de habitação.

Constatou-se uma intervenção reguladora activa por parte dos vários Governos. Assistiram-se a intervenções públicas mas não à substituição do mercado na promoção de habitação. Praticamente toda a produção habitacional se encontrou dependente do sistema de crédito, onde o instrumento público da bonificação de juros abrangeu grupos sociais diversificados, ou seja, assistimos a uma política de suporte à procura.

Por outras palavras, os subsídios ligados directamente aos rendimentos dos agregados familiares tornaram-se no principal instrumento de suporte dos Governos à dinamização da habitação própria. A política de habitação baseou-se na política de redistribuição do rendimento.

O crédito à habitação tornou-se um instrumento da política de habitação estratégico em Portugal a partir de meados da década de noventa, com especial ênfase a partir de 1995. Factos marcantes da política de financiamento à habitação foram a criação dos três regimes de crédito à habitação em 1986 e a alteração legislativa introduzida em 1998 pelo primeiro Governo socialista no modelo em que assentava a concessão de crédito. Após cerca de doze anos os regimes de crédito foram-se tornando desajustados em relação à evolução da situação económica e social dos agregados familiares, tendo possibilitado o desvirtuamento das intenções do legislador, essencialmente naquilo que dizia respeito ao apoio das famílias de menores rendimentos. Neste período de tempo criaram-se uma série de situações menos claras em termos do crédito à habitação, quer em termos morais, quer em termos de pura fraude.

Embora o Decreto-Lei 349/98, de 11 de Novembro, tenha mantido a estrutura orientadora do anterior diploma de Setembro de 1986, ele introduziu um maior controlo e restrições na contratação de empréstimos, sobretudo bonificados (instituição de um tecto máximo ao valor das habitações elegível com juros bonificados), repondo alguma transparência no funcionamento do mercado.

Dito de outro modo, remeteu-se a questão habitacional para um mero problema de financiamento privado por parte dos agregados familiares.

De acordo com os resultados do Recenseamento Geral da População e da Habitação de 2001, terão sido produzidos durante a década de noventa mais de 900.000 alojamentos, ou seja, cerca de 9 alojamentos por mil habitantes. Apesar de toda esta construção habitacional, foram ainda reconhecidas e visíveis algumas carências habitacionais e foi ainda notório algum desequilíbrio da oferta e da procura de habitação.

No entanto, os construtores e promotores de habitação foram dando respostas às solicitações do mercado baseadas nos comportamentos racionais dos agregados familiares, traduzidos na grande procura das classes média e alta desde a segunda metade da década de noventa.

Porém, como o objectivo comum a todos os Governos foi a construção maioritária de fogos para habitação própria, sobretudo permanente, os preços de venda atingiram valores inoportáveis para essas famílias. Isto teve como consequência o aumento da procura de habitação social agravando as pressões sobre as autarquias.

Regra geral, a taxa de crescimento do rendimento disponível dos particulares evoluiu, neste período, a níveis muito inferiores ao das taxas de juro dos empréstimos à habitação. Só a partir de 1997 as duas taxas se aproximaram, tendo mesmo a taxa de crescimento do rendimento disponível superado a da taxa de juro desde então.

O diagnóstico do panorama habitacional português permite dizer que existiu um número de casas significativo face ao número de famílias clássicas e que o próprio País sentiu dificuldades estruturais de ajustamento pelo facto deste crescimento se ter verificado num curto período de tempo (1994-95 a 2000-01).

Este processo foi baseado no crédito à habitação, provocando uma correlação directa entre o valor das taxas de juro, o preço do dinheiro e a capacidade de acesso ao crédito à habitação (assente na relação entre a taxa de juro nominal e o volume de créditos solicitados). O mercado da habitação foi um mercado cuja dependência do mercado de hipotecas foi tripla: a Banca dependeu do crédito à habitação para desenvolver o seu mercado; dependeu também de crédito à habitação para expandir o seu negócio; e, por fim, todo o País dependeu da habitação em geral para passar a ter uma situação mais saudável e equilibrada socialmente.

No mercado do arrendamento, sobressaem a entrada em vigor do Regime do Arrendamento Urbano em 1990 e a partir de 1993 os incentivos ao arrendamento para jovens. Mesmo com estas medidas, o mercado não animou muito. Os baixos valores das rendas, associados a outros meios de valorização das poupanças, por um lado, e os valores especulativos praticados nas rendas livres, por outro lado, não estimularam a retoma do mercado de arrendamento.

Numa referência à construção de habitação para investimento, verificou-se que uma grande parte da poupança dos portugueses, considerando também os residentes no exterior, foi canalizada durante décadas para o investimento em habitação, não tanto para habitação permanente, mas sobretudo para a respectiva colocação no mercado de arrendamento.

Ao longo dos anos objecto de análise, foram tomadas medidas legislativas com o objectivo de contrariar a tendência decrescente do sector do arrendamento e revitalizar este segmento que chegou a atingir das mais elevadas expressões há décadas atrás.

Verificou-se, todavia, que as alterações reguladoras implementadas não produziram motivos suficientes para a retoma da confiança dos investidores neste segmento de mercado. Isto fez com que o sector do arrendamento tivesse atingido níveis históricos baixos e com pouca expressão relativa no conjunto global da promoção habitacional.

Embora quase todos criados na década de oitenta e primeira metade da década de noventa, foi a partir de 1996 que se verificou um alargamento nos instrumentos de intervenção no sector da Habitação, ganhando maior preferência os incentivos à promoção pública de habitação e a preocupação em atenuar o estado de decadência dos imóveis habitacionais degradados.

As actividades desenvolvidas no âmbito da promoção habitacional a custos controlados resultaram no estabelecimento de parecerias entre o Estado, via INH e IGAPHE, cooperativas e empresas privadas, visando a construção de habitação social com dimensão e qualidade mínimas para os agregados familiares com menores recursos e em situação de carência habitacional.

Importa afirmar o enorme esforço e preocupação desenvolvidos pelo Estado e Câmaras Municipais, com mais ou menos dificuldades, no sentido de vencerem a batalha da habitação social, terminando com muitas situações degradantes de barracas e alojamentos precários, sobretudo nas cinturas dos grandes centros populacionais.

As Câmaras Municipais foram tendo um papel crescente e significativo a desempenhar na criação das condições necessárias à actuação de outros agentes. Em matéria de reabilitação e realização de obras, existindo a possibilidade de o inquilino se substituir ao senhorio, em certos casos, previstos no RAU. No domínio do financiamento, através do INH e do IGAPHE, pela aquisição de terrenos por parte de cooperativas e empresas privadas no âmbito dos CDH'S.

Embora aqui as autarquias não tivessem sido o agente principal de actuação, a actividade desses agentes dependia formalmente de declaração sua, a qual era condição indispensável dessa mesma actuação.

A partir dos anos oitenta começou a assistir-se à transferência gradual da responsabilidade da promoção de alojamento para as famílias de menores recursos da Administração Central para os municípios, embora também com a intervenção de outras entidades, nomeadamente cooperativas e empresas privadas.

Uma certa tendência crescente para a contratualização da política de habitação representou um reforço significativo do papel das autarquias no desempenho dessa política a partir de 1987 e de 1996.

Embora a habitação social – habitação a custos controlados – tenha constituído uma pequena parte da totalidade da habitação nacional, o dinamismo imprimido a este segmento a partir de 1996 foi apreciável e positivo.

Em 1993 surge o PER e em 1996 o PER-Famílias, programas que procuraram satisfazer as necessidades de alojamento das famílias mais carenciadas, ambos destinados exclusivamente à população residente em barracas. O primeiro promoveu a construção de habitação a custos controlados ou a aquisição de fogos no mercado para arrendamento pelas autarquias. O segundo visou a aquisição e reabilitação de habitações próprias permanentes pelas famílias.

Dada a existência de um conjunto de famílias de fracos rendimentos em situação habitacional problemática não incluídas no PER, a habitação a custos controlados promovida para venda, através de cooperativas e dos CDH's, constituiu a sua única solução.

O INH funcionou numa lógica de instituição para-bancária, financiando os promotores privados, as cooperativas e as autarquias no âmbito dos programas de habitação social ou de compras de terrenos para esse efeito. Conjuntamente com o IGAPHE, tratou-se de uma opção política no sentido de reduzir o papel de intervenção directa do Estado na produção de habitações. As medidas de regulação e de regulamentação, alheias à produção directa por parte do Estado, foram orientadas para os apoios indirectos ao sector da habitação.

Assistiu-se ao longo do período em análise a um aumento de responsabilidade dos municípios em matéria de habitação social, implicitamente resultante da progressiva retirada da administração central da produção directa de habitação.

O continuado crescimento do custo de aquisição e construção de habitação própria face ao poder de compra das famílias, e dado a habitação se tratar de um bem simultaneamente social e económico, os vários Governos procuraram garantir uma adequação das variáveis custo e rendimento, por forma a assegurarem o acesso à habitação por parte dos agregados familiares.

Esta circunstância determinou, por outro lado, a orientação e o incentivo à produção de habitações a custos controlados bem significativa, no intuito de beneficiar minimamente uma relevante faixa de população com carências habitacionais.

No domínio da reabilitação do parque habitacional privado é de referir a criação do Programa RECRIA. As suas limitações financeiras levaram os Governos a actualizar e complementar este tipo de actuação através do surgimento de outros programas de intervenção, como foram o REHABITA, o RECRIPH e o SOLARH. Merecem especial destaque, nesta matéria os XIII e XIV Governos constitucionais.

A problemática da recuperação e reabilitação de imóveis habitacionais degradados não esteve dissociada da questão do arrendamento urbano com rendas antigas e congeladas por várias décadas. Para além dos Programas específicos referidos, houve a tentativa de combater o problema das rendas antigas, sobretudo com a criação do RAU, antes com a Lei das Rendas instituída em 1985 e, depois, com entrada em vigor do IAJ. Esta Lei permitiu o descongelamento das rendas, dentro de determinados limites, e criou um subsídio a atribuir aos inquilinos cujas rendas fossem objecto de uma correcção extraordinária.

O RAU estabeleceu a liberdade de fixação do nível das rendas nos contratos novos e o regime de contratos de duração limitada.

Posteriormente o IAJ traduziu-se na atribuição de um subsídio a jovens com idade igual ou inferior a 30 anos e que não possuíssem habitação própria permanente.

Todavia, estas medidas não tiveram grandes reflexos nas ofertas de habitação para arrendamento, tendo vindo a aquisição de casa própria a constituir a alternativa mais viável de acesso à habitação para a esmagadora maioria das famílias traduzida no significativo aumento do crédito à habitação. De facto, na década de oitenta o mercado de arrendamento já não constituía uma alternativa credível ao mercado de aquisição de casa própria. A principal causa deste fenómeno foi o congelamento das rendas aplicado em 1948 às cidades de Lisboa e Porto e alargado a todo o País em 1974.

Do que foi anteriormente referido relativamente à identificação dos traços gerais quanto à situação verificada em Portugal no período de 1986 a 2001, podemos intuir que houve importantes problemas e condicionantes comuns no que respeita à evolução do parque habitacional e à política de habitação seguida pelos vários Governos.

A produção de habitação foi na sua grande maioria realizada pelo sector privado, sendo conhecidas as motivações dos seus agentes, as características estruturais das empresas da construção civil, a sua organização industrial, a sua dependência face à especulação de terrenos e ao incentivo que faz mover o sector da promoção e da construção: margens de lucro elevadas e tentadas a curto prazo.

O reflexo no preço das habitações e nas condições de financiamento foi um efeito de afastamento de uma franja importante de indivíduos que não conseguiam aceder às imposições do mercado de habitação.

Constatamos ao longo deste período a existência de problemas prementes no parque habitacional, de características e gravidade diferentes consoante o regime de acesso, como eram as casas mal adaptadas, a falta de manutenção e elevada degradação, situações de baixos rendimentos e mesmo de pobreza, que decorreram das condições habitacionais ou a condicionaram.

Todos eles tiveram como principal implicação que a estimativa das necessidades de habitação tivesse, porventura, mais a ver com outros aspectos do que simplesmente com o crescimento demográfico, ao contrário do que, menos verdadeiramente, se poderia pensar.

A persistência de um défice habitacional, mais do que um problema de insuficiência de construção, deveu-se principalmente a uma falha de oferta de habitação adequada e acessível aos diferentes estratos de rendimento, e que esteve associada ao desajustamento das escolhas do regime de ocupação de habitação por parte dos agregados familiares. No entanto, ao longo do período analisado, foi-se esbatendo o espectro da enorme carência habitacional do País.

Sobre a dinâmica habitacional portuguesa ao longo do período em análise, certas tendências verificadas dão conta de algumas das suas características:

- manutenção de um ritmo acelerado de construção habitacional;
- aumento das residências vagas ou com ocupante ausente;

- crescimento em altura e densificado, com o peso crescente dos apartamentos em desfavor das moradias;
- dimensão pequena do mercado de arrendamento;
- fraca actualização das rendas antigas;
- preocupação crescente com a recuperação dos imóveis habitacionais degradados;
- a quase inevitabilidade das famílias em tornarem-se proprietárias.

Coube ao Estado e ao mercado a tentativa de resolver o problema do défice habitacional ou das carências habitacionais desde 1986. Além do papel de promotor, o Estado definiu, por via da regulação, as condições para o exercício promocional de habitação: das condições de acesso ao crédito à habitação, dos subsídios aos juros (bonificações), dos benefícios fiscais, das rendas livres e condicionadas e da recuperação de imóveis habitacionais degradados com apoios aos senhorios e aos inquilinos.

BIBLIOGRAFIA

ABRANTES, Vitor – Comentário à comunicação “A Actividade da Construção: Regulamento, Técnicas e Custos, Fiscalidade e Apoios na Construção e na Habitação”. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 121-136.

AGUIAR, Joaquim – Paradigmas da decisão política: um modelo de simulação para Portugal. In **Revista de Ciência Política**, nº 3, 1º semestre de 1986. 23-49.

ALMEIDA, Aníbal – **Sobre o Estado e o Poder, a Economia e a Política**. Livraria Almedina Editora. Coimbra. Janeiro de 2003.

ALMEIDA, Paula – Habitação: a Produção de um Conceito. In **Sociedade e Território**, nº 20 (Abril 1994) 110-116. Porto: Edições Afrontamento.

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – **O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política**. PRINCIPIA, Publicações Universitárias e Científicas. 1ª Edição. Cascais. Janeiro de 2004.

ALVES, Artur Soares – **O Congelamento das Rendas Urbanas**. Edição da Confederação Nacional de Associações de Proprietários Imobiliários (CNAPI). Lisboa. 1995.

AMARAL, Diogo Freitas do – Estado. In **Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado**. Vol. 2, 1126-1177, Verbo Editora. 1984.

AMARAL, Diogo Freitas do – O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público). In **Revista de Ciência Política**, nº 3, 1º semestre de 1986. 5-22.

ARNOTT, Richard – Economic Theory and Housing. In **Handbook of Regional and Urban Economics**. Vol. II. Urban Economics. Chapter 24. Ed. Edwin S. Mills. North-Holland, 1987. 659-988.

ASSEMBLEIA NACIONAL – Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967. Vol. I, Proposta de lei e projecto. Imprensa Nacional. Lisboa. 1965.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – As Vicissitudes e as Contradições da Política Habitacional Portuguesa. **Documentos AECOPS**; nº 14; Maio de 1989.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – Habitação e Política Fiscal. **Documentos AECOPS**, nº 20. Lisboa. 1993.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – Conferências AECOPS 1993. **Documentos AECOPS**, nº 21, Maio de 1993.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – Proposta de Criação de 100.000 Postos de Trabalho Através da Dinamização do Sector Habitacional. **Documentos AECOPS**, nº 23. Lisboa. 1994.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – Os Censos/91 e a Habitação. **Documentos AECOPS**, nº 24. Lisboa. 1995.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – Incidência Fiscal sobre a Construção e a Habitação (Análise Comparativa Período 1990-95). **Documentos AECOPS**, nº 25. Lisboa. 1996.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – O Estranho Caso da Habitação em Portugal. **Documentos AECOPS**, nº 27. Lisboa. 2000.

ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS DO SUL – O Arrendamento e a Política Habitacional. **Documentos AECOPS**, nº 28. Lisboa. 2002.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS – **Boletim Informativo**. Vários anos.

ATAÍDE, Rui de Mascarenhas – Crédito à Habitação. In **Estudos do Instituto de Direito do Consumo**. Vol.1, 153-164, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Editora Livraria Almedina. Coimbra. 2002.

AZEVEDO, Mário de – Arrendamento. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 233-252.

BALCHIN, Paul; RHODEN, Maureen – **Housing Policy – an introduction**, 4th Ed., Londres: Reutledge, 2002.

BALEIRAS, Rui Nuno – A Tenure Choice Look at the Portuguese Housing Market in the eighties. **Working Paper nº 160**. Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, 1990.

BANCO DE PORTUGAL – **Relatórios Anuais do Conselho de Administração**. Vários anos.

BANCO DE PORTUGAL – **Séries Longas para a Economia Portuguesa Pós II Guerra Mundial**. Vol. I – Séries Estatísticas. Lisboa, 1997.

BANCO DE PORTUGAL – Novas Séries de Taxas de Juro Bancárias: Séries Longas Estimadas para as Taxas Médias de Saldos. In **Boletim Económico**, vol. 9, nº 4, 23-37, Dezembro de 2003.

BANCO PORTUGUÊS DO ATLÂNTICO – Financiamento à Habitação: contributos. **Cadernos BPA**. Direcção de Estudos Económicos e de Marketing. Porto. 1983.

BAPTISTA, Luís Vicente – Cidade e Políticas Sociais de Habitação: armadilhas conceptuais e metodológicas. In **Cidades - Comunidades e Territórios**, nº 3, Dezembro 2001. 71-81. Edição do Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.

BARATA, Óscar Soares – **Introdução às Ciências Sociais**. Vol. 1. Ed. Livraria Bertrand. Lisboa, 1974.

BARATA, Óscar Soares – **Demografia e Sistema Internacional**, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2003.

BARBOSA, António S. Pinto – **Economia Pública**. Editora McGraw-Hill de Portugal. Julho de 1997.

BARRETO, António – Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. In **Análise Social**, vol. XXX (134), 1995 (5º), 841-855.

BARROS, M.J. Monteiro de – **As Teorias, os Processos e as Práticas da Promoção e Investimentos Imobiliários**. 1ª Parte: os Conceitos. Edição da APL-Associação Lisbonense de Proprietários. Lisboa, 2000.

BENGTSSON, Bo – Politics and Housing Markets – Four Normative Arguments. In **Scandinavian Housing & Planning Research**, 12, 123-140, 1995.

BESSA, Daniel – O uso das estatísticas em Economia. In **Metodologia das Ciências Sociais**. Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto (orgs.). Edições Afrontamento. 11ª Edição. Porto. Junho de 2001.

BILHIM, João – Administração do Território e Regionalização. In **ISCSP-90 Anos - Conferência de Aniversário**. Edição do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa. 1996.

BILHIM, João – Reduzir o insustentável peso do Estado para manter a leveza da Administração. In **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, Vol. I, nº 1, 2000. (18-37).

BILHIM, João – **Ciência da Administração**. 1ª ed., Lisboa: Universidade Aberta, 2000.

BILHIM, João – Autoridades Reguladoras Independentes – Um Modelo de Evolução das Políticas Públicas. In **Observatório**, nº 8, Dezembro 2003, 21-27. Ed. OBERCOM Observatório da Comunicação. Lisboa.

BUCHANAN, James M. – The Achievement and Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform. In **Explorations into Constitutional Economics**. Texas A&M University Economics Series, no. 9 (24-36). Texas A&M University Press. College Station. 1989.

BUCHANAN, James M. – Market Failure and Political Failure. In **Explorations into Constitutional Economics**. Texas A&M University Economics Series, no. 9 (418-429). Texas A&M University Press. College Station. 1989.

BUGRA, Ayse; IRZIK, Gurol – Human Needs, Consumption, and Social Policy. In *Economics and Philosophy*, Vol. 15, N° 2, October 1999, 187-208, Cambridge University Press.

CABRITA, António Reis – **O Homem e a Casa: Definição Individual e Social da Qualidade da Habitação**. Ed. LNEC: Lisboa, 1995.

CABRITA, António Reis; COELHO, António Baptista; FREITAS, Maria João – **Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público: Guião Recomendativo**. Laboratório Nacional de Engenharia Civil – LNEC. Secretaria de Estado da Habitação, Ministério do Equipamento Social. Lisboa: IORU-Intervenção Operacional Renovação Urbana Editor. 2000.

CARAPETO, Rui – O Mercado Português de Crédito Hipotecário. In **INFORBANCA – Revista do Instituto de Formação Bancária**, Ano XIII, nº 49, Abr-Jun 2002.

CARDOSO, Abílio – Sobre o conceito de crise de habitação. In **Sociedade e Território**, nº 2 (Fevereiro 1985). Porto. Edições Afrontamento. 102-108.

CARDOSO, Abílio – **O Planeamento Municipal e a Habitação**. Edição Escher, Fim de Século Edições. Coleção CCRN. Novembro de 1991.

CARDOSO, Abílio – **Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento**. Ed. Afrontamento e Departamento de Engenharia Civil da F.E.U.P.. Porto. 1996.

CASTEL' BRANCO, Isabel A. – Habitação. In **Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado**. 185-188, Vol. 3. Verbo Editora. 1985.

COASE, Ronald H. – **Essays on Economics and Economists**. The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando – **Avaliação de Projectos Sociais**. 3ª ed., Petrópolis. Editora Vozes, 1999.

CORDEIRO, A. Mendes; MENDES, A. Ribeiro – **Habitação Própria: compra e venda**. Ministério da Justiça. Colecção Cidadão e Justiça. Lisboa, 1991.

CORREIA, Carlos Pinto – A Teoria da Escolha Pública: Sentido, Limites e Implicações. In **Boletim de Ciências Económicas**, Vols. XLI (1998), XLII (1999) e XLIII (2000). Ed. da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CORREIA, Fernando Alves – **Estudos de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

COUTINHO, Leonor – Novas Tendências do Processo de Urbanização. In **Portugal Hoje**. Edição do Instituto Nacional de Administração, 1995.

COUTINHO, Leonor – Política de Habitação: Evoluir na Estabilidade. In **Cadernos de Economia**. Ano X, nº 40, Julho/Setembro 1997. Lisboa.

CRUZ, José Manuel – **Análise Económica da Procura no Mercado Político**. Vida Económica Editora. Porto. 1998.

DIAS, Júlio – Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social. In **Sociedade e Território**, nº 20 (Abril 1994), 91-100. Porto: Edições Afrontamento.

DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – **Programas URBAN e REABILITAÇÃO URBANA: Revitalização de Áreas Urbanas em Crise**. Lisboa. 1997.

DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – **2º Encontro dos Programas URBAN e REABILITAÇÃO URBANA**. Lisboa. 1999.

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO – **Operações de Crédito à Habitação**. <http://www.dgt.pt>.

DUARTE, Gabriel; BARREIRO, José – Algumas Questões sobre o Mercado de Habitação: O Modelo de Suporte Financeiro do Sector. In **Evolução Recente e Perspectivas de Transformação da Economia Portuguesa**. Conferência realizada em 27,28 e 29 de Abril de 1983. Vol. II.1141-1154. Edição do CISEP – Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa. Lisboa. 1983.

FARINHA, António M. C. – **Habitação e Realojamento: conceito, modelo e relações com o comportamento patológico social no Concelho de Lisboa**. Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano. Universidade Técnica de Lisboa. Janeiro de 2000.

FERREIRA, António Fonseca – **Por uma Nova Política de Habitação**. Edições Afrontamento: Porto, 1987.

FERREIRA, António Fonseca – Política (s) de habitação em Portugal. In **Sociedade e Território**, nº 6 (Janeiro 1988), 54-62. Porto: Edições Afrontamento.

FERREIRA, António Fonseca; *et al.* – **Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal**. Lisboa. Fevereiro de 1993.

FERREIRA, António Fonseca – Habitação Social: Lições e Prevenções para o PER. In **Sociedade e Território**, nº 20 (Abril 1994), 8-10. Porto: Edições Afrontamento.

FERREIRA, Rogério Fernandes; SILVA, Jaime Ramires da – **Evolução das rendas das habitações**. Biblioteca do Instituto da Propriedade, nº 17. Edição da Associação Lisbonense de Proprietários. Lisboa. 1972.

FERREIRA, Sérgio Manuel Trindade Dias – **Vectores Chave para a Actuação Comercial segundo uma Filosofia de Marketing no mercado de Habitação em Lisboa**. Tese de Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial. Universidade Técnica de Lisboa; Instituto Superior de Economia e Gestão. Lisboa. Julho 2003.

FORD, Janet; WILCOX, Steve – Owner Occupation, Employment and Welfare: the Impact of Changing Relationships on Sustainable Home Ownership. In **Housing Studies**, Vol. 13, nº 5, 623-638, 1998.

FRAGATA, Júlio – **Noções de Metodologia para a elaboração de um trabalho científico**. 3ª edição. Livraria Tavares Martins, Porto, 1980.

FRANCISCO, Luis Pedro A. Claudino – **Lisboa – Experiências Pioneiras em Habitação Social e Políticas de Habitação**. Dissertação de Mestrado em Arquitectura da Habitação. Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa. Fevereiro de 2002.

FRANCO, António de Sousa – **Poupança em Portugal – Que Futuro?.** Grupo Editorial Vida Económica. Porto, 2002.

FREITAS, Maria João – Os Paradoxos do Realojamento. In **Sociedade e Território**, nº 20 (Abril 1994), 26-35. Porto: Edições Afrontamento.

FREITAS, Maria João – Recentramento do Olhar nas Questões de Habitação: Territórios Relacionais Generativos. In **Cidades – Comunidades e Territórios**, nº 3, Dezembro 2001. 21-39. Edição do Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.

FUERST, J.S. – Public Housing in Europe: Lessons from Abroad. In **Journal of Housing and Community Development**. Issue 1; Vol. 57; Jan/Feb 2000; 25-30. National Association of Housing and Redevelopment Officials. Washington.

GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO – **O Sector da Habitação no Ano 2000**. Lisboa, 2000.

GALVÃO, Sofia de Sequeira – Arrendamento: Uma História de Reformas Adiadas. In **Seminário Internacional “Os Três Grandes Problemas do Imobiliário em Portugal”**. 3 de Fevereiro de 1998. Associação Lisbonense de Proprietários.

GIBB, Kenneth – Housing and the Economy: a Selective Review. In **Estudos do G.E.M.F.**, nº 7/95. Outubro de 1995. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

GIBB, Kenneth, MUNRO, Moira; SATSANGI, Madhu – **Housing Finance in the UK – An Introduction**. 2nd edition. 1999. Macmillan Press. London.

GOMES, António Amaral – Comentário à comunicação “Financiamento da Habitação”. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 221-230.

GOMES, M. Januário C. – **Arrendamentos para Habitação**. 2^a edição. Livraria Almedina. Coimbra. 1996.

GOMES, Rogério – Breve perspectiva dos instrumentos jurídicos, administrativos e financeiros para a requalificação urbana e para a conservação e valorização do património em Portugal. In **Urbanidade e Património**. 75-101. IGAPHE. 1998.

GROS, Marielle Christine - «Pequena» História do Alojamento Social em Portugal. In **Sociedade e Território**, nº 20 (Abril 1994) 80-90. Porto: Edições Afrontamento.

GUERRA, Isabel; PINTO, Teresa Costa; MOURA, Dulce – Políticas de Habitação: à procura de novas problemáticas. In **Cidades – Comunidades e Territórios**, nº 3, Dezembro 2001 (53-69). Edição do Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.

GUIMARÃES, Ricardo – Análise de conjuntura e prospectiva no mercado imobiliário – Contributos do subsistema estatístico da construção e habitação. In **II Congresso da Associação das Mediadoras Imobiliárias de Portugal**. Ed. Vida Económica. 2002:59-73.

GYOURKO, Joseph; TRACY, Joseph – A Look at Real Housing Prices and Incomes: some implications for housing affordability and quality. In **Economic Policy Review**. Federal Reserve Bank of New York. Issue 3; Vol. 5; Sep. 1999; 63-77. New York.

HARRIS, Richard – Housing and Social Policy: An Historical Perspective on Canadian-American Differences – A Comment. In **Urban Studies** (1999), Vol. 36, nº 7, 1169-1175.

HARSMAN, Bjorn; QUIGLEY, John M. – Housing Markets and Housing Institutions in a Comparative Context. In **Housing Markets and Housing Institutions: an International Comparison, (1-29)**. Edited by Bjorn Harsman and John M. Quigley. Kluwer Academic Publishers. U.S.A., 1991.

INSCOOP – **Introdução ao Cooperativismo**. Edição do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo. 4ª edição. Lisboa. 1980.

INSCOOP – **As Cooperativas de Habitação em Portugal**. Documentos da Jornada de Reflexão sobre Cooperativismo Habitacional promovida pelo INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo e FENACHE – Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económica, realizada em 26 de Junho de 1996. Edição do INSCOOP. Lisboa, 1997.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – **A Situação Social em Portugal, 1960-1995**. Organização de António Barreto. 1ª edição de Abril de 1996; 3ª reedição de Abril 1997. Edição do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa, 1997.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – **A Situação Social em Portugal 1960-1999. Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia**. Vol II. Organização de António Barreto. Lisboa: Edição da Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. 2000.

INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO – **Relatórios de Actividades Anuais**. Vários anos.

INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO – **Realojamento**. Seminário sobre estratégia global da habitação, 21-25, Janeiro 1991, Lisboa.

INSTITUTO DE GESTÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO – **RECRIA: Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados**. Lisboa, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – XII Recenseamento Geral da População e II Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos (1981). Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 1984.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – **Estatísticas da Construção e da Habitação**. Vários anos, até 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – **Estatísticas da Construção de Edifícios**. Vários anos, a partir de 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – XIII Recenseamento Geral da População e III Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos (1991). Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, Janeiro de 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – **Projecto Habitação: Estimativa do Parque Habitacional**. Relatório Final. Lisboa, Junho de 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – **Projecto Habitação: Características do Parque Habitacional**. Inquérito à Habitação. 1998. Relatório Final. Lisboa: Abril de 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – XIV Recenseamento Geral da População e IV Recenseamento Geral da Habitação. Resultados definitivos (2001). Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, Outubro de 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – Estatísticas Monetárias e Financeiras. Vários anos.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – “**Relatório da Actividade do INH em Programas de Promoção Habitacional entre 1984 e 1989**”. INH, Abril de 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – **Resumo da Actividade do INH entre 1984 e Abril de 1993**. Edição do INH. Lisboa. 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – Diagnóstico sobre Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. In **Estudos**. Lisboa: INH. Agosto de 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – Residir em Habitação a Custos Controlados. In **Estudos**. Lisboa: INH. Março de 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – **Habitação em Análise**. Vários números. Publicação Semestral do INH entre Março de 1997 (nº 1) e Maio de 2001 (nº 7). Lisboa. Editor: Instituto Nacional de Habitação.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – **Relatórios e Contas**. Vários anos.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO – Intervenção do INH na Promoção de Habitação de Custos Controlados. INH. Lisboa, s/data.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO e CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS – “**Bairros Sociais – novos rumos, novas realidades**”. Seminário realizado em 1 e 2 de Outubro de 1990. Edição INH e CMO. s/data.

KING, Peter – **Housing, Individuals and the State – The Morality of Government Intervention**. The Royal Institution of Chartered Surveyors. Routledge. 1998. London.

KLEINMAN, Mark; WHITEHEAD, Christine – Housing and Regeneration: The Problem or The Solution. In **National Institute Economic Review**. Issue 170; Oct. 1999; 78-86. National Institute of Economic and Social Research. London.

LOPES, Emídio – Estudo das Determinantes do Investimento do Sector Produtivo e do Investimento em Habitação em Portugal. In **Prospectiva e Planeamento**, Vol. 3 / 4, 1997/98. Departamento de Prospectiva e Planeamento. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional. MEPAT.

LOPES, José Silva – **A Economia Portuguesa desde 1960**. 5ª Ed. Gradiva: Lisboa. Abril de 1999.

LOURENÇO, Rui – O Crédito à Aquisição de Habitação. In **Forum Habitação – VI Encontro: Políticas Públicas de Acesso à Habitação**. 2000. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação. 74-81.

MAJONE, Giandomenico – From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changing in the Mode of Governance. In **Journal of Public Policy** (1997), 17,2:139-167. Cambridge University Press.

MALPASS, Peter, MURIE, Alan – **Housing Policy and Practice**, 5th Edition, MacMillan Press, London, 1999.

MALTEZ, João – O Arrendamento. In **Forum Habitação – VI Encontro: Políticas Públicas de Acesso à Habitação**. 2000. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação. 83-87.

MARQUES, Maria M. Leitão; FRADE, Catarina – O endividamento dos consumidores em Portugal: questões principais. In **Notas Económicas**. Nº 14, Outubro 2000. 13-25. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

MARQUES, Maria M. Leitão; MOREIRA, Vital – Desintervenção do Estado, Privatização e Regulação de Serviços Públicos. In **Economia e Prospectiva**, Vol. II, nº's 3 / 4, Out. 98/Mar. 99, 133-158. Ministério da Economia. Edição do Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica. Lisboa.

MARQUES, Pedro – O Regime Jurídico do Contrato-Promessa. In **Tendências da Gestão Imobiliária**. Ed. Vida Económica. 5ª Edição. Porto, 2001.

MATEUS, Augusto – A Habitação no Contexto da Economia Nacional. In Conferências AECOPS 1994. In **Documentos AECOPS**, nº 22. Lisboa.1994.

MATEUS, Silvério – Mercado Imobiliário, Concorrência e Intervenção do Estado. In **Boletim Ciência e Técnica Fiscal**, nº 355. Lisboa. 1989.

MATIAS, Miguel Neves – **O Crédito à Habitação em Portugal**. Porto: Vida Económica Editora. 2002.

MATIAS, Miguel Neves – Uma Estratégia de Negócio para o Crédito à Habitação – A importância do relacionamento comercial. Lisboa: In **INFORBANCA – Revista do Instituto de Formação Bancária**, Ano XIV, nº 53, Abr-Jun 2002.

MATOS, Manuel J. Carvalho – **A Construção não Licenciada e o Direito à Habitação**. Folio Edições, 1ª edição, Fevereiro de 2001.

MENDES, António Rui; RODRIGUES, Manuel Moreira – Financiamento da Habitação. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 177-220.

MENDES, Clara – A Política de Habitação Social em Portugal. In **A Habitação e a Reintegração Social em Portugal**. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J.C. Gomes Santos. Lisboa: Editora Vulgata, 1997, 65-77.

MENDES, Clara – Habitação: de Componente da Política Económica a Elemento da Política Social. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 23-39.

MENDES, Clara – As Políticas Públicas de Acesso à Habitação. In **Forum Habitação – VI Encontro: Políticas Públicas de Acesso à Habitação**. 2000. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação. 37-42.

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS – **Projecto de Revisão do Regime de Rendas de Casa**. Imprensa Nacional Casa da Moeda, Maio de 1978.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO – **Situação Económico-Social em Portugal. Vários anos**. Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento. Lisboa.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO – **Nações Unidas Habitat II – Habitação e Desenvolvimento Urbano em Portugal**. Lisboa. 1996.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO – **Relatório da Situação Económico Social em 1996**. Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento. Lisboa. 1997.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO – **Portugal em Números – Situação Sócio-Económica. Vários anos**. Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento. Lisboa. 1997.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO – **Nações Unidas Habitat II – Habitação e Desenvolvimento Urbano em Portugal**. Lisboa. 1999.

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL – **O crédito à aquisição de casa própria em 1981: análise económica e sociológica**. Gabinete de Estudos e Planeamento da Habitação e Obras Públicas. Estudos Diversos, 1/83. Lisboa, Julho/83.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO – O Sector da Habitação no Ano 2003. Secretaria de Estado da Habitação e Instituto Nacional de Habitação. Lisboa, Janeiro de 2004.

MINISTÉRIO DO PLANO E COORDENAÇÃO ECONÓMICA – **Plano 77-80: Relatório de Política Regional**. Secretaria de Estado do Planeamento. Ed. INCM. Lisboa. 1977.

MONTEIRO, José Teixeira – Regulamentação do Mercado Habitacional e Intervenção do Estado no Mercado da Reabilitação e Conservação do Imobiliário. In **Comunicação apresentada no Workshop “A Propósito do Imobiliário”**, organizado pela Associação de Promotores e Investidores Imobiliários, Associação Lisbonense de Proprietários e AECOPS. Lisboa, Junho de 1998.

MOREIRA, Carlos Diogo – **Planeamento e Estratégias da Investigação Social**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. 1994

MOREIRA, Vital – **Auto-Regulação Profissional e Administração Pública**. Livraria Almedina. Coimbra, 1997.

MOREIRA, Vital; MARQUES, Maria Manuel Leitão – **A Mão Visível – mercado e regulação**. Editora Almedina. Coimbra 2003.

MORGADO, Jorge – Habitação a Custos Controlados. In **Forum Habitação – VI Encontro: Políticas Públicas de Acesso à Habitação**. 2000. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação. 67-72.

NESSLEIN, Thomas S. – Alternative Decision – Making Models for Housing: The Question of Efficiency. In **KYKLOS**, vol. 36 – 1983 – Fasc. 4, 604-633.

NESSLEIN, Thomas S. – Housing: The Market versus The Welfare State Model Revisited. In **Urban Studies** (1988), Vol. 25, nº 2. 95-108.

NEVES, Vitor – Housing Shortage and Housing Investment in Portugal: a preliminary view. **Estudos do G.E.M.F.**, nº 7/96. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

NEVES, Vitor – Elementos para uma Abordagem Integrada da Questão Habitacional em Portugal. In **A Habitação e a Reintegração Social em Portugal**. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J.C. Gomes Santos. Lisboa: Editora Vulgata, 1997, 23-63.

NEVES, Vitor – O Endividamento para Aquisição de Habitação Própria Permanente: uma análise exploratória do Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias 1994. In **Cadernos Regionais da Região Centro do INE**. Nº 8; Julho 1998. Coimbra: Edição do INE – Direcção Regional do Centro. 5-36.

NEVES, Vitor – Crédito à habitação: será o endividamento dos portugueses excessivo? In **Notas Económicas**, nº 14, Outubro 2000. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 85-112.

NEWMAN, Sandra J.; BASGAL, Ophelia; NIGHTINGALE, Demetra Smith – Welfare Reform: Should Housing Have a Role? In **Journal of Housing and Community Development**. Vol. 57; Issue 1; Jan/Feb 2000; 15-24. National Association of Housing and Redevelopment Officials. Washington.

OLSEN, Edgar O. - The Demand and Supply of Housing Service: A Critical Survey of the Empirical Literature. In **Handbook of Regional and Urban Economics**. Vol. II. Urban Economics. Chapter 24. Ed. Edwin S. Mills. North-Holland, 1987. 989-1022.

O'SULLIVAN, Arthur; SEXTON, Terri A.; SHEFFRIN, Steven M. – Property Taxes, Mobility and Home Ownership. In **Journal of Urban Economics**, 37, 1995:107-129. Academic Press, Inc.

PAIVA, Flávio – Condições de alojamento e carências habitacionais da população portuguesa. In **Sociedade e Território**, nº 2 (Fevereiro 1985), 109-124. Porto: Edições Afrontamento.

PAIVA, Flávio – **O Sistema Habitacional Português no Contexto Europeu**. Guia do Cidadão e da Empresa no Imobiliário. Vol. III, 1994. 11-65.

PAIVA, Flávio – Cooperativas de Habitação: A Realidade Portuguesa. In **Fórum Habitação – IV Encontro: Reflexão sobre a Promoção Habitacional Cooperativa**. 1998. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação. 9-15.

PEREIRA, Raúl da Silva – Problemática da Habitação em Portugal I e II. In **Análise Social**, nº's 1 e 2. Lisboa. Janeiro de 1963 e Abril de 1963.

PINHAL, Filipe – O estado da situação e as opções em Portugal: o ponto de vista do sector bancário. Actas do Colóquio Internacional: O Endividamento dos Consumidores. In **Notas Económicas**. Nº 14, Outubro 2000. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

PINHEIRO, José da Silva; CURADO, José Nunes – **Mercado Imobiliário em Portugal 1988-1999**. Lisboa: Ed. S.P.N.C., Lda. (Confidencial Imobiliário), 2000.

PRIEMUS, Hugo; BOELHOUWER, Peter – Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities. In **Urban Studies** (1999), Vol.36, nº4, 633-645.

PRIEMUS, Hugo; DIELEMAN, Frans – Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects. In **Urban Studies** (1999), Vol.36, nº 4, 623-632.

RAMALHO, António Palma – O crédito à habitação – medidas para dinamizar o sector. In **II Congresso da Associação das Mediadoras Imobiliárias de Portugal**. Ed. Vida Económica. 2002. 103-115.

REIS, José – A recolha de informação não estatística em Economia. In **Metodologia das Ciências Sociais**. Augusto Santos Silva e José Madureira (orgs.). Edições Afrontamento. 11ª edição. Porto. Janeiro de 2001.

ROCHA, José A. Oliveira – Modelos de Gestão Pública. In **RAPP – Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**. Vol. I, nº 1, 2000 (6-16).

ROCHA, José A. Oliveira – Os Institutos Públicos e a Reforma da Administração Pública. In **RAPP – Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**. Vol. II, nº 2, 2001 (64-70).

RODRIGUES, Manuel M.; REIS, José – O crédito à habitação e o endividamento. Actas do Colóquio Internacional: O Endividamento dos Consumidores. In **Notas Económicas**. Nº 14, Outubro 2000. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 113-135.

SÁ, Henrique Oliveira – **Política de Habitação**. 1ª Ed.: Diabril Editora. Lisboa. Outubro de 1975.

SANTOS, António; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel L. – **Direito Económico**. 4ª edição. Livraria Almedina. Coimbra. 2002.

SANTOS, António Duarte – Public Administration and Government's Role in Housing Policy in Portugal: Should we talk about Innovation? In **Annual Conference of the European Group of Public Administration**. Oeiras, 3-6. September 2003.

SANTOS, José Carlos Gomes – Habitação Social e Fiscalidade em Portugal. In **A Habitação e a Reintegração Social em Portugal**. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J. C. Gomes Santos. Editora Vulgata. Lisboa, 1997, 79-93.

SERRA, Nuno – **Estado, Território e Estratégias de Habitação**. Coimbra: Quarteto Editora, 2002.

SIJTSMA, Piet; VOOGD, Henk – Urban Housing Policy in a Dynamic Housing Market: some experiences with the use of vacancy chain analysis in planning practice. In **31st European Congress of the Regional Science Association**. Lisbon, August 27-30, 1991. Ed. The Regional Science Association, Vol. IV, Tome 3.

SILVA, Alice M. dos Santos – **Os Constrangimentos da Política de Habitação em Portugal, na Actualidade**. Dissertação de Mestrado. 1999. Universidade Técnica de Lisboa.

SILVA, Carlos Nunes – **Política Urbana em Lisboa, 1926-74**. Ed. Livros Horizonte. Lisboa. 1994.

SILVA, Carlos Nunes – Mercado e Políticas Públicas em Portugal: A Questão da Habitação na Primeira Metade do Século XX. In **Análise Social**. Vol. XXIX (127), 1994 (3^o), Lisboa. 655-676.

SILVA, Maria Alexandra B. Ferraz da – **Políticas de Habitação: seu desenvolvimento em Portugal**. Dissertação de Mestrado. 2001. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

SIMÕES, Rui Nogueira – Habitação Social: A Perspectiva da Indústria da Construção. In **A Habitação e a Reintegração Social em Portugal**. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J.C. Gomes Santos. Lisboa: Editora Vulgata, 1997, 95-106.

SIMÕES, Rui Nogueira – A Actividade da Construção: Regulamento, Técnicas e Custos, Fiscalidade e Apoios na Construção e na Habitação. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 95-115.

SOMERVILLE, Peter – On Explanations of Housing Policy. In **Scandinavian Housing & Planning Research**, 11: 211-230, 1994.

STAFFORD, David C. – **The Economics of Housing Policy**. Croom Helm Ltd. London. 1978.

STIGLITZ, Joseph E. – **Economics of the Public Sector**. 2nd ed, New York: W.W. Norton & Company, 1988.

TEIXEIRA, Manuel C. – As Estratégias de Habitação em Portugal – 1880-1940. In **Análise Social**, Vol. XXVII (115), 65-89. Lisboa. 1992.

TRIBUNAL DE CONTAS – **Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Ano Económico de 1995. Âmbito do Controlo. Conclusões e Recomendações.** Vol. I e II. Lisboa, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS – **Relatório de Auditoria aos Apoios Concedidos Directamente pelo Estado Através da DGT – Ano de 1995.** Lisboa, Janeiro de 1997.

VALENÇA, Márcio M. – Habitação no Contexto da Reestruturação Económica. In **Análise Social**. Vol. XXXVI (158-159). Lisboa. 2001.

VIDA ECONÓMICA – **Tendências de Gestão Imobiliária.** 5ª ed., Porto: Vida Económica Editora. 2001.

VIEIRA, Pedro Almeida – Do Campo para a Cidade. In **Grande Reportagem**, nº 114, Setembro de 2000. Lisboa.

VILAÇA, Eduardo – Habitação Social – Uma Abordagem Sistemática. In **Colóquio “A Política da Habitação”**. Lisboa: Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, 1998. 139-159.

VILAÇA, Eduardo – O “Estado da Habitação” – Medidas sem Política num País Adiado. In **Cidades – Comunidades e Territórios**, nº 3, Dezembro 2001 (83-92). Edição do Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.

VILAVERDE, Guilherme – Habitação Social – Contributo do Sector Cooperativo. In **A Habitação e a Reintegração Social em Portugal**. Coordenação Técnica e Científica: Carlos Pestana Barros e J.C. Gomes Santos. Lisboa: Editora Vulgata, 1997, 107-113.

WEESEP, Jan Van – Housing Policy – the link between welfare and economic development. In **Journal of Housing and the Built Environment**, 15:165-181, 2000. Kluwer Academic Publishers.

WEXLER, Martin E. – Housing and Social Policy – An Historical Perspective on Canadian-American Differences – A Reply. In **Urban Studies** (1999). Vol. 36, nº 7. 1177-1180.

WOLF, Charles – **Markets or Governments – Choosing between Imperfect Alternatives.** 2nd Edition. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. 1994.

ANEXOS

CAPÍTULO 2

PRINCIPAL LEGISLAÇÃO SOBRE HABITAÇÃO ENTRE 1986 E 2001

Decreto Regulamentar nº 1/86 de 2 de Janeiro / MFP – SEO.

In: Diário da República: Série I; nº1. 2 Jan, 86, p.3.

Constituição das comissões de avaliação de prédios urbanos e dos respectivos recursos.

Decreto-Lei nº 13/86 de 23 de Janeiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 19. 23 Jan. 86, p. 240.

Alterações ao contrato de arrendamento para habitação, à formula de cálculo do valor actualizado dos fogos, e à forma de consideração da depreciação do fogo no cálculo da renda. Ampliação da possibilidade de recurso da fixação da renda.

Decreto-Lei nº 20-B/86 de 13 de Fevereiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 36. 2º Supl. 13 Fev. 86, p. 396-(5) a 396-(6).

Introduz alterações e amplia o regime de crédito à aquisição de casa para residência permanente dos jovens e casais jovens.

Decreto-Lei nº 34/86 de 3 de Março / MF

In: Diário da República: Série I; nº 51. 3 Mar. 86, p. 518.

Nova redacção do nº 3 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 353-J/77, de 29 de Agosto, sobre as operações de crédito a longo prazo.

Decreto-Lei nº 35/86 de 3 de Março / MF

In: Diário da República: Série I; nº 51. 3 Mar. 86, p. 519.

Novo regime de contas de depósito denominadas “contas poupança-habitação”.

Decreto-Lei nº 36/86 de 3 de Março / SET.

In: Diário da República: Série I; nº 51. 3 Mar. 86, p. 522.

Novas modalidades de depósitos de disponibilidades nas instituições de crédito.

Decreto-Lei nº 68/86 de 27 de Março / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 72. 27 Mar. 86, p. 727.

O direito ao subsídio de renda. O regime geral, o subsídio especial para arrendatários deficientes e o subsídio especial de carência.

Portaria nº 120/86 de 1 de Abril / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 75. 1 Abr. 86, p. 750.

Dá nova redacção aos nºs 1º e 12º da Portaria nº 5/84, de 4 de Janeiro, que actualiza o sistema de crédito à aquisição de casa própria. Revoga a Portaria nº 124/85, de 2 de Março.

Portaria nº 219/86 de 15 de Maio / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 111. 15 Mai. 86, p. 1150.

Ajusta a regulamentação dos parâmetros gerais definidores do regime de crédito à aquisição de casa para residência permanente de jovens.

Decreto-Lei nº 98/86 de 17 de Maio / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 113. 17 Mai. 86, p. 1161.

Assegura os meios necessários para a assunção pelo Estado dos encargos relativos à diferença entre os juros a cargo dos mutuários deficientes e os que em geral são imputados aos mutuários dos empréstimos para aquisição ou construção de habitação própria permanente.

Portaria nº 239/86 de 22 de Maio / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 117. 22 Mai. 86, p. 1246.

Dá nova redacção aos nºs 9º e 15º, nº 1, da Portaria nº 580/83, de 17 de Maio, que define o que se entende por habitação social. Revoga a Portaria nº 113/85, de 21 de Fevereiro.

Decreto-Lei nº 146/86 de 17 de Junho / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 136. 17 Jun. 86, p. 1416.

Estabelece disposições que permitem desonerar o custo do registo das hipotecas sempre que os regimes de amortização praticados impliquem o aumento do saldo devedor dos respectivos empréstimos à habitação.

Decreto-Lei nº 189-C/86 de 15 de Julho / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 160, 2º Suplemento. 15 Jul. 86, p. 1718-(56).

Prorroga a vigência do Decreto-Lei nº 459/83, de 30 de Dezembro, até 30 de Setembro de 1986.

Portaria nº 373/86 de 21 de Julho / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 165. 21 Jul. 86, p. 1789.

Regulamenta a concessão de financiamento pelas instituições de crédito às Câmaras Municipais para o relançamento do programa para a recuperação de imóveis degradados (PRID) afectos a fins habitacionais. Revoga as Portarias nºs 1077/83, de 31 de Dezembro, 778/84, de 3 de Outubro e 889/84, de 5 de Dezembro.

Portaria 377/86 de 22 de Julho / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 116. 22 Jul. 86, p. 1803.

Dá nova redacção às alíneas b), d) e e) do nº 4 da Portaria nº 217/86, de 15 de Maio. Revoga a Portaria nº 218/86, de 15 de Maio.

Decreto-Lei nº 202-B/86 de 22 de Julho / MOPTC

In: Diário da República: Série I; 1º suplemento; nº 166. 22 Jul. 86, p. 1806-(2) a 1806-(6).

Aprova a Lei Orgânica do Instituto Nacional de Habitação (INH).

Portaria nº 489/86 de 4 de Setembro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 203. 4 Jul. 86, p. 2430.

Altera as bonificações definidas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 6/84, de 5 de Janeiro, e nos nºs 5º e 7º da Portaria nº 987-A/84, de 28 de Dezembro. Estabelece o processamento das bonificações através do Instituto Nacional de habitação.

Portaria 562-A/86 de 30 de Setembro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; 3º Suplemento; nº 225. 30 Set. 86, p. 2810-(17) a 2810-(19).

Estabelece a fórmula de cálculo do valor das habitações que permite o acesso ao regime de crédito bonificado, a que se refere o nº 2 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro.

Decreto-Lei nº 328-B/86 de 30 de Setembro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; 3º Suplemento; nº 225. 30 Set. 86, p. 2810-(19) a 2810-(24).

Institui o novo regime de crédito à habitação própria.

Portaria 633/86 de 27 de Outubro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I, nº 248. 27 Out. 86, p. 3232.

Fixa o preço por metro quadrado de construção e de obras de beneficiação ou reparação para o ano civil de 1987.

Decreto-Lei nº 366/86 de 31 de Outubro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 252. 31 Out. 86, p. 3280.

Torna aplicável o regime de financiamento previsto no Decreto-Lei nº 110/85, de 17 de Abril, às Instituições Particulares de Solidariedade Social e às Instituições Públicas sem fins lucrativos, desde que os respectivos empréstimos se destinem à construção ou aquisição de habitações sociais para arrendamento. À atribuição de habitações construídas ou adquiridas por estas entidades é aplicável o Regulamento dos Concursos para Atribuição de Habitações Sociais.

Decreto-Lei nº 373/86 de 5 de Novembro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 255. 5 Nov. 86, p. 3312.

Criação da Auditoria Jurídica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei nº 383/86, de 15 de Novembro / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 264. 15 Nov. 86, p. 3435-3436.

Determina a aplicação da taxa reduzida de IVA às empreitadas adjudicadas por cooperativas de construção de habitação.

Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro / AR.

In: Diário da República: Série I; nº 4. 6 Jan. 87, p. 35.

Lei das Finanças Locais. Património e finanças próprios das freguesias, municípios e regiões administrativas.

Portaria nº 57/87 de 23 de Janeiro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 19. 23 Jan. 87, p. 299-302.

Homologa o Regulamento Interno do Instituto Nacional de Habitação.

Portaria nº 65/87 de 29 de Janeiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 24. 29 Jan. 87, p. 382.

Dá nova redacção aos nºs 9º e 15º, nº 1, da Portaria nº 580/83, de 17 de Maio, que define o que se entende por habitação social. Revoga a Portaria nº 239/86, de 22 de Maio.

Portaria nº 66/87 de 29 de Janeiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 24. 29 Jan. 87, p. 382-383.

Define os custos de construção por metro quadrado para habitações construídas ao abrigo dos contratos de desenvolvimento para habitação (CDH).

Decreto Regulamentar nº 16/87 de 16 de Fevereiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 39. 16 Fev. 87, p. 616.

Dá nova redacção aos artigos 1º, 2º e 3º de Decreto Regulamentar nº 79/85, de 2 de Dezembro, que regulamenta a tramitação do processo de atribuição e comercialização das habitações construídas no âmbito de contratos de desenvolvimento para habitação (CDH), previstos no Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho.

Decreto-Lei nº 88/87 de 26 de Fevereiro / MF, MJ, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 48. 26 Fev. 87, p. 844-858.

Criação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Portaria nº 153/87 de 5 de Março / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 53. 5 Mar. 87, p. 928.

Determina que o montante máximo de financiamento seja de 85% do valor de venda previsto no nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho.

Portaria nº 280/87 de 6 de Abril / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 80. 6 Abr. 87, p. 1383.

Define os custos de construção máximos por metro quadrado de área bruta para as habitações construídas ao abrigo dos contratos de desenvolvimento para habitação nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Decreto-Lei nº 198/87 de 30 de Abril / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 99. 30 Abr. 87, p. 1807-1808.

Dá nova redacção ao artigo 32º do Decreto-Lei nº 88/87, de 26 de Fevereiro, que criou o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Portaria nº 362/87 de 2 de Maio / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 100. 2 Maio. 87, p. 1818-1821.

Regulamenta o novo sistema de crédito à aquisição de habitação. Revoga a Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro.

Portaria nº 364/87 de 2 de Maio / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 100. 2 Mai. 87, p. 1831-1832.

Possibilidade, por decisão do INH, de alteração de preços máximos de venda, por tipologia e zonas, fixados anualmente por Portaria para a habitação de custos controlados de promoção cooperativa de construção e habitação.

Portaria nº 367/87 de 4 de Maio / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 101. 4 Maio. 87, p. 1838.

Financiamento intercalar por parte do INH à aquisição de terrenos para a concretização de programas de habitação a custos controlados (habitação social), promovidos quer por cooperativas quer por empresas privadas no âmbito de CDHs.

Decreto-Lei nº 226/87 de 6 de Junho / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 130. 6 Jun. 87, p. 2258.

Possibilidade de estabelecimento de acordos de colaboração entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), o Instituto Nacional de Habitação (INH) e os municípios onde esteja prevista a realização de programas de habitação social municipal para arrendamento destinados ao realojamento da população residente em barracas.

Despacho Normativo do Gabinete do Secretário de Estado de 12 de Junho de 1987 / SECH

In: Diário da República: Série II; nº 144. 26 Jun. 87, p. 7889-7890.

Define a concretização de acordos de colaboração específicos entre as Câmaras Municipais, o Instituto Nacional de Habitação e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, quanto ao realojamento de população residente em barracas.

Portaria nº 623/87 de 18 de Julho / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 163. 18 Jul. 87, p. 2840-2841.

Define os custos de construção máximos por metro quadrado de área bruta para cada tipologia para as habitações construídas ao abrigo dos contratos de desenvolvimento para habitação.

Portaria 678/87 de 5 de Agosto / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 178. 5 Ago. 87, p. 3039.

Aprova o Regulamento das Competências das Divisões e das Secções Previstas na Estrutura do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Portaria nº 816-A/87 de 30 de Setembro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 225, suplemento. 30 Set. 87, p. 3688 (2).

Introduz alterações ao nº 3 da Portaria nº 362/87, de 2 de Maio, que regulamenta os regimes de crédito à habitação.

Portaria nº 847-B/87 de 31 de Outubro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 251, 2º suplemento. 31 Out. 87, p. 3862-(4).

Fixa os valores unitários por metro quadrado do preço da construção a que se refere o nº 1 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 13/86, de 23 de Janeiro, consoante as três zonas do País e para o ano de 1988.

Decreto-Lei nº 384/87 de 24 de Dezembro / MPAT.

In: Diário da República: Série I; nº 295. 24 Dez. 87, p. 4395.

Estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias destes que exerçam a sua actividade no sector da habitação social (e outros).

Decreto-Lei nº 410/87 de 31 de Dezembro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 300, 4º suplemento. 31 Dez. 87, p. 4440-(232) – 4440-(233).

Procede ao enquadramento dos activos e passivos financeiros que ainda permanecem na Comissão Liquidatária do Fundo de Fomento da Habitação, com vista à sua efectiva extinção em 31 de Dezembro de 1987.

Portaria nº 14/88 de 7 de Janeiro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 5. 7 Jan. 88, p. 43.

Enquadramento dos benefícios previstos no Decreto-Lei nº 459/83, de 30 de Dezembro. Parâmetros definidores daquele regime geral de crédito à aquisição de casa própria.

Decreto-Lei nº 4/88 de 14 de Janeiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 11. 14 Jan. 88, p. 114.

Criação do Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA).

Portaria nº 48/88 de 25 de Janeiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 20. 25 Jan. 88, p. 262.

Actualiza os valores dos parâmetros de enquadramento da habitação de custos controlados constantes da Portaria nº 65/87, de 29 de Janeiro, para vigorarem durante 1988. Revoga a Portaria nº 65/87, de 29 de Janeiro.

Portaria nº 52/88 de 26 de Janeiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 21. 26 Jan. 88, p. 270.

Fixa os custos máximos de construção por metro quadrado de área bruta e os valores máximos de venda das habitações por tipologias dos contratos de desenvolvimento para habitação (CDH).

Portaria 159/88 de 15 de Março / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 62. 15 Mar. 88, p. 1063.

Estabelece que será fixada por comum acordo entre as cooperativas de construção e habitação e associações de moradores financiadas pelo ex-FFH a data a partir da qual se concretizará a opção pelo sistema de crédito instituído pelo Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro.

Portaria nº 182/88 de 24 de Março / MF, MPAT, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 70. 24 Mar. 88, p. 1257.

Fixação do valor das comparticipações a fundo perdido a conceder pelas administrações central e local, segundo o valor das obras e o valor das rendas no âmbito do RECRJA.

Portaria nº 185/88 de 24 de Março / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 70. 24 Mar. 88, p. 1258.

Fixa o montante anual global das comparticipações a fundo perdido suportadas pela administração central a conceder pelo IGAPHE.

Decreto-Lei nº 105/88 de 30 de Março / MOPTC

In: Diário da República; Série I; nº 75. 30 Mar. 88, p. 13131.

Reforça o papel dos municípios na resolução dos problemas ligados à construção clandestina e ao crescimento ordenado do território, minorando os custos económicos decorrentes dos projectos de legalização definidos para essas áreas degradadas.

Portaria nº 248/88 de 22 de Abril / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 94. 22 Abr. 88, p. 1559-1560.

Dá nova redacção à alínea a) do nº 1 da Portaria nº 362/87, de 2 de Maio, e altera a tabela IV a que se refere a alínea b) do nº 4 da referida Portaria (regulamenta o novo sistema de crédito à aquisição de habitação e revoga a Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro).

Decreto-Lei nº 141/88 de 22 de Abril / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 94. 22 Abr. 88, p. 1576.

Possibilidade de alienação dos fogos de habitação social e terrenos que sejam da propriedade do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

Aviso nº 3 de 5 de Maio / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 104. 5 Mai. 88, p. 1898-(2)-1898-(3).

Fixa a taxa básica de desconto do Banco de Portugal. Fixa a taxa de juro das operações activas, incluindo os empréstimos concedidos ao abrigo das contas poupança-habitação. Aplicação às operações de crédito, aos depósitos e às obrigações indexadas.

Portaria nº 302/88 de 12 de Maio / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 110. 12 Maio 88, p. 1999.

Concessão de empréstimos por parte do INH para projectos de equipamento social integrados em empreendimentos de habitações a custos controlados de promoção cooperativa.

Decreto-Lei nº 225/88 de 28 de Junho / MOPTC

In: Diário da República: Série I; nº 147. 28 Jun. 88, p. 2637.

Decreta que as bonificações sobre a taxa de juro, previstas em várias Portarias que regulam as condições dos empréstimos, são suportadas pelo Estado. As verbas respeitantes às bonificações são reembolsadas ao Instituto Nacional de Habitação, bem como às Instituições Especiais de Crédito, após o vencimento das respectivas prestações e em condições a acordar.

Portaria nº 484/88 de 23 de Julho / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 169. 23 Jul. 88, p. 2980.

Fixa condições especiais para amortização de dívidas ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Portaria nº 520/88 de 2 de Agosto / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 177. 2 Ago. 88, p. 3184-3185.

Actualiza os custos máximos de construção por metro quadrado de área bruta e dos valores máximos de venda das habitações por tipologias dos contratos de desenvolvimento para habitação (CDH).

Decreto-Lei nº 278/88 de 5 de Agosto / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 180. 5 Ago. 88, p. 3240.

Regulação da concessão de participações ao preço de venda de habitações sociais destinadas a agregados familiares de menores recursos integrados em operações municipais de realojamento.

Aviso nº 5 de 15 de Setembro / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 214. 15 Set. 88, p. 3802-(2).

Suspende a aplicação da taxa estabelecida no nº 2, nº 1, do Aviso nº 3/88, publicado no suplemento ao Diário da República, 1ª série, nº 104, de 5 de Maio de 1988, salvo nas operações de crédito à habitação e empréstimos concedidos ao abrigo das contas poupança-habitação.

Portaria nº 582/88 de 23 de Agosto / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 194. 23 Ago. 88, p. 3495.

Fixa o preço de habitação por metro quadrado, por zonas do País, o preço de venda dos terrenos para programas de habitação social e o preço a pagar pelo IGAPHE ou pelo IGFSS, no âmbito do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Decreto-Lei nº 310/88 de 5 de Setembro / MPAT.

In: Diário da República: Série I; nº 205. 5 Set. 88, p. 3666-3668.

Define os termos de alienação das casas para famílias pobres construídas pelos municípios ao abrigo do Decreto-Lei nº 34486, de 6 de Abril de 1945, e atribuídas nos termos do Decreto-Lei nº 35106, de 6 de Novembro do mesmo ano.

Decreto-Lei nº 363/88 de 14 de Outubro / MPAT.

In: Diário da República: Série I; nº 238. 14 Out. 88, p. 4198.

Estabelece os critérios e o processo de concessão de subsídios e comparticipações do Estado às autarquias locais no âmbito da Lei das Finanças Locais.

Decreto-Lei nº 405/88 de 9 de Novembro / PCM.

In: Diário da República: Série I; nº 259. 9 Nov. 88, p. 4491.

Estende à Região Autónoma da Madeira o regime de alienação de fogos de habitação social estabelecido pelo Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Decreto-Lei nº 460/88 de 14 de Dezembro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 287. 14 Dez. 88, p. 4917-4918.

Altera e clarifica os termos em que se processa quer a vinculação do INH, quer a fiscalização da sua actividade. Atribui a uma comissão de fiscalização a competência para acompanhar toda a actividade do INH.

Portaria nº 828/88 de 29 de Dezembro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 300. 29 Dez. 88, p. 5132-5133.

Define habitações a custos controlados (habitações sociais). Define as tipologias, áreas brutas de construção por metro quadrado e o preço de venda das habitações de acordo com as três zonas de localização dos imóveis.

Decreto Regulamentar nº 1/89 de 7 de Janeiro / MPAT.

In: Diário da República: Série I; nº 6. 7 Jan. 89, p.62.

Nomeações dos louvados que efectuam as avaliações de prédios urbanos para efeitos de julgamento de recurso. Um dos louvados nomeado pelo IGAPHE.

Decreto-Lei nº 39/89 de 1 de Fevereiro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 27. 1 Fev. 89, p. 413.

Regula a concessão de financiamentos ao abrigo de contratos de desenvolvimento para habitação (CDH).

Aviso de 18 de Março /MF.

In: Diário da República: Série I; nº 65. 18 Mar. 89, p. 1160-(3)-1160-(4).

Fixa a taxa básica de desconto do Banco de Portugal. A suspensão da aplicação da taxa estabelecida no nº 2º, nº 1, do Aviso nº 3/88, determinada pelo Aviso nº 5/88, publica no Diário da República, 1ª série, de 15 de Setembro de 1988, é alargada às operações de crédito à habitação e aos empréstimos ao abrigo das contas poupança-habitação.

Portaria nº 229-B/89 de 18 de Março / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 65. 18 Mar. 89, p. 1160-(5).

Revisão dos parâmetros de acesso e enquadramento no regime bonificado no que respeita ao valor das habitações, à progressividade anual das prestações e ao rendimento anual bruto corrigido.

Portaria nº 319/89 de 4 de Maio / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 102. 4 Mai. 89, p. 1817.

Estabelece os custos máximos de construção e os valores máximos de venda por metro quadrado de área bruta, por tipologias e zonas, das habitações promovidas ao abrigo do Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho, no âmbito de contratos de desenvolvimento para habitação (CDH).

Portaria nº 320/89 de 4 de Maio / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 102. 4 Mai. 89, p. 1817.

Estabelece as condições de financiamento ao equipamento complementar no âmbito dos contratos de desenvolvimento para habitação. Uniformiza o sistema em vigor para a promoção de habitação a custos controlados.

Decreto-Lei nº 149/89 de 8 de Maio / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 105. 8 Maio 89, p. 1843.

Adaptação das condições financeiras dos regimes de crédito anteriores aos instituídos pelo Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro.

Decreto-Lei nº 215/89 de 1 de Julho / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 149. 1 Jul. 89, p. 2578.

Aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Decreto-Lei nº 224/89 de 5 de Julho / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 152. 5 Jul. 89, p. 2685.

Alterações a artigos do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, quanto ao prazo e às condições dos empréstimos. Redução em 50% do valor das taxas e emolumentos referentes a actos de registo e escrituras de fogos construídos ou financiados ao abrigo de programas de habitação a custos controlados (habitação social), nomeadamente com o apoio do INH.

Lei nº 24/89 de 1 de Agosto / AR.

In: Diário da República: Série I; nº 175. 1 Ago. 89, p. 2996.

Altera o artigo 1094^a do Código Civil.

Decreto-Lei nº 359/89 de 18 de Outubro / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 240. 18 Out. 89, p. 4564.

Criação da «taxa de referência para o cálculo de bonificações».

Portaria de 30 de Outubro de 1989 / MF.

In: Diário da República: Série II; nº 279. 5 Dez. 89, p. 12054.

Fixa o valor da taxa de referência para o cálculo das bonificações suportadas pelo Orçamento de Estado.

Decreto-Lei nº 382/89 de 6 de Novembro / MF.

In: Diário da República: Série I; nº 255. 6 Nov. 89, p. 4878.

Novo regime das “contas poupança-habitação”.

Decreto-Lei nº 385/89 de 8 de Novembro /MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 257. 8 Nov. 89, p. 4895.

Definição das regras relativas à concessão de financiamento intercalar por parte do INH para a aquisição de terrenos e infra-estruturas para a concretização de programas de habitação a custos controlados.

Portaria nº 1034/89 de 28 de Novembro / MF, MPAT, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 274. 28 Nov. 89, p. 5172-5173.

Integra no património próprio do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) a propriedade de prédios rústicos e urbanos do Gabinete da Área de Sines (GAS) sítios no Centro Urbano de Santo André e Vila de Sines.

Decreto-Lei nº 419/89 de 30 de Novembro /MOPT.

In: Diário da República: Série I; nº 276. 30 Nov. 89, p. 5225.

Bonificação complementar nos empréstimos à construção de habitação a custos controlados para jovens a conceder às cooperativas de construção e habitação.

Decreto-Lei 420/89 de 30 de Novembro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 276. 30 Nov. 89, p. 5225.

Alteração à formula para a determinação e comparticipação a fundo perdido de obras de conservação e beneficiação no âmbito do RECRJA.

Decreto-Lei nº 426/89 de 6 de Dezembro / MAI, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 280. 6 Dez. 89, p. 5309.

Aprova as Medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio em Centros Urbanos Antigos.

Decreto-Lei 69/90 de 2 de Março / MPAT.

In: Diário da República: Série I; nº 51. 2 Mar. 90, p. 880-887.

Regula a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território, designados abreviadamente por planos municipais, os quais compreendem: os planos directores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor.

Portaria nº 239/90 de 2 de Abril / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 77. 2 Abr. 90, p. 1530.

Fixa o preço de habitação por metro quadrado, por zonas do País, o preço de venda dos terrenos para programas de habitação social e o preço a pagar pelo IGAPHE ou pelo IGFSS, no âmbito do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Decreto-Lei nº 172/90 de 30 de Maio / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 124. 30 Mai. 90, p. 2394-2395.

Altera do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril, de modo a permitir a actualização, por Portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de taxas à alienação de fogos de habitação e terrenos propriedade de diversos institutos públicos.

Decreto Legislativo Regional nº 16/90/A, de 8 de Agosto / ALR da RAA.

In: Diário da República: Série I; nº 182. 8 Ago. 90, p. 3255-3258.

Regulamenta o apoio à aquisição ou construção de casa própria.

Portaria nº 658/90 de 10 de Agosto / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 184. 10 Ago. 90, p. 3308.

Alteração de valor base de habitação para acesso ao sistema de crédito. Definição do modelo financeiro a utilizar no regime de prestações constantes bonificadas. Alargamento do escalão de rendimento no regime de prestações progressivas bonificadas.

Decreto-Lei nº 292/90 de 21 de Setembro / PCM.

In: Diário da República: Série I; nº 219. 21 Set. 90, p. 3900.

Alteração das condições de acesso ao regime de crédito jovem bonificado.

Decreto Lei nº 310/90 de 1 de Outubro /MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 227. 1 Out. 90, p. 4055.

Criação da Marca de Qualidade LNEC, aplicável à certificação de empreendimentos da construção. Estabelece as condições da sua concessão pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC).

Decreto-Lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 238. 15 Out. 90, p. 4286-(5) a 4286-(23).

Aprova o Regime do Arrendamento Urbano (RAU).

Portaria nº 1063/90 de 19 de Outubro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 242. 19 Out. 90, p. 4330-4331.

Aprova as tabelas I,II e III, relativas à actualização de taxas à alienação de fogos de habitação e terrenos propriedade de diversos institutos públicos, a que se refere o Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 172/90, de 30 de Maio.

Decreto-Lei nº 342/90 de 30 de Outubro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 251. 30 Out. 90, p. 4480.

Modifica o regime de alienação dos fogos de habitação social e terrenos do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Altera o Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Portaria nº 232/91 de 21 de Março / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B, nº 67. 21 Mar. 91, p.1518.

Fixa o preço de habitação por metro quadrado, por zonas do País, o preço de venda dos terrenos para programas de habitação social e o preço a pagar pelo IGAPHE ou pelo IGFSS, no âmbito do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Decreto-Lei nº 150-A/91 de 22 de Abril / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 93. 22 Abr. 91, p. 2280-(2).

Estende a outras instituições de crédito a possibilidade de poderem conceder apoio financeiro, bonificado, a programas de habitação a custos controlados.

Decreto-Lei nº 150-B/91 de 22 de Abril /MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 93. 22 Abr.91, p. 2280-(3).

Alterações ao Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, nomeadamente quanto às condições de acesso ao regime de crédito bonificado e à definição da periodicidade das prestações de reembolso e pagamento de juros.

Portaria nº 610/91 de 5 de Julho / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 152. 5 Jul. 91, p. 3480.

No regime de crédito bonificado, possibilidade dos mutuários poderem optar pelos seguintes sistemas de amortização: prestações progressivas, prestações constantes com bonificação constante, prestações constantes com bonificação decrescente.

Decreto-Lei nº 305/91 de 16 de Agosto / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 187. 16 Ago. 91, p. 4162-4163.

Altera o Decreto-Lei nº 202-B/86, de 22 de Julho (aprovou a Lei Orgânica do Instituto Nacional de Habitação).

Portaria nº 45/92 de 27 de Janeiro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 22. 27 Jan. 92, p. 504.

Estabelece normas relativas à venda de fogos devolutos, por falta de candidatos ao concurso, a alienar nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Portaria nº 200/92 de 18 de Março / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 65. 18 Mar. 92, p. 1363.

Fixa o preço de habitação por metro quadrado, por zonas do País, o preço de venda dos terrenos para programas de habitação social e o preço a pagar pelo IGAPHE ou pelo IGFSS, no âmbito do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Aviso nº 90/92 de 29 de Maio / MF, MNE.

In: Diário da República: Série I-A; nº 157. 10 Jul. 92, p. 3268.

Torna público que se encontra concluído por ambas as partes o processo de aprovação do Protocolo entre a República Portuguesa e a República da Guiné-Bissau relativo à Propriedade dos Blocos Habitacionais destinados ao Alojamento de Cooperantes Portugueses, aprovado pelo Decreto-Lei nº 57/89, publicado no Diário da República, 1ª Série, nº 263, de 15 de Novembro de 1989.

Decreto-Lei nº 162/92 de 5 de Agosto / PCM.

In: Diário da República: Série I-A; nº 179. 5 Ago. 92, p. 3670.

Regula a concessão do incentivo ao arrendamento por jovens (IAJ).

Decreto-Lei nº 163/92 de 5 de Agosto / PCM, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 179. 5 Ago. 92, p. 3673.

Possibilidade das cooperativas de construção e habitação recorrerem ao crédito ao abrigo do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro, para aquisição de habitações destinadas a arrendamento a jovens.

Decreto-Lei nº 164/92 de 5 de Agosto / MJ.

In: Diário da República: Série I-A; nº 179. 5 Ago. 92, p. 3673.

Redução e isenção dos emolumentos das escrituras e dos actos de registo respeitantes à aquisição e à hipoteca de prédios ou fracções autónomas adquiridos ao abrigo do regime de crédito jovem bonificado.

Decreto-Lei nº 183/92 de 22 de Agosto /MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 193. 22 Ago. 92, p. 4100.

A adopção do regime de empreitadas de obras públicas passa a ser condição necessária para que se possa recorrer ao financiamento à construção de habitações sociais.

Portaria nº 828/92 de 25 de Agosto / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 195. 25 Ago. 92, p. 4122.

Revisão do coeficiente relativo à percentagem de juros não capitalizáveis.

Portaria nº 835/92 de 28 de Agosto / PCM, MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 198. 28 Ago. 92, p.4146.

Estabelece que o valor máximo do incentivo ao arrendamento por jovens para contratos de arrendamento em regime de renda livre ou condicionada seja determinado em função dos escalões de rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar, de acordo com a tabela I anexa a este diploma.

Portaria nº 836/92 de 28 de Agosto / PCM, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 198. 28 Ago. 92, p. 4146.

Permite o recurso por parte das cooperativas de habitação e construção ao financiamento bonificado ao abrigo do Decreto-Lei nº 328-B/86, de 30 de Setembro.

Decreto-Lei nº 197/92 de 22 de Setembro / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 219. 22 Set. 92, p. 4488.

Institui o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA).

Portaria nº 914/92 de 22 de Setembro / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 219. 22 Set. 92, p. 4493.

Estabelece o valor das participações a fundo perdido a conceder pelas administrações central e local, segundo o valor das obras e o valor das rendas.

Declaração de rectificação nº 154/92 de 30 de Setembro / PCM-SG.

In: Diário da República: Série I-B; nº 226. 30 Set. 92, p. 4594-(16).

Rectifica inexactidões constantes na Portaria nº 914/92, publicada no Diário da República, 1ª série, nº 219, de 22 de Setembro de 1992.

Aviso nº 13/93 de 28 de Dezembro / MF.

In: Diário da República: Série II; nº 6. 8 Jan. 93, p. 165.

Alarga a suspensão da taxa máxima a todas as operações de crédito à habitação e empréstimos concedidos ao abrigo das contas poupança-habitação.

Portaria nº 63/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 13. 16 Jan. 93, p. 142.

Fixa o preço para venda de habitação social durante o ano de 1993.

Portaria nº 64/93 / MOPTC, MIESS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 13. 16 Jan. 93, p. 143.

Fixa as tabelas de subsídio de renda de casa para vigorarem no ano civil de 1993.

Despacho Conjunto de 24 de Fevereiro 93 / PCM, MOPTC.

In: Diário da República: Série II; nº 64. 17 Mar. 93, p. 2846.

Designa a Secretaria Regional da Habitação e Obras Públicas da Região Autónoma dos Açores como organismo habilitado a receber os requerimentos respeitantes ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens.

Decreto-Lei nº 68/86 de 27 de Março / MOPTC.

In: Diário da República: Série I; nº 72. 27 Mar. 93, p. 727.

Os arrendatários e subarrendatários que se encontrem nas condições referidas nos artigos 22º e 23º da Lei nº 46/85, de 20 de Setembro, têm direito a um subsídio de renda, nos termos previstos no mesmo diploma, quanto ao arrendamento do fogo ou parte do fogo que constitua a sua residência permanente.

Despacho nº 126/93-XII de 6 de Abril / ME - SE do Tesouro.

In: Diário da República: Série II; nº 93. 21 Abr. 93, p. 4169.

Durante o ano de 1993 ficam os bancos autorizados a realizar operações de financiamento no âmbito dos sistemas de crédito definidos pelo Decreto-Lei nº 150-A/91 de 22-4.

Despacho nº 127/93-XII de 6 de Abril / MF - SE do Tesouro.

In: Diário da República: Série II; nº 93. 21 Abr. 93, p. 4169.

Durante o ano de 1993 todos os bancos poderão efectuar operações incluídas no regime de crédito bonificado.

Despacho Conjunto de 6 de Novembro 92 / PCM, MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série II; nº 98. 27 Abr. 93, p. 4382.

Autoriza o BESCL a efectuar o pagamento e receber os requerimentos respeitantes ao Incentivo ao Arrendamento para Jovens (IAJ).

Decreto-Lei nº 162/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 7 Maio 93, p. 2380.

Estabelece o regime de intransmissibilidade para as habitações construídas por cooperativas com apoio financeiro do Estado.

Decreto-Lei nº 163/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 7 Maio 93, p. 2380.

Estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Decreto-Lei nº 164/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 7 Maio 93, p. 2383.

Estabelece o Programa de Construção de Habitações Económicas.

Decreto-Lei nº 165/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 7 Maio 93, p. 2385.

Revê o regime jurídico dos contratos de desenvolvimento para a habitação (revoga o Decreto-Lei nº 39/89 de 2 de Fevereiro).

Decreto-Lei nº 166/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 7 Maio 93, p. 2388.

Estabelece o regime de renda apoiada.

Decreto-Lei nº 167/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 7 Maio 93, p. 2390.

Estabelece o regime de propriedade resolúvel sobre prédios urbanos ou suas fracções autónomas.

Despacho SEH nº 7/93-XII de 7 de Maio / SEH.

In: Diário da República: Série II; nº 106. 7 Maio 93, p. 4834.

Desistência da expropriação das parcelas 2,3,7 e 11 dos terrenos necessários à construção do conjunto habitacional de Nazes Lamego.

Despacho SEH nº 8/93 de 22 de Abril / SEH.

In: Diário da República: Série II; nº 106. 7 Maio 93, p. 4834,

Desistência da expropriação e desenvolvimento dos proprietários das parcelas 1,4,5,12,13,15 e 16 dos terrenos destinados à construção do conjunto habitacional de Nazes Lamego.

Lei nº 14/93 / AR.

In: Diário da República: Série IA; nº 112. 14 Maio 93, p. 2536.

Autorização ao governo para rever o regime de arrendamento urbano para fins habitacionais.

Lei nº 17/93 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 129. 1º Supl. 3 Jun. 93, p. 3008-(2)

Autorização ao Governo para legislar no sentido de adequar as competências das administrações central e local aos programas de realojamento e de construção de habitações económicas.

Lei nº 18/93 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 137. 14 Jun. 93, p. 3162.

Autorização ao Governo para alterar o regime contra-ordenacional aplicável às violações das normas legais sobre o direito de habitação periódica e direitos análogos.

Decreto-Lei nº 250/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 163. 14 Jul. 93, p. 3827.

Altera o Decreto-Lei nº 328-B/86 de 30 de Setembro (estabelece o novo regime de crédito à habitação própria).

Despacho Conjunto de 3 de Junho 93 / PCM, MOPTC.

In: Diário da República: Série II; nº 162. 1º Supl. 13 Jul. 93, p. 7496-(3).

Aprova modelos de impressos para requerer ao IGAPHE os subsídios previstos no Decreto-Lei nº 162/92 de 5-8 (Incentivo ao arrendamento por jovens).

Decreto-Lei nº 255/93 / MJ, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 164. 15 Jul. 93, p. 3843.

Permite a transmissão de imóveis destinados à habitação mediante documento particular.

Portaria nº 669-A/93 / MF, MJ, MOPTC. -

In: Diário da República: Série I-B; nº 165. 1º Supl. 16 Jul. 93, p. 3870-(2).

Aprova os modelos a adotar pelas instituições de crédito autorizadas a conceder crédito à habitação.

Portaria nº 672/93 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 167. 19 Jul. 93, p. 3881.

Fixa em 3 anos a duração do período de aplicação da taxa fixa para empréstimos.

Portaria nº 673/93 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 167. 19 Jul. 93, p. 3882.

Regulamenta as condições dos financiamentos a conceder pelas instituições autorizadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Acórdão nº 311/93 de 28 de Abril / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série II; nº 170. 22 Jul. 93, p. 7801.

Não declara a inconstitucionalidade de várias normas do artº 20 da Lei nº 42/90 de 10 de Agosto (autorização ao Governo para alterar o regime do arrendamento urbano).

Decreto-Lei nº 272/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 181. 4 Ago. 93, p. 4181.

Estabelece medidas relativas aos programas de realojamento e de construção de habitações económicas.

Portaria nº 716/93 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 181. 1º Supl. 4 Ago. 93, p. 4192-(2).

Fixa o preço máximo de venda dos terrenos para o Programa de Construção de Habitações Económicas, a vigorar para os concursos a abrir até 31 de Dezembro de 1993.

Portaria nº 717/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 181. 1º Supl. 4 Ago. 93, p. 4192-(2).

Aprova o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo para serem adoptados pelo IGAPHE nos concursos públicos a lançar no âmbito do Programa de Construção de Habitações Económicas.

Decreto-Lei nº 275/93 / MCT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 182. 5 Ago. 93, p. 4194.

Aprova o regime jurídico da habitação periódica. Revoga o Decreto-Lei 130/89 de 18 de Abril.

Decreto-Lei nº 278/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 186. 10 Ago. 93, p. 4262.

Altera o Regime do Arrendamento Urbano aprovado pelo Decreto-Lei 321-B/90 de 15 de Outubro.

Acórdão nº 432/93 de 13 de Julho / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série II; nº 193. 18 Ago. 93, p. 8734.

Decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade dos artºs 2º e 4º do decreto que estabelece medidas relativas aos programas de realojamento e de construção de habitações económicas.

Decreto-Lei nº 288/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 195. 20 Ago. 93, p. 4454.

Altera o regime de alienação de terrenos e de fogos de habitação social do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional da Estado (IGAPHE) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

Decreto-Lei nº 294/93 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 199. 25 Ago. 93, p. 4506.

Altera o Decreto-Lei nº 382/89 de 6 de Novembro (estabelece um novo regime para as contas poupança-habitação).

Portaria nº 775/93 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 207. 3 Set. 93, p. 4653.

Fixa o valor das habitações a alienar aos arrendatários, nos termos do artigo 140 do Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio.

Portaria nº 782/93 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 209. 6 Set. 93, p. 4687.

Fixa, para vigorar em 1993, os preços máximos dos fogos por tipologia consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Declaração de rectificação nº 189/93 de 30 de Setembro / PCM-SG.

In: Diário da República: Série I-B; nº 230. 30 Set. 93, p. 5540-(11).

Rectifica inexactidões da Portaria nº 673/93, publicada no Diário da República, 1ª Série, nº 167, de 19 de Julho de 1993, dos Ministérios das Finanças e Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que regulamenta as condições dos financiamentos a conceder pelas instituições autorizadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Resolução do Conselho de Ministros nº 60/93 / PCM.

In: Diário da República: Série I-B; nº 241. 14 Out. 93, p. 5782.

Autoriza as alterações ao Housing Program Agreement celebrado entre o Governo Português e o Governo dos Estados Unidos da América.

Portaria nº 1103-A193 / MF, MIE, MOPTC, MCT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 255. 1º Supl. 30 Out. 93, p. 6130-(2).

Determina o coeficiente de actualização das rendas dos contratos em regime de renda livre, condicionada e para comércio indústria ou para o exercício de profissões liberais para o ano de 1994.

Portaria nº 1103-B/93 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 255. 1º Supl. 30 Out. 93, p. 6130-(2).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais anteriores a 1980.

Despacho SEH nº 42/93-XII de 4 de Novembro / SEH.

In: Diário da República: Série II; nº 270. 18 Nov. 93, p. 12221.

Autoriza a Santa Casa da Misericórdia da Golegã, no âmbito do programa de comparticipações, a proceder à venda dos fogos comparticipados ao abrigo da portaria publicada no DR 220, II, de 23-9-78.

Despacho SEH nº 41/93-XII de 4 de Novembro / SEH.

In: Diário da República: Série II; nº 290. 1º Supl. 14 Dez. 93, p. 13184-(35).

Declara a desistência da expropriação de várias parcelas de terreno destinadas ao Plano Integrado de Setúbal, com a consequente devolução aos respectivos proprietários.

Portaria nº 45-A/94 de 14 de Janeiro / MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 11. 14 Jan. 94, p. 176-(2).

Para efeitos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 359/89, de 18 de Outubro, a taxa de referência para cálculo das bonificações suportadas pelo Orçamento do Estado seja fixada em 13%, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito for menor, caso em que aquela taxa de referência passará a ser-lhe igual.

Portaria nº 161/94 / MOPTC, MESS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 68. 22 Mar. 94, p. 1440.

Fixa o preço de habitação por metro quadrado consoante as zonas do País, para vigorar em 1994.

Portaria nº 214/94 / MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 85. 12 Abr. 94, p. 1684.

Aprova o impresso, modelo nº 15, destinado à comunicação a que se refere o artigo 11º do Decreto-Lei nº 382/89 de 6 de Novembro (estabelece um novo regime para as contas poupança-habitação).

Lei nº 13/94 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 109. 11 Maio 94, p. 2431.

Altera, por ratificação, o Decreto-Lei nº 278/93 de 10 de Agosto (que altera o Regime do Arrendamento Urbano).

Despacho Conjunto de 13 de Abril 94 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série II; nº 115. 18 Maio 94, p. 4848.

Determina que a taxa de juro a aplicar pelo INH nos financiamentos relativos à promoção de habitação de custos controlados passe a ser indexada à “prime rate” variável de curto prazo da CGD.

Portaria nº 302/94 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 115. 18 Maio 94, p. 2663.

Estabelece normas relativas à variação da taxa de bonificação referente ao crédito para habitação própria permanente.

Portaria nº 326/94 / MOPTC, MESS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 123. 27 Maio 94, p. 2806.

Fixa as tabelas de subsídio de renda de casa para vigorarem no ano civil de 1994.

Decreto-Lei nº 181/94 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 148. 29 Jun. 94, p. 3419.

Altera o Decreto-Lei nº 164/93 de 7 de Maio (estabelece o Programa de Construção de Habitações Económicas).

Decreto-Lei nº 199/94 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 168. 22 Jul. 94, p. 4648.

Estabelece condições especiais de financiamento da aquisição pelos municípios dos fogos em empreendimentos de habitação a custos controlados quando se destinem à afectação ao Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, previsto no Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio.

Portaria nº 704-A/94 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 174. 3º Supl. 29 Jul. 94, p. 4294-(22).

Fixa o preço máximo de venda dos terrenos para o Programa de Construção de Habitações Económicas, a vigorar para os concursos a abrir até 31 de Dezembro de 1994.

Portaria nº 704-B/94 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 174. 3º Supl. 29 Jul. 94, p. 4294-(22).

Aprova o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo a adoptar pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) nos concursos públicos a lançar no âmbito do Programa de Construção de Habitações Económicas.

Portaria nº 784/94 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 201. 31 Ago. 94, p. 5051.

Fixa, para vigorar em 1994, os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Portaria nº 882/94 / MF, MJ, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 228. 1 Out. 94, p. 6041.

Altera a Portaria nº 669-A/93 de 16 de Julho (aprova os modelos a adoptar pelas instituições de crédito autorizadas a conceder crédito à habitação).

Decreto-Lei nº 267/94 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 247. 25 Out. 94, p. 6429.

Altera o regime da propriedade horizontal constante do Código Civil e o Código do Registo Predial.

Decreto-Lei nº 268/94 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 247. 25 Out. 94, p. 6433.

Estabelece normas regulamentares do regime da propriedade horizontal.

Decreto-Lei nº 269/94 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 247. 25 Out. 94, p. 6434.

Cria as contas poupança-condomínio.

Portaria nº 975-A/94 / MF, MIE, MOPTC, MCI.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 3º Supl. 31 Out. 94, p. 6554-(16).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais para vigorar no ano civil de 1995.

Portaria nº 975-B/94 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 3º Supl. 31 Out. 94, p. 6554-(16).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar no ano civil de 1995.

Portaria nº 1158/94 / MOPTC, MESS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 302. 31 Dez. 94, p. 7508.

Fixa as tabelas de subsidio de renda de casa para vigorarem no ano civil de 1995.

Decreto-Lei nº 23/95 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 33. 8 Fev. 95, p. 781.

Interpreta o nº 3 do artº 4º do Decreto-Lei nº 288/93 de 20 de Agosto (altera o regime de alienação de terrenos e de fogos de habitação social do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)).

Decreto nº 4/95 / MNE.

In: Diário da República: Série I-A; nº 42. 18 Fev. 95, p. 1014.

Aprova o Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República Democrática de São Tomé e Príncipe no Domínio da Habitação.

Decreto-Lei nº 63/95 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 83. 7 Abr. 95, p. 2037.

Altera o Decreto-Lei nº 164/93 de 7 de Maio (estabelece o Programa de Construção de Habitações Económicas).

Decreto Legislativo Regional nº 7/95/A / RAA.

In: Diário da República: Série I-A; nº 100. 29 Abr. 95, p. 2440.

Cria o Sistema de Apoio Financeiro à Habitação (SAFIN). Revoga o Decreto Legislativo Regional nº 13/90/A de 7 de Agosto.

Portaria nº 396/95 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 102. 3 Maio 95, p. 2469.

Fixa, para o ano de 1995, o preço máximo de venda de terrenos para o Programa de Construção de Habitações Económicas.

Portaria nº 401/95 / MOPTC, MESS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 102. 3 Maio 95, p. 2478.

Fixa o preço de habitação por metro quadrado consoante as zonas do País, para vigorar em 1995.

Decreto-Lei nº 87/95 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 104. 5 Maio 95, p. 2518.

Alarga o âmbito de aplicação do Decreto-Lei nº 226/87 de 6 de Junho (estabelece o regime de cooperação entre a administração local em programas de habitação social por arrendamento).

Portaria nº 406/95 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 104. 5 Maio 95, p. 2526.

Fixa, para o ano de 1995, os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Decreto-Lei nº 93/95 / MOPTC.

In: Diário da República: Série IA; nº 107. 9 Maio 95, p. 2602

Altera o Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio (estabelece o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto)

Despacho nº 712/95-XII de 28 de Abril / ME - SEAT.

In: Diário da República: Série II; nº 108. 19950510, p. 5089.

Autoriza todos os bancos a conceder financiamento no âmbito dos sistemas de crédito bonificado à construção de habitação de custos controlados durante o ano de 1995.

Despacho nº 713/95-XII de 28 de Abril / MF - SEAT.

In: Diário da República: Série II; nº 108. 10 Maio 95, p. 5090.

Autoriza todos os bancos a efectuar as operações de crédito bonificado previstas no DL nº 328-B/86 de 30-9, durante o ano de 1995.

Despacho nº 96/95-XII de 30 Maio / MF.

In: Diário da República: Série II; nº 158. 1º Supl. 11 Jul. 95, p. 7898-(7).

Reconhece competência para a classificação e atribuição de “casas de função” aos serviços e organismos a que esses imóveis estão afectos.

Portaria nº 922/95 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 167. 21 Jul. 95, p. 4677.

Estabelece as normas em que podem ser adquiridos fogos no mercado livre para realojamento de famílias que vivem em barracas implantadas no local da construção do nó de Sacavém que ligará a CRIL à nova ponte sobre o rio Tejo.

Decreto-Lei nº 197/95 / MOPTC.

In: Diário da República: Série I-A; nº 174. 29 Jul. 95, p. 4874.

Permite aos municípios proceder à aquisição de fogos no mercado para a concretização dos programas de habitação social municipal para arrendamento destinados ao realojamento da população residente em barracas.

Decreto-Lei nº 211/95 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 189. 17 Ago. 95, p. 5115.

Altera o Decreto-Lei nº 382/89 de 6 de Novembro (estabelece um novo regime para as contas poupança-habitação).

Despacho Conjunto de 21 de Julho 95 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série II; nº 190. 18 Ago. 95, p. 9793.

Determina que a taxa de juro a aplicar pelo INH nos financiamentos relativos à promoção de habitação de custos controlados passe a ser indexada à “prime rate” variável de curto prazo da CGD.

Decreto Legislativo Regional nº 14/95 /A / RAA.

In: Diário da República: Série IA; nº 193. 22 Ago. 95, p. 5241.

Cria um programa de apoio à habitação, a conceder pelo Governo Regional dos Açores.

Decreto Legislativo Regional nº 18/95 /M / RAM.

In: Diário da República: Série I-A; nº 197. 26 Ago. 95, p. 5396.

Cria um programa de construção de habitações económicas, a afectar à venda ou ao arrendamento social gozando os particulares promotores de um conjunto de apoios públicos.

Lei nº 87/95 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 202. 1 Set. 95, p. 5501.

Isenção do pagamento de taxas e encargos para a habitação a custos controlados.

Lei nº 89/95 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 202. 1 Set. 95, p. 5503.

Arrendamento urbano para habitação na Região Autónoma da Madeira - adaptações ao Regime de Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro, e o Decreto-Lei nº 337/91 de 10 de Setembro.

Portaria nº 1101/95 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 207. 7 Set. 95, p. 5670.

Fixa, para vigorar em 1995, os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito de programas municipais de realojamento.

Decreto-Lei nº 234/95 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 212. 13 Set. 95, p. 5753.

Altera o Decreto-Lei nº 77/89 de 3 de Março (autoriza a transformação dos contratos em regime de propriedade colectiva das cooperativas de habitação para regime de propriedade individual a favor dos moradores).

Portaria nº 1300-A/95 / MF, MES.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 31 Out. 95, p. 6774-(2).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais para vigorar no ano civil de 1996.

Portaria nº 1300-B/95 / MF, MES.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 31 Out. 95, p. 6774-(2).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar no ano civil de 1996.

Despacho Conjunto de 29 de Setembro 95 / PCM, MOPTC.

In: Diário da República: Série II; nº 260. 10 Nov. 95, p. 13463.

Aprova o modelo de requerimento de candidatura ao incentivo ao arrendamento por jovens.

Decreto-Lei nº 299/95 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 267. 18 Nov. 95, p. 7087.

Estabelece regras que visam simplificar e uniformizar o processo de cálculo dos juros nos empréstimos a conceder ao abrigo de programas de habitação a custos controlados.

Portaria nº 1375/95 / MF, MOPTC.

In: Diário da República: Série I-B; nº 270. 22 Nov. 95, p. 7194.

Estabelece os termos e condições dos regimes de intransmissibilidade dos fogos com condições especiais de financiamento.

Portaria nº 18/96 / MÊS - MSSS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 25. 30 Jan. 96, p. 160.

Aprova as tabelas de subsídio de renda de casa e das rendas limite para vigorarem no ano civil de 1996.

Acórdão nº 33/96 / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série II; nº 102. 2 Maio 96, p. 5858.

Aplicação da Portaria nº 381/91 de 3 de Maio (Comissão Especial para fixação dos factores de actualização das rendas).

Despacho Conjunto de 9 de Abril 96 / SEOP, SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 106. 7 Maio 96, p. 6036.

Constituição de um grupo de trabalho com representação do IGAPHE, da JAE e da C.M. da Amadora, com os objectivos de identificar a extensão e natureza dos problemas de realojamento colocados pela construção da CRIL e da radial da Pontinha e a existência de terrenos públicos ou privados, susceptíveis de produzir soluções económicas de realojamento.

Despacho Conjunto de 11 de Abril 96 / MNE, MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 114. 16 Maio 96, p. 6509.

Determina as formas de preparação da contribuição de Portugal para a Conferência das Nações Unidas Sobre Estabelecimentos Humanos - Habitat II, que terá lugar em Istambul, de 3 a 14-6-96.

Portaria nº 179/96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 125. 29 Maio 96, p. 1312.

Fixa o preço máximo de venda dos terrenos para o Programa de Construção de Habitações Económicas para o ano de 1996.

Portaria nº 187/96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 126. 30 Maio 96, p. 1332.

Fixa os preços máximos dos fogos por tipologia nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto para 1996, no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER).

Despacho SEHC nº 285/96 de 24 de Maio / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 136. 14 Jun. 96, p. 7877.

Determina que as entidades fiscalizadas ou tuteladas pelo MEPAT remetam ao IGAPHE identificação completa das famílias que se alojaram ou indemnizaram, a fim de evitar duplicações nos realojamentos e indemnizações.

Decreto Legislativo Regional nº 10/96 /A / RAA.

In: Diário da República: Série I-A; nº 139. 18 Jun. 96, p. 1566.

Altera o Decreto Legislativo Regional nº 14/95/A de 22 de Agosto (cria um programa de apoio à habitação a conceder pelo Governo Regional dos Açores.

Decreto-Lei nº 73/96 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 139. 18 Jun. 96, p. 1554.

Permite a aplicação de limites e requisitos diferentes dos fixados no Regulamento Geral das Edificações Urbanas nos casos fixados nas Recomendações Técnicas para Habitação Social.

Decreto-Lei nº 79/96 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 141. 20 Jun. 96, p. 1582.

Cria o regime da concessão de comparticipações para o apoio à aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo Programa Especial de Realojamento nas áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto aprovado pelo Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio.

Despacho SEHC nº 31/96 de 3 Junho / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 144. 24 Jun. 96, p. 8378.

Desistência da expropriação, com a consequente devolução aos proprietários, das parcelas 42, 45 e 261 do Plano Integrado de Setúbal.

Decreto-Lei nº 104/96 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 176. 31 Jul. 96, p. 2190.

Altera o Decreto-Lei nº 197/92 de 22 de Setembro, dando nova redacção aos seus artigos 4º, 7º e 8º e aditando o artigo 9º-A (Programa RECRIA).

Decreto-Lei nº 105/96 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 176. 31 Jul. 96, p. 2191.

Cria o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas abreviadamente designado por REHABITA.

Decreto-Lei nº 106/96 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 176. 31 Jul. 96, p. 2193.

Estabelece o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal, abreviadamente designado por RECRIPH.

Portaria nº 352/96 / MF - MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 187. 13 Ago. 96, p. 2508.

Fixa, para vigorar em 1996, os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito de programas municipais de realojamento.

Portaria nº 357/96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 189. 16 Ago. 96, p. 2563.

Altera a Portaria nº 187/96 de 30 de Maio fixa os preços máximos dos fogos por tipologia nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto para 1996, no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER).

Portaria nº 389/96 / MEPAT, MSSS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 193. 21 Ago. 96, p. 2606.

Fixa, para vigorar em 1996, o preço de venda de terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados, consoante as zonas do país.

Despacho nº SEHC 40/96 de 5 de Agosto / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 195. 23 Ago. 96, p. 11878.

Desistência da expropriação com consequente devolução aos respectivos proprietários de parcelas do Empreendimento de Peniche III (Programa de Construção do Conjunto Habitacional em Peniche III).

Despacho SEHC nº 41/96 de 5 de Agosto / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 195. 23 Ago. 96, p. 11878.

Desistência da expropriação com a consequente devolução ao respectivo proprietário das parcelas de terreno necessárias à realização do Plano Integrado de Setúbal.

Despacho Conjunto de 31 de Maio 96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 198. 27 Ago. 96, p. 11990.

Determina que a taxa de juro a aplicar pelo INH nos financiamentos relativos à promoção de habitação a custos controlados seja indexada à “prime rate” variável a curto prazo da Caixa Geral de Depósitos adicionada de até um nono da mesma em função da qualidade dos mutuários, financiamento celebrados pelo 114H a partir da data da sua publicação.

Portaria nº 420/96 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 199. 28 Ago. 96, p. 2796.

Altera a Portaria nº 828/88 de 29-12 (fixa os parâmetros a que devem obedecer as habitações de custos controlados (habitações sociais), independentemente de estas serem destinadas a venda ou arrendamento).

Lei nº 34/96 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 200. 29 Ago. 96, p. 2802.

Altera o Decreto-Lei nº 163/93 de 7 Maio (Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto).

Despacho MEPAT nº 131/96 de 13 de Agosto / MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 201. 30 Ago. 96, p. 12228.

Altera as Recomendações Técnicas para Habitação Social admitindo a construção de unidades residenciais para pessoas isoladas no âmbito de operações de realojamento.

Portaria nº 523/96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 227. 30 Set. 96, p. 3435.

Altera a Port. Nº 352/96 de 13 de Agosto (fixa os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito de programas municipais de realojamento).

Portaria nº 616-A/96 / MF, MEPAT, ME.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 30 Out. 96, p. 3860-(2).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contactos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais, para vigorar no ano civil de 1997.

Portaria nº 616-B/96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 30 Out. 96, p. 3860-(2).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar no ano civil de 1997.

Despacho Conjunto de 16 de Outubro 96 / MEPAT, MSSS.

In: Diário da República: Série II; nº 262. 12 Nov. 96, p. 15788.

Determina a constituição de uma comissão conjunta para acompanhamento das relações entre o MSSS e a SEHC, com o fim de melhor articular as políticas sociais na área da promoção habitacional com outras áreas de actuação no desenvolvimento da protecção social.

Portaria nº 253/96 (2ª Série) de 29 de Outubro / MF, MEPAT, ME.

In: Diário da República: Série II; nº 263. 13 Nov. 96, p. 15865.

Determina que o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais, para vigorar no ano civil de 1997, seja de 1,027.

Portaria nº 711/96 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 284. 9 Dez. 96, p. 4707.

Estabelece o valor de acréscimo de comparticipação a atribuir quando da realização de obras de conservação em centros urbanos antigos.

Despacho MEPAT nº 164/96 de 26 de Novembro / MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 289. 14 Dez. 96, p. 17334.

Constitui a Comissão de Estudos para a Melhoria das Situações de Arrendamento Habitacional anteriores ao Decreto-Lei nº 32-B/90 de 15-10, abreviadamente designada por Comissão para o Arrendamento Habitacional (CAH).

Despacho SEHC nº 55/96 de 30 de Novembro / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 292. 18 Dez. 96, p. 17516.

Declara a desistência da expropriação da parcela nº 383 do Plano Integrado de Setúbal.

Portaria nº 44/97 / MEPAT, MSSS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 14. 17 Jan. 97, p. 287.

Aprova as tabelas de subsídio de renda de casa e de rendas limite para vigorarem no ano civil de 1997.

Decreto-Lei nº 30/97 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 23. 28 Jan. 97, p. 444.

Transfere para o Instituto Nacional de Habitação as competências legais cometidas ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio) e dos programas municipais de Realojamento (Decreto-Lei nº 226/87 de 6 de Junho).

Despacho Conjunto nº A-12/97-XIII de 31 de Janeiro / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 43. 20 Fev. 97, p. 2217.

Autoriza a aquisição pelo município de Loulé de 49 habitações, pelo preço global de 470 700 contos, para concretização do realojamento da população residente no bairro de barracas designado “Bairro dos Pescadores” sito em Quarteira.

Despacho SEHC nº 7/97 de 28 de Fevereiro / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 65. 18 Mar. 97, p. 3233.

Desistência de expropriação, com consequente devolução aos respectivos proprietários, de parcelas necessárias à realização do Plano Integrado de Setúbal.

Resolução nº 21/97 (2ª Série) de 3 de Abril / PCM.

In: Diário da República: Série II; nº 98. 28 Abr. 97, p. 4963.

Autoriza a aquisição pela Casa Pia de Lisboa de 172 fogos que constituem a Urbanização de Nossa Senhora da Conceição situada no Monte de Caparica em Almada.

Decreto-Lei nº 109/97 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 106. 8 Maio 97, p. 2201.

Revê os regimes de intransmissibilidade e inalienabilidade em vigor para as segundas transmissões de habitações a custos controlados.

Portaria nº 316/97 / MEPAT, MSSS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 110. 13 Maio 97, p. 231.2

Fixa, para vigorar em 1997, o preço de venda dos terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados, consoante as zonas do País.

Portaria nº 371/97 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 130. 6 Jun. 97, p. 2792.

Cria condições financeiras e técnicas para concessão de empréstimos para projectos de equipamento social partes acessórias dos fogos e ou espaços comerciais quando integrados em empreendimentos de habitações a custos controlados. Revoga a Portaria nº 302/88 de 12 de Maio.

Decreto-Lei nº 175/97 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 133. 11 Jun. 97, p. 2822.

Revê o regime de financiamento à promoção cooperativa a custos controlados para venda em regime de propriedade individual.

Decreto-Lei nº 156/97 de 24 de Junho

In: Diário da República: Série I-A; nº 143. 24 Jun. 97, p. 3068.

As alterações a planos municipais de ordenamento do território necessárias para a execução de empreendimentos maioritariamente abrangidos pelos Decretos-Leis nºs 226/87, de 6 de Junho e 163/93, de 7 de Maio, bem como os programas de construção a custos controlados destinados a arrendamento, que impliquem alterações aos princípios de uso, ocupação e transformação dos solos, subjacentes à elaboração do respectivo plano, ou que afectem servidões, restrições de utilidade pública ou tenham repercussões noutros planos ou nas redes de equipamentos e infra-estruturas estão sujeitas ao disposto no nº 1 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 211/92, de 8 de Outubro, e pelo Decreto-Lei nº 155/97, de 24 de Junho.

Acórdão nº 410/97 de 23 de Maio / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série I-A; nº 155. 8 Jul. 97, p. 3344.

Declara inconstitucional, com força obrigatória geral, por violação do disposto na alínea h) do nº 1 do artigo 168º da Constituição da República, a norma do artigo 1º do Decreto-Lei nº 278/93 de 10 de Agosto, na parte em que elimina o nº 3 do artigo 89º do Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro.

Portaria nº 500/97 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 166. 21 Jul 97, p. 3654.

Estabelece disposições sobre os parâmetros de área e custos de construção, os valores máximos de venda e os conceitos a que devem obedecer as habitações a custos controlados. Revoga a Portaria nº 828/88 de 29 de Dezembro.

Decreto-Lei nº 189/97 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 173. 29 Jul. 97, p. 3868.

Permite a venda de fogos de habitação social da Obra Social do Ministério das Obras Públicas aos respectivos arrendatários e os fogos devolutos ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.

Portaria nº 589-A/97 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série IB; nº 178. Supl. 4 Ago. 97, p. 4052 (2)

Fixa, para vigorar em 1997, os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito de programas municipais de realojamento

Portaria nº 589-B/97 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 178. Supl. 4 Ago. 97, p. 4052-(2).

Fixa, para vigorar em 1997, os preços máximos dos fogos por tipologia, consoante as zonas do País, para efeitos de aquisição no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER), nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Despacho nº 6221/97 de 31 de Julho / MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 191. 20 Ago. 97, p. 10159.

Determina que a elaboração do relatório final elaborado pela CAH seja prorrogado por quatro meses com termo em 26 de Dezembro de 1997 de acordo com o nº 12 de Desp. MEPAT nº 164/97 de 26-11.

Acordo nº 68/97 de 16 de Julho / IGAPHE.

In: Diário da República: Série II; nº 197. 27 Ago. 97, p. 10533.

Acordo de colaboração entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, o Instituto Nacional de Habitação e o município de Lisboa para concretização do REHABITA.

Despacho nº 7663/97 de 2 de Setembro / SEHC.

In: Diário da República: Série II; nº 215. 17 Set. 97, p. 11500.

Desistência da expropriação, com devolução do proprietário, da parcela 314 do Plano Integrado de Setúbal.

Decreto-Lei nº 265/97 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 228. 2 Out. 97, p. 5389.

Altera o Decreto-Lei nº 149/95 de 24 de Junho, que regula o contrato de locação financeira e revoga o Decreto-Lei nº 10/91 de 9 de Janeiro, que estabelece o regime do contrato de locação financeira de imóveis para habitação.

Portaria nº 1039/97 de 3 de Outubro

In: Diário da República: Série I-B; nº 229. 3 Out. 97, p. 5403.

Para efeitos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 359/89, de 18 de Outubro, a taxa de referência para cálculo das bonificações suportadas pelo Orçamento do Estado seja, para as operações de crédito bonificado a contratar, fixada em 8%, salvo se a taxa de juro activa praticada pela instituição de crédito for menor, caso em que aquela taxa de referência passará a ser-lhe igual.

Despacho nº 8681/97 de 15 de Setembro / MF, SEO.

In: Diário da República: Série II; nº 270. 4 Out. 97, p. 12216.

Estabelece que a taxa de juro do crédito à habitação ao abrigo do Decreto-Lei nº 4295 de 27 de Abril de 1960 corresponda, em cada momento a 60% da taxa base do crédito à habitação que vigorar na Caixa Geral de Depósitos.

Acórdão nº 486/97 de 2 de Julho / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série II; nº 241. 17 Out. 97, p. 12808.

Processo nº 734/96 relativo a acções de despejo por incumprimento do Regime de Arrendamento Urbano.

Acórdão nº 327/97 de 17 de Abril / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série II; nº 243. 20 Out. 97, p. 12889.

Processo nº 699/95 relativo a aplicação do Regime de Arrendamento Urbano.

Portaria nº 1089-C/97 / MF, MEPAT, ME.

In: Diário da República: Série I-B; nº 253. 20 Supl. 31 Out. 97, p. 5992-(4).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais para vigorar no ano civil de 1998.

Portaria nº 1089-D197 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 253.20 Supl. 31 Out. 97, p. 5992-(4).

Fixa os valores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar no ano civil de 1998.

Despacho Conjunto nº 489/97 de 12 de Novembro / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 276. 28 Nov. 97, p. 14672.

Determina que a taxa de juro a aplicar pelo INH nos financiamentos à promoção de habitação a custos controlados seja indexada à taxa LISBOR a 6 meses, adicionada de até 4 e 1/2 pontos percentuais em função de critérios de gestão do Instituto.

Decreto-Lei nº 346/97 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 281. 5 Dez. 97, p. 6505.

Cria um regime especial de apoio financeiro para realojamento das populações desalojadas na sequência dos fenómenos climatéricos de carácter anormal e imprevisível que recentemente se verificaram no território nacional, com especial incidência na Região Autónoma dos Açores e nas Regiões do Algarve e do Alentejo.

Despacho nº 12478/97 de 24 de Novembro / MF, SETF.

In: Diário da República: Série II; nº 285. 11 Dez. 97, p. 15146.

Autoriza todos os bancos a realizar operações de financiamento no âmbito dos sistemas de crédito constantes do artº 1º do Decreto-Lei nº 150-A19 de 23 de Abril.

Despacho nº 12479/97 de 11 de Dezembro / MF, SETF.

In: Diário da República: Série II; nº 285. 11 Dez. 97, p. 15146.

No âmbito do regime de crédito à habitação própria, determina que todos os bancos possam efectuar operações incluídas no regime de crédito bonificado.

Decreto-Lei nº 380/97 / MDN.

In: Diário da República: Série I-A; nº 300. 30 Dez. 97, p. 6830.

Estabelece o novo regime jurídico de arrendamento dos fogos de renda económica do Instituto de Acção Social das Forças Armadas (IASFA).

Portaria nº 7/98 / MDN.

In: Diário da República: Série I-B; nº 5. 7 Jan. 98, p. 94.

Aprova o Regulamento para a Atribuição das Casa de Renda Económica do Instituto de Acção Social das Forças Armadas.

Portaria nº 76/98 / MEPAT, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 42. 19 Fev. 98, p. 678.

Fixa, para vigorar em 1998, o preço da habitação por metro quadrado de área útil e o preço de venda dos terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados.

Acórdão nº 114/98 de 13 de Março / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série I-A; nº 61. 13 Mar. 98, p. 983.

Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do nº 1 do artigo 36º do Regime do Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo Decreto-Lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro, por violação da alínea a) do nº 1 do artigo 168º da Constituição, na versão introduzida pela segunda revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional nº 1/89 de 30 de Julho.

Portaria nº 162/98 / MEPAT, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 63. 16 Mar. 98, p. 1102.

Fixa as tabelas de subsídio de renda de casa para vigorarem no ano civil de 1998.

Despacho nº 5116/98 de 25 de Fevereiro / SEHC.

In: Diário da República: II; nº 73. 27 Mar. 98, p. 3953.

Determina ao INH que, em articulação do gabinete da SEHC, procede à elaboração e apresentação dos projectos do diploma de revisão do regime de apoio financeiro às populações dos Açores e do Algarve que se encontram em situação de desalojamento temporário ou definitivo em virtude dos temporais ocorridos em Outubro e Novembro de 1997.

Decreto Legislativo Regional nº 8/98/A / RAA.

In: Diário da República: Série I-A; nº 86. 13 Abr. 98, p. 1582.

Altera o Decreto Legislativo Regional nº 14/95/A de 22 de Agosto (cria um programa de apoio à habitação a conceder pelo Governo Regional dos Açores).

Despacho Conjunto nº 265/98 de 13 de Março / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 86. 13 Abr. 98, p. 4769.

Autoriza o INH a celebrar todos os contratos e ou alterações aos contratos com créditos mal parados de cooperativas e associações de moradores que, face às características específicas de cada caso, se revelem necessárias para assegurar o célere e efectivo pagamento dos montantes em dívida.

Portaria nº 451/98 / MF.

In: Diário da República: Série II; nº 100. 30 Abr. 98, p. 5791.

Autoriza a cessão, a título definitivo, ao IGAPHE de parcelas de terreno sitas no local de Barão de Vivalda, na freguesia de Arroios, concelho de Vila Real, destinadas à construção do Bairro Social da Araucária.

Decreto-Lei nº 136-A/98 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 112. 1º Supl. 15 Maio 98, p. 2336-(2).

Adequa o regime de apoio especial a conceder aos proprietários ou arrendatários de habitações situadas na Região Autónoma dos Açores e nos distritos de Beja, Évora e Faro, total ou parcialmente destruídas ou em risco de derrocada em resultado dos fenómenos climáticos anormais ocorridos em Outubro e Novembro de 1997.

Portaria nº 297-A/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 112. 1º Supl. 15 Maio 98, p. 2336-(6).

Fixa os valores a conceder aos proprietários ou arrendatários afectados pelas intempéries ocorridas em Outubro e Novembro de 1997.

Decreto-Lei nº 137/98 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 113. 16 Maio 98, p. 2338.

Altera o Decreto-Lei nº 328-B/86 de 30 de Setembro (estabelece o novo regime de crédito à habitação).

Portaria nº 741/98 / ME.

In: Diário da República: Série II; nº 178. 4 Ago. 98, p. 10899.

Autoriza a cessão a título definitivo ao município de Vila Real de Santo António de uma parcela de terreno para a edificação de habitação social.

Portaria nº 540/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 189. 18 Ago. 98, p. 4074.

Fixa, para vigorar em 1998, os preços máximos de aquisição, por tipologia e consoante as zonas do País, de fogos destinados aos programas municipais de realojamento e ao Programa Especial de Realojamento (PER).

Decreto Legislativo Regional nº 15-A/98/A / RAA.

In: Diário da República: Série I-A; nº 222. 2º Supl. 25 Set. 98, p. 4966-(10).

Estabelece os apoios a conceder aos sinistrados do sismo de 9 de Julho de 1998, que assolou as ilhas do Faial, Pico e São Jorge.

Declaração nº 310/98 de 14 de Outubro / DGOTDU.

In: Diário da República: Série II; nº 248. 27 Out. 98, p. 15076.

Expropriação de um terreno sito no lugar de Souto de Cima, freguesia de Santa Maria de Avioso, concelho da Maia, para a execução do projecto de construção de habitações de custos controlados, no âmbito do Programa Especial de Realojamento.

Portaria nº 946-A/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 31 Out. 98, p. 5684-(2).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais para vigorar no ano civil de 1999.

Portaria nº 946-B/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 31 Out. 98, p. 568-4(2).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar no ano civil de 1999.

Portaria nº 949/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 254. 3 Nov. 98, p. 5794.

Procede à revisão das condições dos empréstimos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei nº 110/85 de 17 de Abril.

Decreto-Lei nº 349/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 261. 11 Nov. 98, p. 6135.

Estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria.

Portaria nº 963/98 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 261. 11 Nov. 98, p. 6146.

Estabelece normas relativas ao novo regime jurídico da concessão de crédito à habitação própria. Revoga as Portarias nº 65 8/90 de 8 de Agosto, nº 610/91 de 5 de Julho, nº 828/92 de 25 de Agosto, e nº 602/94 de 18 de Maio.

Portaria nº 964/98 / MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 261. 11 Nov. 98, p. 6148.

Fixa a taxa de referência para o cálculo das bonificações (TRCB) a suportar pelo Orçamento do Estado ao abrigo do regime de crédito à habitação.

Decreto-Lei nº 350/98 / PCM.

In: Diário da República: Série I-A; nº 262. 12 Nov. 98, p. 6153.

Institui um regime de isenção de emolumentos notariais e registrais sobre imóveis ou móveis nas ilhas do Faial, Pico e São Jorge.

Decreto-Lei nº 351/98 / PCM.

In: Diário da República: Série I-A; nº 262. 12 Nov. 98, p. 6153.

Aplica, com especialidades, o disposto no Decreto-Lei nº 312/90 de 2 de Outubro, aos prédios situados nos concelhos sediados nas ilhas do Faial, Pico e São Jorge que foram afectados pela crise sísmica de Julho de 1998 ou que venham a ser necessários ao esforço de reconstrução promovido pelo Governo Regional dos Açores.

Portaria nº 1212/98 (2ª Série) de 20 de Novembro / MF.

In: Diário da República: Série II; nº 281. 5 Dez. 98, p. 17270.

Autoriza a coesão, a título definitivo, no município da Póvoa de Varzim do terreno denominado Campo da Enxurreira sito na freguesia de Balazar, para construção de habitações sociais.

Portaria nº 1228/98 (2ª Série) de 20 de Novembro / MF.

In: Diário da República: Série II; nº 283. 9 Dez. 98, p. 17337.

Cessão do prédio rústico denominado “Bouça de Agrelas” sito na freguesia de Balazar, concelho da Póvoa de Varzim, destinado à construção de habitações sociais.

Portaria nº 9/99 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 5. 7 Jan. 99, p. 65.

Aplica as condições financeiras previstas nos nºs 5 a 10 do artigo 110 do Decreto-Lei nº 349/98 de 11 de Novembro, aos empréstimos contratados ao abrigo dos Decretos-Lei nº 43 5/80 de 2 de Outubro, e nº 459/83 de 30 de Dezembro.

Decreto-Lei nº 7/99 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 6. 8 Jan. 99, p. 73.

Cria o regime de concessão de apoio financeiro especial para realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação em habitação própria permanente de indivíduos e agregados familiares economicamente carenciados.

Portaria nº 56/99 / MEPAT, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 22. 27 Jan. 99, p. 473.

Fixa as tabelas de subsídios de renda de casa para vigorarem no ano civil de 1999.

Acórdão nº 55/99 / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série I-A; nº 92. 19 Fev. 99, p. 982.

Declara a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, da norma do artigo 69º, nº 1, alínea a), do Regime do Arrendamento Urbano aprovado pelo Decreto-Lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro, da parte em que refere os descendentes em 1º grau do senhorio.

Despacho nº 3773/99 de 5 de Fevereiro / MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 46. 24 Fev. 99, p. 2723.

Determina que o INH é a autoridade competente para, no território nacional, proceder à certificação das empreitadas a que se refere a verba 2.16 da lista I anexa ao Código do IVA (construção de imóveis cujos promotores sejam cooperativas de habitação e construção).

Decreto-Lei nº 137-B/99 / MEPAT.

In: Diário da República: Série IA-; nº94. 1º Supl. 22 Abr. 99, p. 2160-(5).

Altera o Decreto-Lei nº 349/98 de 11 de Novembro, que estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação.

Portaria nº 281-A/99 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 94. 2º Supl. 22 Abr. 99, p. 2160-(10).

Adapta e consolida a disciplina das condições de empréstimo, no âmbito dos regimes de crédito bonificado à habitação, com especial incidência na regulamentação das condições de acesso.

Protocolo nº 16/99 de 6 de Abril / IGAPHE.

In: Diário da República: Série II; nº 108. 10 Maio. 99, p. 6981.

Protocolo de adesão ao RECREIA entre o IGAPHE e o município de Lisboa.

Decreto-Lei nº 180/99 / PCM, ME.

In: Diário da República: Série I-A; nº 119. 22 Maio. 99, p. 2785.

Altera o Decreto-Lei nº 275/95 de 5 de Agosto, que aprova o regime jurídico da habitação periódica, e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº 94/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Outubro de 1994, relativa à protecção dos adquirentes quanto a certos aspectos dos contratos de aquisição de um direito de utilização a tempo parcial de bens imóveis.

Despacho nº 10539/99 de 30 de Abril / MEPAT.

In: Diário da República: Série II; nº 124. 28 Maio. 99, p. 7896.

Autoriza o IGAPHE a fixar o valor referente ao estado de conservação (Cc) para cálculo do valor de venda dos fogos alienar directamente para os municípios sítios na área geográfica do município de Braga.

Portaria nº 427/99 / MEPAT, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 137. 15 Jun. 99, p. 3429.

Fixa, para vigorar em 1999, o preço da habitação por metro quadrado de área útil e o preço de venda dos terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados.

Acordo nº 104/99 de 30 de Junho / IGAPHE.

In: Diário da República: Série II; nº 165. 17 Jul. 99, p. 10399.

Acordo de colaboração entre o IGAPHE, o município de Lisboa e o Banco BPI para concretização do REHABITA.

Decreto-Lei nº 281/99 / MEPAT.

In: Diário da República: Série I-A; nº 172. 26 Jul. 99, p. 4680.

Estabelece a disciplina aplicável à exigência de apresentação perante o notário de licença de construção ou de utilização na celebração de actos de transmissão da propriedade de prédios urbanos.

Portaria nº 821/99 / MF, MEPAT.

In: Diário da República: Série I-B; nº 226. 27 Set. 99, p. 6660.

Fixa, para vigorar em 1999, os preços máximos de aquisição, por tipologia e consoante as zonas do País, de fogos destinados aos programas municipais de realojamento e ao Programa Especial de Realojamento (PER).

Portaria nº 982-A/99 / MES, MF, ME.

In: Diário da República: Série I-B; nº 254. 30 Out. 99, p. 7424-(2).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais para vigorar no ano civil de 2000.

Portaria nº 982-B/99 / MES, MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 254. 30 Out. 99, p. 7424-(2).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar do ano civil de 2000.

Decreto-Lei nº 502/99 / MTS.

In: Diário da República: Série I-A; nº 270. 19 Nov. 99, p. 8233.

Estabelece o regime jurídico das cooperativas do ramo de habitação e construção e revoga o Decreto-Lei nº 218/82 de 2 de Junho.

Portaria nº 1-A/2000 / MES, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 1. 2º Supl. 3 Jan. 2000, p. 8 (18) - (22).

Fixa as tabelas de subsídio de renda de casa para vigorarem no ano civil de 2000.

Portaria nº 12/2000 / MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 11. 14 Jan. 2000, p. 134.

Fixa a taxa de referencia para o cálculo das bonificações a suportar pelo Orçamento do Estado, ao abrigo do regime de crédito à aquisição, construção, realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria, secundária e ou de arrendamento, no regime geral de crédito, crédito bonificado e crédito jovem bonificado.

Decreto-Lei nº 1-A/2000 de 22 de Janeiro / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 18. Supl. 22 Jan. 2000, p. 240-(2).

Dá nova redacção ao artigo 31º do Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 137-B/99, de 22 de Abril, que aprovou o regime jurídico da concessão de crédito à habitação.

Portaria nº 106/2000 / MES, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 47. 25 Fev. 2000, p. 664 – 665.

Fixa, para vigorar em 2000, o preço da habitação por metro quadrado de área útil e o preço de venda dos terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados.

Acórdão nº 97/2000 / Tribunal Constitucional.

In: Diário da República: Série II; nº 65. 16 Mar. 2000, p. 1030–1032.

Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artº 107º, nº 1, alínea b), do Regime do Arrendamento Urbano aprovado pelo Decreto-Lei nº 321 -B/90 de 15 de Outubro, por violação do artigo 168º nº 1, alínea h), da Constituição, na redacção da Lei Constitucional nº 1/89 de 8 de Julho.

Lei nº 4-A/2000 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 88. 13 Abr. 2000, p 1622-(2).

Autoriza o Governo a legislar em matéria de formação de contratos de arrendamento urbano para comércio indústria e exercício de profissão liberal e de contratos de trespasse.

Decreto-Lei nº 64-A/2000 / MJ.

In: Diário da República: Série I-A; nº 95. 1º Supl. 22 Abr. 2000, p. 1708-(2).

Possibilita a realização de contratos de arredamento para comércio, indústria ou exercício de profissão liberal, bem como o trespasse e cessão de exploração de estabelecimento comercial através de contrato escrito, dispensando-se a escritura pública.

Decreto Regulamentar Regional nº 32/2000/M / RAM.

In: Diário da República: Série I-B; nº 119. 23 Maio 2000, p. 2333–2338.

Altera a Lei Orgânica do Instituto de Habitação da Região Autónoma da Madeira.

Lei nº 16/2000 / AR.

In: Diário da República: Série I-A; nº 182. 8 Ago. 2000, p. 3812.

Autoriza o Governo a legislar sobre o Regime Jurídico do Arrendamento Urbano.

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 15/2000/M / RAM.

In: Diário da República: Série I-B; nº 184. 10 Ago. 2000, p. 3932.

Recomenda ao Governo da República que revogue a Portaria nº 12/2000, de 14 de Janeiro (bonificação no crédito à habitação).

Portaria nº 705-C/2000 / ME.

In: Diário da República: Série I-B; nº 202. 2º Supl. 1 Set. 2000, p. 4614.

Fixa a taxa de referência para o cálculo das bonificações (TRCB) a suportar pelo Orçamento do Estado.

Despacho nº 18521/2000 de 18 de Agosto / SEH.

In: Diário da República: Série II; nº 212. 13 Set. 2000, p. 15052.

Desistência de expropriação, com consequente devolução aos respectivos proprietários, das parcelas nºs 46, 73-A, 99/2 e 100/3 do Plano Integrado de Almada.

Portaria nº 1032/2000 / MES, MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 249. 27 Out. 2000, p. 6050–6051.

Fixa, para vigorar em 2000, os preços máximos de aquisição, por tipologia e consoante as zonas do País, de fogos destinados aos programas municipais de realojamento e ao programa Especial de Realojamento (PER).

Acórdão nº 4/2000 de 4 de Dezembro 96 / STJ.

In: Diário da República: Série I-A; nº 250. 28 Out. 2000, p. 6087.

Na vigência do Código das Expropriações constante do Decreto-Lei nº 845/76 de 11 de Dezembro, à indemnização devida ao locatário habitacional cujo contrato caducou em consequência de expropriação por utilidade pública é aplicável o disposto nas normas conjugadas dos artigos 36º, nº 2, daquele Código e 1099º, nº 1, do Código Civil - posteriormente artigo 72º, nº 1, do Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Decreto-Lei nº 321 -B/90 de 15 de Outubro - excepto na parte em que limitam a indemnização em montante nunca inferior ao equivalente a dois anos e meio de renda à data da desocupação por se considerarem materialmente inconstitucionais.

Portaria nº 1062-A/2000 / MES, MF, ME.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 31 Out. 2000, p. 6144-(2).

Estabelece o coeficiente de actualização dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais para vigorar no ano civil de 2001.

Portaria nº 1062-B/2000 / MES, MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 252. 1º Supl. 31 Out. 2000, p. 6144-(2) - (3).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas habitacionais a aplicar no ano civil de 2001.

Decreto-Lei nº 270/2000 / MAI.

In: Diário da República: Série I-A; nº 257. 7 Nov. 2000, p. 6199.

Define o regime de alienação dos imóveis de habitação social dos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana aos respectivos beneficiários.

Decreto-Lei nº 320/2000 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 288. 15 Dez. 2000, p. 7322.

Altera o Decreto-Lei nº 349/98 de 11 de Novembro, que estabelece o regime jurídico da concessão de crédito à aquisição, construção e realização de obras em habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento.

Portaria nº 1177/2000 / MES, MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 288. 15 Dez. 2000, p. 7337.

Regulamenta o acesso ao crédito bonificado à habitação.

Decreto-Lei nº 329-A/2000 / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 294. 10 Supl. 22 Dez. 2000, p. 7444- (2) - (4).

Altera o regime de renda condicionada constante do Decreto-lei nº 13/86 de 23 de Janeiro.

Decreto-Lei nº 329-B/2000 / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 294. 1º Supl. 22 Dez. 2000, p. 7444-(4) - (10).

Altera o Regime do Arrendamento Urbano aprovado pelo Decreto-Lei nº 321-B/90 de 15 de Outubro.

Decreto-Lei nº 329-C/2000 / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 294. 1º Supl. 22 Dez. 2000, p. 7444-(10) - (15).

Altera o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), constante dos Decretos-Leis nºs 197/92 de 22 de Setembro, e 104/96 de 31 de Julho.

Decreto-Lei nº 1/2001 / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 3. 4 Jan. 2001, p. 38–39.

Altera o Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio, que aprovou o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Portaria nº 56-A/2001 / MES, MF.

In: Diário da República: Série I-B; nº 24. 1º Supl. 29 Jan. 2001, p. 472-(2) - (3).

Fixa o regime de cálculo de participação a fundo perdido a atribuir no âmbito do Programa RECRIA.

Decreto-Lei nº 27/2001 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 29. 3 Fev. 2001, p. 585 – 587.

Regula o novo regime das contas poupança-habitação.

Decreto-Lei nº 28/2001 / MF.

In: Diário da República: Série I-A; nº 29. 3 Fev. 2001, p. 587.

Regula os benefícios fiscais a atribuir a contas poupança-habitação.

Portaria nº 71/2001 / MES, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 32. 7 Fev. 2001, p. 625 – 629.

Fixa as tabelas de subsídio de renda de casa para vigorarem no ano civil de 2001.

Decreto-Lei nº 39/2001 / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 34. 9 Fev. 2001, p. 718 -723.

Altera o Decreto-Lei nº 7/99 de 8 de Janeiro, que aprovou o programa SOLARH.

Decreto-Lei nº 45/2001 / MES.

In: Diário da República: Série I-A; nº 35. 10 Fev. 2001, p. 758–759.

Estabelece um regime emolumentar especial aplicável às operações de mudança de regime de crédito e de instituição de crédito, quer isoladamente quer em simultâneo, no âmbito do Decreto-Lei nº 349/98 de 11 de Novembro, que aprovou o regime jurídico de concessão de crédito à habitação, e legislação complementar.

Portaria nº 191/2001 / MES, MTS.

In: Diário da República: Série I-B; nº 59. 10 Mar. 2001.

Fixa para vigorar em 2001, o preço da habitação por metro quadrado de área útil a que se refere a alínea c) do nº 2 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 141/88, de 22 de Abril.

Portaria nº 1052/2001 / MF, MES.

In: Diário da República: Série I-B; nº 204. 3 Set. 2001, p. 5712–5713.

Fixa, para vigorar em 2001, os preços máximos de aquisição, por tipologia e consoante as zonas do País, de fogos destinados aos programas municipais de realojamento e ao Programa Especial de Realojamento (PER).

Relatório nº 39/2001 de 12 de Setembro / MF - DGT.

In: Diário da República: Série II; nº 226. 28 Set. 2001, p. 16420-16424.

Informação estatística do crédito à habitação, referente ao 2º trimestre do ano de 2001.

Portaria nº 1149/2001 / MF, MES.

In: Diário da República: Série I-B; nº 227. 29 Set. 2001, p. 6180.

Estabelece disposições relativas aos empréstimos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei nº 110/85, de 17 de Abril. Revoga a Portaria nº 949/98 de 3 de Novembro.

Aviso nº 13052-A/2001 de 18 de Outubro / INE.

In: Diário da República: Série II; nº 252. 2º Supl. 30 Out. 2001, p. 18128-(6).

Torna público que o coeficiente de actualização dos diversos tipos de arrendamento, para vigorar no ano civil de 2002, é de 1,043.

Portaria nº 1261-B/2001 / MF, MES.

In: Diário da República: Série I-B; nº 253. 3º Supl. 31 Out. 2001, p. 6990-(8) -(9).

Fixa os factores de correcção extraordinária das rendas para vigorar em 2002.

Portaria nº 1261-C/2001 / MES.

In: Diário da República: Série I-B; nº 253. 3º Supl. 31 Out. 2001, p. 6990-(90).

Actualiza para o ano de 2002 os valores, por metro quadrado, do preço de construção para efeito de determinação do valor real do fogo de renda condicionada.

CAPÍTULO 4

ESTIMATIVA DO DÉFICE HABITACIONAL PORTUGUÊS

(Via demográfica)

(1994)

	Milhares
1. Solteiros com actividade económica e 25 ou mais anos de idade em 1991	426,8
2. Pessoas casadas legalmente ou “de facto” em 1991 (50%)	2 504,8
3. Pessoas viúvas, separadas e divorciadas em 1991	852,6
SUB-TOTAL	3784,2
4. Alojamentos Clássicos ocupados como residência habitual em 1991	3 053,8
5. Défice em 1991 (1+2+3+4)	730,4
6. Dinâmica demográfica entre Abril/91 e Dezembro/94 deduzida da nova construção	64,0
7. Défice habitual potencial reportado a Dezembro/94 (5+6)	794,4

Fonte: AECOPS (1995).

CARÊNCIAS HABITACIONAIS

(Via características habitacionais)

(1994)

	Milhares
1. Famílias clássicas vivendo em barracas e outros alojamentos clássicos (1)	28,2
2. Casas com paredes exteriores de madeira ou de outros materiais precários (2)	(>) 206,6
3. Famílias clássicas vivendo em regime de habitação partilhada (3)	(>) 56,9
4. Famílias clássicas residentes em hotéis e similares e em convivências	3,7
5. Alojamentos clássicos desprovidos de qualquer equipamento	55,3
6. Famílias clássicas vivendo em alojamentos clássicos superlotados (4)	(>) 361,2
7. SUB-TOTAL	(>) 705,8
8. Dinâmica demográfica entre Abril/91 e Dezembro/94 deduzida da nova construção	64,0
8. TOTAL	(>) 769,8

Fonte: AECOPS (1995).

(1) Barracas, casas rudimentares de madeira, casas móveis, improvisadas e outras semelhantes.

(2) Estimativa com base nos edifícios recenseados, admitindo um fogo por pavimento e subtraindo o número de alojamentos correspondente a 1., que é de 27 642.

(3) 44 473 alojamentos com 2 famílias mais de 6 194 com 3 ou mais famílias.

(4) Metade.

(>) Significa que o valor é seguramente superior.

CAPÍTULO 5

ANEXO I

Índices de localização do imóvel segundo as zonas do País

Zonas	Concelhos	Índices de Localização (IL)
I	Concelhos de Lisboa e Porto.	1,00
II	a) Concelhos sede de distrito não incluídos na zona I; b) Concelhos da Amadora, Oeiras, Loures, Cascais, Sintra, Torres Vedras, Vila Franca de Xira, Matosinhos, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Valongo, Maia, Vila do Conde, Póvoa de Varzim, Almada, Barreiro, Santiago do Cacém, Sines, Seixal, Moita, Montijo, Guimarães, Espinho, Ílhavo, São João da Madeira, Covilhã, Figueira da Foz, Lagos, Olhão, Portimão, Caldas da Rainha, Peniche, Elvas, Entroncamento, Torres Novas, Chaves e Peso da Régua.	0,88 0,88
III	Restantes concelhos do continente.	0,80

Fonte: Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro.

ANEXO II

Índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar

Dimensão da família	Índice de correcção (IC)
1	0,80
2	1,00
3	1,20
4	1,30
5	1,40
»6	1,50

Fonte: Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro.

ANEXO III

Regime de bonificação e condições de acesso

	Classes			
	I	II	III	IV
Escalão de rendimento anual do agregado familiar	RABC«2,25 SMNA	RABC«3,0 SMNA	RABC«3,5 SMNA	RABC«4,0 SMNA
Bonificações (bk%)	40	30	20	10
Variação das bonificações ao longo do período do empréstimo no regime bonificado	Nos dois primeiros anos, a percentagem de bonificação é constante, diminuindo anualmente, nos quatro anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais, até esgotar a bonificação.			

Fonte: Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro.

ANEXO IV

Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão

Dimensão da família	Rendimento anual bruto corrigido (RABC)
1	RAB x 1,5.
2	RAB.
3	RAB – 598,60 € (120.000\$00)
4	RAB – 1.197,11 € (240.000\$00)
5	RAB – 1.795,67 € (360.000\$00)
»6	RAB – 2.394,23 € (480.000\$00)

Fonte: Portaria nº 562-A/86, de 30 de Setembro.

ANEXO V

Índices de localização do imóvel segundo as zonas do País

Zonas	Concelhos	Índices de Localização (IL)
I	Concelhos de Lisboa e Porto.	1,00
II	a) Concelhos sede de distrito não incluídos na zona I;	1,00
	b) Concelhos da Amadora, Oeiras, Loures, Cascais, Sintra, Vila Franca de Xira, Matosinhos, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Valongo, Maia, Vila do Conde, Póvoa de Varzim, Almada, Barreiro, Seixal, Moita e Montijo;	1,00
	c) Concelhos de Torres Vedras, Alenquer, Santiago do Cacém, Sines, Espinho, Ílhavo, São João da Madeira, Guimarães, Covilhã, Figueira da Foz, Lagos, Olhão, Loulé, Albufeira, Vila Real de Santo António, Portimão, Caldas da Rainha, Peniche, Elvas, Entroncamento, Torres Novas, Tomar, Chaves, Peso da Régua, Sesimbra, Palmela, Silves, Abrantes e Estremoz.	0,88
III	Restantes concelhos do continente.	0,80

Fonte: Portaria nº 362/87, de 2 de Maio.

ANEXO VI

Índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar

Dimensão da família	Índice de correcção (IC)
1	1,00
2	1,00
3	1,20
4	1,30
5	1,40
»6	1,50

Fonte: Portaria nº 362/87, de 2 de Maio.

ANEXO VII

Regime de bonificação e condições de acesso

	Classes			
	I	II	III	IV
Escalão de rendimento anual do agregado familiar	RABC«2,5 SMNA	RABC«3,0 SMNA	RABC«3,5 SMNA	RABC«4,0 SMNA
Bonificações (%)	40	30	20	10
Variação das bonificações, ao longo do período do empréstimo, no regime bonificado	Nos dois primeiros anos, a percentagem de bonificação é constante, diminuindo anualmente, nos quatro anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais, até esgotar a bonificação.			
Variação das bonificações, ao longo do período do empréstimo, no regime de crédito jovem bonificado	Nos quatro primeiros anos, a percentagem de bonificação é constante, diminuindo anualmente, nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais, até esgotar a bonificação.			

Fonte: Portaria nº 362/87, de 2 de Maio.

ANEXO VIII

Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão

Dimensão da família	Rendimento anual bruto corrigido (RABC)
1	RAB x 1,3.
2	RAB.
3	RAB – 598,60 € (120.000\$00)
4	RAB – 1.197,11 € (240.000\$00)
5	RAB – 1.795,67 € (360.000\$00)
»6	RAB – 2.394,23 € (480.000\$00)

Fonte: Portaria nº 362/87, de 2 de Maio.

ANEXO IX

Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão

Dimensão da família	Rendimento anual bruto corrigido (RABC)
1	RAB x 1,3.
2	RAB.
3	RAB – 723,26 € (145.000\$00)
4	RAB – 1.446,51 € (290.000\$00)
5	RAB – 2.169,77 € (435.000\$00)
6	RAB – 2.893,03 € (580.000\$00)

Fonte: Portaria nº 229-B/89, de 18 de Março.

ANEXO X

Índices de localização do imóvel segundo as zonas do País

Zonas	Concelhos	Índices de Localização (IL)
I	Concelhos de Lisboa e Porto.	1,10
II	a) Concelhos sede de distrito não incluídos na zona I;	1,05
	b) Concelhos da Amadora, Oeiras, Loures, Cascais, Sintra, Vila Franca de Xira, Matosinhos, Gondomar, Vila Nova de Gaia, Valongo, Maia, Vila do Conde, Póvoa de Varzim, Almada, Barreiro, Seixal, Moita e Montijo;	1,00
	c) Concelhos de Torres Vedras, Alenquer, Santiago do Cacém, Sines, Espinho, Ílhavo, São João da Madeira, Guimarães, Covilhã, Figueira da Foz, Lagos, Olhão, Loulé, Albufeira, Vila Real de Santo António, Portimão, Caldas da Rainha, Peniche, Elvas, Entroncamento, Torres Novas, Tomar, Chaves, Peso da Régua, Sesimbra, Palmela, Silves, Abrantes e Estremoz.	0,88
III	Restantes concelhos do continente.	0,80

Fonte: Portaria nº 658/90, de 10 de Agosto.

ANEXO XI

Índices de correcção em função da dimensão do agregado familiar

Dimensão da família	Índice de correcção (IC)
1	1,00
2	1,10
3	1,20
4	1,30
5	1,40
»6	1,50

Fonte: Portaria nº 658/90, de 10 de Agosto.

ANEXO XII

Regime de bonificação e condições de acesso

Escalão de rendimento anual do agregado familiar	Classes			
	I	II	III	IV
Prestações progressivas	RABC«2,75 SMNA	RABC«3,25 SMNA	RABC«3,75 SMNA	RABC«4,25 SMNA
Prestações constantes	RABC«3,25 SMNA	RABC«3,75 SMNA	RABC«4,25 SMNA	RABC«4,75 SMNA
Bonificações (%)	40	30	20	10
Variação das bonificações, ao longo do período do empréstimo, no regime bonificado	Nos dois primeiros anos, a percentagem de bonificação é constante, diminuindo anualmente, nos quatro anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais, até esgotar a bonificação.			
Variação das bonificações, ao longo do período do empréstimo, no regime de crédito jovem bonificado	Nos dois primeiros anos, a percentagem de bonificação é constante, diminuindo anualmente, nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais, até esgotar a bonificação.			

Fonte: Portaria nº 658/90, de 10 de Agosto.

ANEXO XIII

**Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares
consoante a sua dimensão**

Dimensão da família	Rendimento anual bruto corrigido (RABC)
1	RAB x 1,3.
2	RAB.
3	RAB – 823,02 € (165.000\$00)
4	RAB – 1.646,03 € (330.000\$00)
5	RAB – 2.469,05 € (495.000\$00)
»6	RAB – 3.292,01 € (660.000\$00)

Fonte: Portaria nº 658/90, de 10 de Agosto.

ANEXO XIV

Regime de bonificação e condições de acesso

	CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
	I	II	III	IV
1 - Prestações Progressivas: • Escalões de rendimentos do agregado familiar • Taxa de bonificações (%) • Variação da taxa de bonificação: 1. regime bonificado (a) 2. regime jovem bonificado (b)	RABC < ou = 2,75 SMNA 40 Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos quatro anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. Constante nos quatro primeiros anos, diminuindo anualmente nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais.	RABC < ou = 3,25 SMNA 30	RABC < ou = 3,75 SMNA 20	RABC < ou = 4,25 SMNA 10
2 - Prestações Constantes: • Escalões de rendimentos do agregado familiar	RABC < ou = 3,25 SMNA	RABC < ou = 3,75 SMNA	RABC < ou = 4,25 SMNA	RABC < ou = 4,75 SMNA
2.1. Prestações Constantes com Bonificação Decrescente: Taxa de bonificações (%) • Variação da taxa de bonificação: 1. regime bonificado (a) 2. regime jovem bonificado (b)	44 Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos quatro anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. Constante nos quatro primeiros anos, diminuindo anualmente nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais.	32,5	21,5	10,5
2.2. Prestações Constantes com Bonificação Constante (c)	RABC < ou = 3,25 SMNA	RABC < ou = 3,75 SMNA	RABC < ou = 4,25 SMNA	RABC < ou = 4,75 SMNA

Fonte: Portaria 610/91, de 5 de Julho.

- (a) A Portaria 302/94, de 18 de Maio, alterou a Portaria 610/91, de 5 de Julho, tendo esta redução, após os dois primeiros anos, passado a ser de um ponto percentual, período a partir do qual se reduzia anualmente dois pontos percentuais.
- (b) Também pela Portaria 658/90, de 10 de Agosto.
- (c) Manteve-se igual ao estipulado na Portaria 658/90, de 10 de Agosto (ANEXO XII).

ANEXO XV

Valores máximos da habitação a adquirir ou construir, bem como o custo máximo das obras de conservação ordinária e extraordinária ou de beneficiação a realizar
(valores em euros e contos (entre parênteses))

Dimensão do Agregado Familiar	Índice de Correção	CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
		CLASSE I	CLASSE II	CLASSE III	CLASSE IV
1	1,00	62.349,74 (12.500)	69.831,71 (14.000)	77.313,67 (15.500)	84.795,64 (17.000)
2	1,10	68.584,71 (13.750)	76.814,88 (15.400)	85.045,04 (17.050)	93.275,21 (18.700)
3-4	1,30	81.054,66 (16.250)	90.781,22 (18.200)	100.507,78 (20.150)	110.234,34 (22.100)
> ou = 5	1,40	87.289,63 (17.500)	97.764,39 (19.600)	108.239,14 (21.700)	118.713,90 (23.800)

Fontes: Portaria 963/98, de 11 de Novembro;
Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro.

ANEXO XVI

Regime de bonificação e condições de acesso

CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
I	II	III	IV
1 - Prestações Progressivas: • Escalões de rendimentos do agregado familiar • Taxa de bonificações (%) • Variação da taxa de bonificação: 1. regime bonificado 2. regime jovem bonificado	RABC < ou = 2,75 SMNA 40 RABC < ou = 3,25 SMNA 30 Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos três anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais.	RABC < ou = 3,75 SMNA 20 RABC < ou = 4,25 SMNA 10	RABC < ou = 4,25 SMNA 10,5
2 - Prestações Constantes: • Escalões de rendimentos do agregado familiar 2.1. Prestações Constantes com Bonificação Decrescente: Taxa de bonificações (%) • Variação da taxa de bonificação: 1. regime bonificado 2. regime jovem bonificado 2.2. Prestações Constantes com Bonificação Constante	RABC < ou = 3,25 SMNA 44 RABC < ou = 3,75 SMNA 32,5 Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente nos três anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. De acordo com a metodologia definida no nº6 da presente Portaria (a)	RABC < ou = 4,25 SMNA 21,5 RABC < ou = 4,75 SMNA 10,5	RABC < ou = 4,75 SMNA 10,5

Fonte: Portaria nº963/98, de 11 de Novembro.

(a) Fixa o modelo financeiro de cálculo das prestações a pagar pelos mutuários e do valor das bonificações a suportar pelo Estado.

ANEXO XVII

Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Bonificado **Prestações progressivas**

Anos	Classes de bonificação			
	I	II	III	IV
1	40	30	20	10
2	40	30	20	10
3	39	29	19	9
4	38	28	18	8
5	36	26	16	6
6	34	24	14	4
7	32	22	12	2
8	30	20	10	0
9	28	18	8	0
10	26	16	6	0
11	24	14	4	0
12	22	12	2	0
13	20	10	0	0
14	18	8	0	0
15	16	6	0	0
16	14	4	0	0
17	12	2	0	0
18	10	0	0	0
19	8	0	0	0
20	6	0	0	0
21	4	0	0	0
22	2	0	0	0
23	0	0	0	0
24	0	0	0	0
25	0	0	0	0
26	0	0	0	0
27	0	0	0	0
28	0	0	0	0
29	0	0	0	0
30	0	0	0	0

Fonte: Portaria nº 963/98, de 11 de Novembro.

ANEXO XVIII

Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Jovem Bonificado **Prestações progressivas**

Anos	Classes de bonificação			
	I	II	III	IV
1	40	30	20	10
2	40	30	20	10
3	39	29	19	9
4	38	28	18	8
5	37	27	17	7
6	35	25	15	5
7	33	23	13	3
8	31	21	11	1
9	29	19	9	0
10	27	17	7	0
11	25	15	5	0
12	23	13	3	0
13	21	11	1	0
14	19	9	0	0
15	17	7	0	0
16	15	5	0	0
17	13	3	0	0
18	11	1	0	0
19	9	0	0	0
20	7	0	0	0
21	5	0	0	0
22	3	0	0	0
23	1	0	0	0
24	0	0	0	0
25	0	0	0	0
26	0	0	0	0
27	0	0	0	0
28	0	0	0	0
29	0	0	0	0
30	0	0	0	0

Fonte: Portaria nº 963/98, de 11 de Novembro.

ANEXO XIX

Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Bonificado **Prestações constantes com bonificação decrescente**

Anos	Classes de bonificação			
	I	II	III	IV
1	44	32,5	21,5	10,5
2	44	32,5	21,5	10,5
3	43	31,5	20,5	9,5
4	42	30,5	19,5	8,5
5	40	28,5	17,5	6,5
6	38	26,5	15,5	4,5
7	36	24,5	13,5	2,5
8	34	22,5	11,5	0,5
9	32	20,5	9,5	0
10	30	18,5	7,5	0
11	28	16,5	5,5	0
12	26	14,5	3,5	0
13	24	12,5	1,5	0
14	22	10,5	0	0
15	20	8,5	0	0
16	18	6,5	0	0
17	16	4,5	0	0
18	14	2,5	0	0
19	12	0,5	0	0
20	10	0	0	0
21	8	0	0	0
22	6	0	0	0
23	4	0	0	0
24	2	0	0	0
25	0	0	0	0
26	0	0	0	0
27	0	0	0	0
28	0	0	0	0
29	0	0	0	0
30	0	0	0	0

Fonte: Portaria nº 963/98, de 11 de Novembro.

ANEXO XX

Quadro de bonificações para o crédito à habitação no Regime Jovem Bonificado **Prestações constantes com bonificação decrescente**

Anos	Classes de bonificação			
	I	II	III	IV
1	44	32,5	21,5	10,5
2	44	32,5	21,5	10,5
3	43	31,5	20,5	9,5
4	42	30,5	19,5	8,5
5	41	29,5	18,5	7,5
6	39	27,5	16,5	5,5
7	37	25,5	14,5	3,5
8	35	23,5	12,5	1,5
9	33	21,5	10,5	0
10	31	19,5	8,5	0
11	29	17,5	6,5	0
12	27	15,5	4,5	0
13	25	13,5	2,5	0
14	23	11,5	0,5	0
15	21	9,5	0	0
16	19	7,5	0	0
17	17	5,5	0	0
18	15	3,5	0	0
19	13	1,5	0	0
20	11	0	0	0
21	9	0	0	0
22	7	0	0	0
23	5	0	0	0
24	3	0	0	0
25	1	0	0	0
26	0	0	0	0
27	0	0	0	0
28	0	0	0	0
29	0	0	0	0
30	0	0	0	0

Fonte: Portaria n.º 963/98, de 11 de Novembro.

ANEXO XXI

Rendimentos anuais brutos corrigidos dos agregados familiares consoante a sua dimensão

Dimensão da família	Rendimento anual bruto corrigido (RABC)
1	RAB x 1,3.
2	RAB.
3	RAB – 823,02 € (165.000\$00)
4	RAB – 1.646,03 € (330.000\$00)
5	RAB – 2.469,05 € (495.000\$00)
»6	RAB – 3.292,07 € (660.000\$00)

Fontes: Portaria nº 963/98, de 11 de Novembro;
Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro.

ANEXO XXII

Sistemas de amortização, classes de bonificação e dimensão e rendimento anual bruto do agregado familiar – 1986/2001 (valores em euros)

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1986

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 2.357	3.142 até 3.142	3.666 até 4.190	3.064 até 4.085	4.085 até 4.766	4.766 até 5.447	3.887 até 4.908	4.908 até 5.589	5.589 até 6.270	4.710 até 5.731	5.731 até 6.412	6.412 até 7.093	5.533 até 6.554	6.554 até 7.235	7.235 até 7.916	6.356 até 7.377	7.377 até 8.058	8.058 até 8.739
	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	I	II	IV
	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	10%
Classe de Bonificação	Até 3.404	3.928 até 3.928	4.452 até 4.976	4.426 até 5.106	5.106 até 5.787	5.787 até 6.468	5.249 até 5.929	5.929 até 6.610	6.610 até 7.291	6.072 até 6.752	6.752 até 7.433	7.433 até 8.114	6.895 até 7.575	7.575 até 8.256	8.256 até 8.937	7.718 até 8.399	8.399 até 9.079	9.079 até 9.760
	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	I	II	IV
	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	10%
Prestações Constantes	Até 3.404	3.928 até 3.928	4.452 até 4.976	4.426 até 5.106	5.106 até 5.787	5.787 até 6.468	5.249 até 5.929	5.929 até 6.610	6.610 até 7.291	6.072 até 6.752	6.752 até 7.433	7.433 até 8.114	6.895 até 7.575	7.575 até 8.256	8.256 até 8.937	7.718 até 8.399	8.399 até 9.079	9.079 até 9.760
	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	I	II	IV
	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	10%
- C/ Bonificação Constante	Até 3.404	3.928 até 3.928	4.452 até 4.976	4.426 até 5.106	5.106 até 5.787	5.787 até 6.468	5.249 até 5.929	5.929 até 6.610	6.610 até 7.291	6.072 até 6.752	6.752 até 7.433	7.433 até 8.114	6.895 até 7.575	7.575 até 8.256	8.256 até 8.937	7.718 até 8.399	8.399 até 9.079	9.079 até 9.760
	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	I	II	IV
	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	10%
- C/ Bonificação Decrescente (a)	Até 3.404	3.928 até 3.928	4.452 até 4.976	4.426 até 5.106	5.106 até 5.787	5.787 até 6.468	5.249 até 5.929	5.929 até 6.610	6.610 até 7.291	6.072 até 6.752	6.752 até 7.433	7.433 até 8.114	6.895 até 7.575	7.575 até 8.256	8.256 até 8.937	7.718 até 8.399	8.399 até 9.079	9.079 até 9.760
	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	II	III	IV	I	II	III	I	II	IV
	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	10%

Fonte: Portaria 562-A/86, de 30 de Setembro.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1987

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa				2 Pessoas				3 Pessoas				4 Pessoas				5 Pessoas				> 6 Pessoas			
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 3.008	3.008 até 3.610	3.610 até 4.211	4.211 até 4.813	Até 3.911	3.911 até 4.693	4.693 até 5.475	5.475 até 6.257	Até 4.734	4.734 até 5.516	5.516 até 6.298	6.298 até 7.080	Até 5.557	5.557 até 6.339	6.339 até 7.121	7.121 até 7.903	Até 6.380	6.380 até 7.162	7.162 até 7.944	7.944 até 8.726	Até 7.203	7.203 até 7.985	7.985 até 8.767	8.767 até 9.549
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%
Prestações Constantes																								
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 3.911	3.911 até 4.512	4.512 até 5.114	5.114 até 5.715	Até 5.084	5.084 até 5.866	5.866 até 6.648	6.648 até 7.430	Até 5.907	5.907 até 6.689	6.689 até 7.471	7.471 até 8.253	Até 6.730	6.730 até 7.512	7.512 até 8.294	8.294 até 9.076	Até 7.553	7.553 até 8.335	8.335 até 9.117	9.117 até 9.899	Até 8.376	8.376 até 9.158	9.158 até 9.940	9.940 até 10.722
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
- C/ Bonificação Constante																								
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%
- C/ Bonificação Decrescente (a)																								
% de Bonificação	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%

Fonte: Portaria 362/87, de 2 de Maio.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1988

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 3.330	3.330 até 3.997	3.997 até 4.663	4.663 até 5.329	5.329 até 6.061	6.061 até 6.884	6.884 até 7.750	7.750 até 8.573	8.573 até 9.396	9.396 até 10.219	10.219 até 11.042	11.042 até 11.865	11.865 até 12.688	12.688 até 13.511	13.511 até 14.334	14.334 até 15.157	15.157 até 15.980	15.980 até 16.803
	3.330	3.997	4.663	5.329	6.061	6.884	7.750	8.573	9.396	10.219	11.042	11.865	12.688	13.511	14.334	15.157	15.980	16.803
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	10%	20%	10%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	30%	20%
Classe de Bonificação	Até 4.330	4.330 até 4.996	4.996 até 5.662	5.662 até 6.328	6.328 até 6.994	6.994 até 7.660	7.660 até 8.326	8.326 até 8.992	8.992 até 9.658	9.658 até 10.324	10.324 até 10.990	10.990 até 11.656	11.656 até 12.322	12.322 até 12.988	12.988 até 13.654	13.654 até 14.320	14.320 até 14.986	14.986 até 15.652
	4.330	4.996	5.662	6.328	6.994	7.660	8.326	8.992	9.658	10.324	10.990	11.656	12.322	12.988	13.654	14.320	14.986	15.652
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%
Prestações Constantes	Até 4.330	4.330 até 4.996	4.996 até 5.662	5.662 até 6.328	6.328 até 6.994	6.994 até 7.660	7.660 até 8.326	8.326 até 8.992	8.992 até 9.658	9.658 até 10.324	10.324 até 10.990	10.990 até 11.656	11.656 até 12.322	12.322 até 12.988	12.988 até 13.654	13.654 até 14.320	14.320 até 14.986	14.986 até 15.652
	4.330	4.996	5.662	6.328	6.994	7.660	8.326	8.992	9.658	10.324	10.990	11.656	12.322	12.988	13.654	14.320	14.986	15.652
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%
Prestações Decrescentes	Até 4.330	4.330 até 4.996	4.996 até 5.662	5.662 até 6.328	6.328 até 6.994	6.994 até 7.660	7.660 até 8.326	8.326 até 8.992	8.992 até 9.658	9.658 até 10.324	10.324 até 10.990	10.990 até 11.656	11.656 até 12.322	12.322 até 12.988	12.988 até 13.654	13.654 até 14.320	14.320 até 14.986	14.986 até 15.652
	4.330	4.996	5.662	6.328	6.994	7.660	8.326	8.992	9.658	10.324	10.990	11.656	12.322	12.988	13.654	14.320	14.986	15.652
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%

Fonte: Portaria 362/87, de 2 de Maio.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1989

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa				2 Pessoas				3 Pessoas				4 Pessoas				5 Pessoas				> 6 Pessoas			
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 3.814	3.814 até 4.577	4.577 até 5.339	5.339 até 6.102	Até 4.958	4.958 até 5.950	5.950 até 6.941	6.941 até 7.933	Até 5.781	5.781 até 6.773	6.773 até 7.764	7.764 até 8.756	Até 6.604	6.604 até 7.596	7.596 até 8.587	Até 7.427	7.427 até 8.419	8.419 até 9.410	9.410 até 10.402	Até 8.250	8.250 até 9.242	9.242 até 10.233	10.233 até 11.225	
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	
Prestações Constantes	Até 4.958	4.958 até 5.721	5.721 até 6.484	6.484 até 7.246	Até 6.445	6.445 até 7.437	7.437 até 8.429	8.429 até 9.420	Até 7.268	7.268 até 8.260	8.260 até 9.252	9.252 até 10.243	Até 8.091	8.091 até 9.083	9.083 até 10.075	Até 8.915	8.915 até 9.906	9.906 até 10.898	10.898 até 11.889	Até 9.738	9.738 até 10.729	10.729 até 11.721	11.721 até 12.712	
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	
- C/ Bonificação Constante																								
- C/ Bonificação Decrescente (a)																								

Fonte: Portaria 362/87, de 2 de Maio.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1990

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 4.633	4.633 até 5.560	5.560 até 6.486	6.486 até 7.413	7.413 até 8.432	8.432 até 9.255	9.255 até 10.078	10.078 até 11.283	11.283 até 12.708	12.708 até 14.736	14.736 até 17.244	17.244 até 19.911	19.911 até 22.744	22.744 até 25.744	25.744 até 28.911	28.911 até 32.244	32.244 até 35.744	35.744 até 39.411
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Prestações Constantes	Até 6.023	6.023 até 6.950	6.950 até 7.876	7.876 até 8.803	8.803 até 9.729	9.729 até 10.655	10.655 até 11.581	11.581 até 12.507	12.507 até 13.433	13.433 até 14.359	14.359 até 15.285	15.285 até 16.211	16.211 até 17.137	17.137 até 18.063	18.063 até 18.989	18.989 até 19.915	19.915 até 20.841	20.841 até 21.767
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Rendimento Anual Bruto (euros)	Até 6.023	6.023 até 6.950	6.950 até 7.876	7.876 até 8.803	8.803 até 9.729	9.729 até 10.655	10.655 até 11.581	11.581 até 12.507	12.507 até 13.433	13.433 até 14.359	14.359 até 15.285	15.285 até 16.211	16.211 até 17.137	17.137 até 18.063	18.063 até 18.989	18.989 até 19.915	19.915 até 20.841	20.841 até 21.767
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Classe de Bonificação	Até 6.023	6.023 até 6.950	6.950 até 7.876	7.876 até 8.803	8.803 até 9.729	9.729 até 10.655	10.655 até 11.581	11.581 até 12.507	12.507 até 13.433	13.433 até 14.359	14.359 até 15.285	15.285 até 16.211	16.211 até 17.137	17.137 até 18.063	18.063 até 18.989	18.989 até 19.915	19.915 até 20.841	20.841 até 21.767
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
- C/ Bonificação Constante	Até 6.023	6.023 até 6.950	6.950 até 7.876	7.876 até 8.803	8.803 até 9.729	9.729 até 10.655	10.655 até 11.581	11.581 até 12.507	12.507 até 13.433	13.433 até 14.359	14.359 até 15.285	15.285 até 16.211	16.211 até 17.137	17.137 até 18.063	18.063 até 18.989	18.989 até 19.915	19.915 até 20.841	20.841 até 21.767
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
- C/ Bonificação Decrescente (a)	Até 6.023	6.023 até 6.950	6.950 até 7.876	7.876 até 8.803	8.803 até 9.729	9.729 até 10.655	10.655 até 11.581	11.581 até 12.507	12.507 até 13.433	13.433 até 14.359	14.359 até 15.285	15.285 até 16.211	16.211 até 17.137	17.137 até 18.063	18.063 até 18.989	18.989 até 19.915	19.915 até 20.841	20.841 até 21.767
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%

Fonte: Portaria 658/90, de 10 de Agosto.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1991

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas					
Prestações Progressivas (a)		5.924 até 7.001	7.001 até 8.078	8.078 até 9.155		7.701 até 9.101	9.101 até 10.501	10.501 até 11.901	8.524 até 9.924	9.924 até 11.324	11.324 até 12.724	9.347 até 10.747	10.747 até 12.147	12.147 até 13.547	10.170 até 11.570	11.570 até 12.970	12.970 até 14.370	10.993 até 12.393	12.393 até 13.793	13.793 até 15.193	
		Até 5.924	Até 7.001	Até 8.078		Até 7.701	Até 9.101	Até 10.501	Até 8.524	Até 9.924	Até 11.324	Até 9.347	Até 10.747	Até 12.147	Até 13.547	Até 10.170	Até 11.570	Até 12.970	Até 10.993	Até 12.393	
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
		40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%
% de Bonificação																					

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1992

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
<i>Prestações Progressivas (a)</i> Rendimento Anual Bruto (Contos) Classe de Bonificação % de Bonificação		Até 6.574	7.769 até 8.964	8.964 até 10.159	10.159 até 11.653	11.653 até 13.207	13.207 até 14.761	14.761 até 16.407	16.407 até 18.053	18.053 até 19.700	19.700 até 21.346	21.346 até 22.992	22.992 até 24.638	24.638 até 26.284	26.284 até 27.930	27.930 até 29.576	29.576 até 31.222	31.222 até 32.868
			30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%
			II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
<i>Prestações Constantes</i> Rendimento Anual Bruto (Contos) Classe de Bonificação <i>- C/ Bonificação Constante</i> % de Bonificação <i>- C/ Bonificação Decrescente (a)</i> % de Bonificação		Até 7.769	8.964 até 10.159	10.159 até 11.354	11.354 até 12.549	12.549 até 13.744	13.744 até 14.939	14.939 até 16.134	16.134 até 17.329	17.329 até 18.524	18.524 até 19.719	19.719 até 20.914	20.914 até 22.109	22.109 até 23.304	23.304 até 24.499	24.499 até 25.694	25.694 até 26.889	26.889 até 28.084
			30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%
			II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I

Fonte: Portaria 610/91, de 5 de Julho.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1993

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
<i>Prestações Progressivas (a)</i>																		
	Até 7.002	7.002 até 8.275	8.275 até 9.548	9.548 até 10.821	10.821 até 12.104	12.104 até 13.387	13.387 até 14.670	14.670 até 15.953	15.953 até 17.236	17.236 até 18.519	18.519 até 19.802	19.802 até 21.085	21.085 até 22.368	22.368 até 23.651	23.651 até 24.934	24.934 até 26.217	26.217 até 27.500	27.500 até 28.783
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
<i>Prestações Constantes</i>																		
	Até 8.275	8.275 até 9.548	9.548 até 10.821	10.821 até 12.104	12.104 até 13.387	13.387 até 14.670	14.670 até 15.953	15.953 até 17.236	17.236 até 18.519	18.519 até 19.802	19.802 até 21.085	21.085 até 22.368	22.368 até 23.651	23.651 até 24.934	24.934 até 26.217	26.217 até 27.500	27.500 até 28.783	28.783 até 30.066
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
<i>- C/ Bonificação Constante</i>																		
	Até 8.275	8.275 até 9.548	9.548 até 10.821	10.821 até 12.104	12.104 até 13.387	13.387 até 14.670	14.670 até 15.953	15.953 até 17.236	17.236 até 18.519	18.519 até 19.802	19.802 até 21.085	21.085 até 22.368	22.368 até 23.651	23.651 até 24.934	24.934 até 26.217	26.217 até 27.500	27.500 até 28.783	28.783 até 30.066
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
<i>- C/ Bonificação Decrescente (a)</i>																		
	Até 8.275	8.275 até 9.548	9.548 até 10.821	10.821 até 12.104	12.104 até 13.387	13.387 até 14.670	14.670 até 15.953	15.953 até 17.236	17.236 até 18.519	18.519 até 19.802	19.802 até 21.085	21.085 até 22.368	22.368 até 23.651	23.651 até 24.934	24.934 até 26.217	26.217 até 27.500	27.500 até 28.783	28.783 até 30.066
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%

Fonte: Portaria 610/91, de 5 de Julho.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1994

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Prestações Progressivas (a)																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 7.283	7.283 até 8.607	8.607 até 9.931	9.931 até 11.255	11.255 até 12.910	12.910 até 14.631	14.631 até 16.353	16.353 até 18.074	18.074 até 19.795	19.795 até 21.516	21.516 até 23.237	23.237 até 24.958	24.958 até 26.679	26.679 até 28.400	28.400 até 30.121	30.121 até 31.842	31.842 até 33.563	33.563 até 35.284
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Prestações Constantes																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 8.607	8.607 até 9.931	9.931 até 11.255	11.255 até 12.579	12.579 até 13.903	13.903 até 15.227	15.227 até 16.551	16.551 até 17.875	17.875 até 19.199	19.199 até 20.523	20.523 até 21.847	21.847 até 23.171	23.171 até 24.495	24.495 até 25.819	25.819 até 27.143	27.143 até 28.467	28.467 até 29.791	29.791 até 31.115
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
- C/ Bonificação Constante																		
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
- C/ Bonificação Decrescente (a)																		
% de Bonificação	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%

Fonte: Portaria 610/91, de 5 de Julho.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1996

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Prestações Progressivas (a) Rendimento Anual Bruto (Contos) Classe de Bonificação % de Bonificação	Até 8.066	9.532 até 10.998	10.998 até 12.465	Até 10.485	12.392 até 14.298	14.298 até 16.204	Até 11.308	13.215 até 15.121	15.121 até 17.027	Até 12.131	14.038 até 15.944	15.944 até 17.850	Até 12.954	14.861 até 16.767	16.767 até 18.673	Até 13.777	15.684 até 17.590	17.590 até 19.497
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%
			10%			10%			10%			10%			10%			10%
Prestações Constantes Rendimento Anual Bruto (Contos) Classe de Bonificação - <i>C/ Bonificação Constante</i> % de Bonificação - <i>C/ Bonificação Decrescente (a)</i> % de Bonificação	Até 9.532	10.998 até 12.465	12.465 até 13.931	Até 12.392	14.298 até 16.204	16.204 até 18.111	Até 13.215	15.121 até 17.027	17.027 até 18.934	Até 14.038	15.944 até 17.850	17.850 até 19.757	Até 14.861	16.767 até 18.673	18.673 até 20.580	Até 15.684	17.590 até 19.497	19.497 até 21.403
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	40%	30%	20%
			10%			10%			10%			10%			10%			10%

Fonte: Portaria 610/91, de 5 de Julho.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1997

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa				2 Pessoas				3 Pessoas				4 Pessoas				5 Pessoas				> 6 Pessoas			
Prestações Progressivas (a)																								
	Até 8.376	8.376 até 9.899	9.899 até 11.422	11.422 até 12.944	Até 10.889	10.889 até 12.868	12.868 até 14.848	14.848 até 16.828	Até 11.712	11.712 até 13.691	13.691 até 15.671	15.671 até 17.651	Até 12.535	12.535 até 14.514	14.514 até 16.494	16.494 até 18.474	Até 14.181	14.181 até 16.160	16.160 até 18.140	18.140 até 20.120				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV				
	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%				
Prestações Constantes																								
	Até 9.899	9.899 até 11.422	11.422 até 12.944	12.944 até 14.467	Até 12.868	12.868 até 14.848	14.848 até 16.828	16.828 até 18.807	Até 13.691	13.691 até 15.671	15.671 até 17.651	17.651 até 19.630	Até 14.514	14.514 até 16.494	16.494 até 18.474	18.474 até 20.453	Até 16.160	16.160 até 18.140	18.140 até 20.120	20.120 até 22.099				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV				
	- C/ Bonificação Constante																							
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%				
- C/ Bonificação Decrescente (a)																								
% de Bonificação	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%				

Fonte: Portaria 610/91, de 5 de Julho.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1998

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Prestações Progressivas (a)																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 8.701	8.701 até 10.283	10.283 até 11.865	11.865 até 13.368	13.368 até 15.424	15.424 até 17.481	17.481 até 19.537	19.537 até 21.591	21.591 até 23.645	23.645 até 25.699	25.699 até 27.753	27.753 até 29.807	29.807 até 31.861	31.861 até 33.915	33.915 até 35.969	35.969 até 38.023	38.023 até 40.077	40.077 até 42.131
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Prestações Constantes																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 10.283	10.283 até 11.865	11.865 até 13.447	13.447 até 15.029	15.029 até 16.611	16.611 até 18.193	18.193 até 19.775	19.775 até 21.357	21.357 até 22.939	22.939 até 24.521	24.521 até 26.103	26.103 até 27.685	27.685 até 29.267	29.267 até 30.849	30.849 até 32.431	32.431 até 34.013	34.013 até 35.595	35.595 até 37.177
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
- <u>C/ Bonificação Constante</u>																		
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%														
- <u>C/ Bonificação Decrescente (a)</u>																		
% de Bonificação	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%

Fonte: Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 1999

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Prestações Progressivas (a)																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 9.055	10.702 até 12.348	12.348 até 13.995	11.772 até 13.912	13.912 até 16.053	16.053 até 18.193	12.595 até 14.735	14.735 até 16.876	16.876 até 19.016	Até 13.418	13.418 até 15.558	15.558 até 17.699	17.699 até 19.839	19.839 até 21.979	21.979 até 24.120	24.120 até 26.260	26.260 até 28.400	28.400 até 30.540
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Prestações Constantes																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 10.702	12.348 até 13.995	15.641 até 17.282	13.912 até 16.053	16.053 até 18.193	18.193 até 20.333	14.735 até 16.876	16.876 até 19.016	19.016 até 21.156	Até 15.558	15.558 até 17.699	17.699 até 19.839	19.839 até 21.979	21.979 até 24.120	24.120 até 26.260	26.260 até 28.400	28.400 até 30.540	30.540 até 32.680
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
- C/ Bonificação Constante																		
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
- C/ Bonificação Decrescente (a)																		
% de Bonificação	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%

Fonte: Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 2000

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa				2 Pessoas				3 Pessoas				4 Pessoas				5 Pessoas				> 6 Pessoas				
Prestações Progressivas (a)																									
		9.425 até 11.138	11.138 até 12.852	12.852 até 14.565	12.252 até 14.480	14.480 até 16.707	16.707 até 18.935	18.935 até 21.162	13.075 até 15.303	15.303 até 17.530	17.530 até 19.758	19.758 até 21.986	16.126 até 18.353	18.353 até 20.581	20.581 até 22.809	14.721 até 16.949	16.949 até 19.176	19.176 até 21.404	21.404 até 23.632	23.632 até 25.860	15.544 até 17.772	17.772 até 19.999	19.999 até 22.227	22.227 até 24.455	
		Até 9.425	Até 11.138	Até 12.852	Até 12.252	Até 14.480	Até 16.707	Até 18.935	Até 13.075	Até 15.303	Até 17.530	Até 19.758	Até 16.126	Até 18.353	Até 20.581	Até 14.721	Até 16.949	Até 19.176	Até 21.404	Até 23.632	Até 15.544	Até 17.772	Até 19.999	Até 22.227	
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	I	II	III	IV	
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	10%		
Prestações Constantes																									
		11.138 até 12.852	12.852 até 14.565	14.565 até 16.279	14.480 até 16.707	16.707 até 18.935	18.935 até 21.162	21.162 até 23.390	15.303 até 17.530	17.530 até 19.758	19.758 até 21.986	21.986 até 24.214	16.126 até 18.353	18.353 até 20.581	20.581 até 22.809	16.949 até 19.176	19.176 até 21.404	21.404 até 23.632	23.632 até 25.860	25.860 até 28.088	17.772 até 19.999	19.999 até 22.227	22.227 até 24.455	24.455 até 26.683	
		Até 11.138	Até 12.852	Até 14.565	Até 14.480	Até 16.707	Até 18.935	Até 21.162	Até 15.303	Até 17.530	Até 19.758	Até 21.986	Até 16.126	Até 18.353	Até 20.581	Até 16.949	Até 19.176	Até 21.404	Até 23.632	Até 25.860	Até 17.772	Até 19.999	Até 22.227	Até 24.455	
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	I	II	III	IV	
		40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	40%	30%	20%	10%	
	<i>- C/ Bonificação Constante</i>																								
	% de Bonificação				44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%

Fonte: Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

CRÉDITO HABITAÇÃO – REGIMES BONIFICADOS

Rendimentos do ano de 2001

(valores em euros)

Agregado Familiar	1 Pessoa			2 Pessoas			3 Pessoas			4 Pessoas			5 Pessoas			> 6 Pessoas		
Prestações Progressivas (a)																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 9.897	9.897 até 11.697	11.697 até 13.496	13.496 até 15.206	15.206 até 17.545	17.545 até 19.885	19.885 até 22.224	22.224 até 24.693	24.693 até 27.162	27.162 até 29.631	29.631 até 32.100	32.100 até 34.569	34.569 até 37.038	37.038 até 39.507	39.507 até 41.976	41.976 até 44.445	44.445 até 46.914	46.914 até 49.383
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
Prestações Constantes																		
Rendimento Anual Bruto (Contos)	Até 11.697	11.697 até 13.496	13.496 até 15.296	15.296 até 17.095	17.095 até 18.895	18.895 até 20.695	20.695 até 22.495	22.495 até 24.295	24.295 até 26.095	26.095 até 27.895	27.895 até 29.695	29.695 até 31.495	31.495 até 33.295	33.295 até 35.095	35.095 até 36.895	36.895 até 38.695	38.695 até 40.495	40.495 até 42.295
Classe de Bonificação	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
- <u>C/ Bonificação Constante</u>																		
% de Bonificação	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%	20%	10%	40%	30%
- <u>C/ Bonificação Decrescente (a)</u>																		
% de Bonificação	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%	21,5%	10,5%	44,0%	32,5%

Fonte: Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

ANEXO XXIII

Valores máximos das obras de conservação ordinária ou extraordinária por classe de bonificação e por dimensão do agregado familiar

(valores em euros e contos (entre parênteses))

		CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
Dimensão do Agregado Familiar	Índice de Correção	CLASSE I	CLASSE II	CLASSE III	CLASSE IV
1	1,00	15.587 (3.125)	17.458 (3.500)	19.328 (3.875)	21.199 (4.250)
2	1,10	17.146 (3.437,5)	19.204 (3.850)	21.261 (4.262,5)	23.319 (4.675)
3-4	1,30	20.264 (4.062,5)	22.695 (4.550)	25.127 (5.037,5)	27.559 (5.525)
> ou = 5	1,40	21.822 (4.375)	24.441 (4.900)	27.060 (5.425)	29.678 (5.950)

Fonte: Portaria 963/98, de 11 de Novembro.

ANEXO XXIV

Valores máximos da habitação a adquirir ou construir com inclusão de garagem ou estacionamento não autónomo

(valores em euros e contos (entre parênteses))

		CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
Dimensão do Agregado Familiar	Índice de Correção	CLASSE I	CLASSE II	CLASSE III	CLASSE IV
1	1,00	72.326 (14.500)	79.808 (16.000)	87.290 (17.500)	94.772 (19.000)
2	1,10	78.561 (15.750)	86.791 (17.400)	95.021 (19.050)	103.251 (20.700)
3-4	1,30	91.031 (18.250)	100.757 (20.200)	110.484 (22.150)	120.210 (24.100)
> ou = 5	1,40	97.266 (19.500)	107.740 (21.600)	118.215 (23.700)	128.690 (25.800)

Fonte: Portaria 281-A/99, de 22 de Abril.

ANEXO XXV

Concelhos das sedes de distrito e demais concelhos com majoração de 10% nos valores máximos previstos no Anexo XV

Concelhos Sedes de Distrito	Concelhos
Aveiro	Almada
Beja	Amadora
Braga	Barreiro
Bragança	Cascais
Castelo Branco	Gondomar
Coimbra	Loures
Évora	Maia
Faro	Matosinhos
Guarda	Moita
Leiria	Montijo
Lisboa	Odivelas
Portalegre	Oeiras
Porto	Póvoa do Varzim
Santarém	Seixal
Setúbal	Sintra
Viana do Castelo	Valongo
Vila Real	Vila do Conde
Viseu	Via Franca de Xira
	Vila Nova de Gaia

Fontes: Portaria, 281-A/99, de 22 de Abril;
Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro.

ANEXO XXVI

Valores máximos previstos da habitação a adquirir ou construir nos concelhos das sedes de distrito e demais concelhos do Continente com majoração de 10% por classe de bonificação no Regime Bonificado

(valores em euros e contos (entre parênteses))

		CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
Dimensão do Agregado Familiar	Índice de Correção	CLASSE I	CLASSE II	CLASSE III	CLASSE IV
1	1,00	68.585 (13.750)	76.815 (15.400)	85.045 (17.050)	93.275 (18.700)
2	1,10	75.443 (15.125)	84.496 (16.940)	93.550 (18.755)	102.603 (20.570)
3-4	1,30	89.160 (17.875)	99.859 (20.020)	110.559 (22.165)	121.258 (24.310)
> ou = 5	1,40	96.019 (19.250)	107.541 (21.560)	119.063 (23.870)	130.585 (26.180)

Fontes: Portaria, 281-A/99, de 22 de Abril;
Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro.

ANEXO XXVII

**Valores máximos previstos da habitação a adquirir ou construir nos concelhos das
Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira com majoração de 35%
por classe de bonificação no Regime Jovem Bonificado
(valores em euros)**

**Valores máximos da habitação a adquirir ou construir e o custo máximo das obras
de beneficiação a realizar**

Regime Jovem Bonificado

Agregado Familiar	Classe I	Classe II	Classe III	Classe IV
1 pessoa	84.172,14	94.272,80	104.373,46	114.474,12
2 pessoas	92.589,36	103.700,08	114.810,81	125.921,53
3 pessoas	109.423,79	122.554,64	135.685,50	148.816,35
4 pessoas	109.423,79	122.554,64	135.685,50	148.816,35
5 ou mais	117.841,00	131.981,92	146.122,84	160.263,77

**Valores máximos da habitação a adquirir ou construir e o custo máximo das obras
de beneficiação a realizar para imóveis com garagem integrada**

Regime Jovem Bonificado

Agregado Familiar	Classe I	Classe II	Classe III	Classe IV
1 pessoa	94.148,10	104.248,76	114.349,42	124.450,08
2 pessoas	102.565,32	113.676,04	124.786,77	135.897,49
3 pessoas	119.399,75	132.530,60	145.661,46	158.792,31
4 pessoas	119.399,75	132.530,60	145.661,46	158.792,31
5 ou mais	127.816,96	141.957,88	156.098,80	170.239,73

Custo máximo das obras de conservação ordinária ou extraordinária

Regime Jovem Bonificado

Agregado Familiar	Classe I	Classe II	Classe III	Classe IV
1 pessoa	21.043,04	23.568,20	26.093,36	28.618,53
2 pessoas	23.147,34	25.925,02	28.702,70	31.480,38
3 pessoas	27.355,95	30.638,66	33.921,37	37.204,09
4 pessoas	27.355,95	30.638,66	33.921,37	37.204,09
5 ou mais	29.460,25	32.995,48	36.530,71	40.065,94

ANEXO XXVIII

Regime de bonificações e condições de acesso

		CLASSES DE BONIFICAÇÃO			
		I	II	III	IV
Escalão do rendimento do agregado familiar		RABC < ou = 3,25 SMNA	RABC < ou = 3,75 SMNA	RABC < ou = 4,25 SMNA	RABC < ou = 4,75 SMNA
Taxa de bonificação (%)		44	32,5	21,5	10,5
Varição da taxa de bonificação:					
regime bonificado		Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente, nos dois anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais. Constante nos dois primeiros anos, diminuindo anualmente, nos três anos seguintes, um ponto percentual, período a partir do qual se reduz anualmente dois pontos percentuais.			
regime jovem bonificado					

Fonte: Portaria 1177/2000, de 15 de Dezembro.

CAPÍTULO 8

ANEXO I

**Valor das comparticipações a fundo perdido a conceder pelas administrações
central e local segundo o valor das obras e o valor das rendas (RECRIA)
– no caso de fogos não arrendados**

Condições de acesso	Percentagem a fundo perdido		
	A cargo do IGAPHE	A cargo da Câmara Municipal	TOTAL
Vo » 185 R	39	26	65
155 R « Vo < 185 R	33	22	55
130 R « Vo < 155 R	27	18	45
115 R « Vo < 130 R	21	14	35
100 R « Vo < 115 R	15	10	25
90 R « Vo < 100 R	9	6	15
Vo < 90 R	0	0	0

Fonte: Portaria 182/88, de 24 de Março.

R = renda recebida

Vo = valor das obras a realizar

O valor máximo de comparticipação tinha como limite o valor que resultasse da aplicação da seguinte fórmula:

$$CM = \frac{3,8 \times 10^6}{R}$$

em que:

CM = comparticipação máxima, em contos (euros);

R = renda mensal, em escudos (euros).

ANEXO II

Valor das comparticipações a fundo perdido a conceder pelas administrações central e local segundo o valor das obras e o valor das rendas (RECRIA)
– no caso de fogos e fracções não habitacionais não arrendadas

Condições de acesso	Percentagem a fundo perdido		
	A cargo do IGAPHE	A cargo da Câmara Municipal	TOTAL
Vo » 185 R	39	26	65
155 R « Vo < 185 R	33	22	55
130 R « Vo < 155 R	27	18	45
115 R « Vo < 130 R	21	14	35
100 R « Vo < 115 R	15	10	25
90 R « Vo < 100 R	9	6	15
Vo < 90 R	0	0	0

Fonte: Portaria 914/92, de 22 de Setembro.

R = renda recebida

Vo = valor das obras a realizar

O valor máximo de comparticipação por fogo tinha como limite o valor que resultasse da aplicação da seguinte fórmula:

$$CM = \frac{P \times 68}{R}$$

em que:

CM = comparticipação máxima, em contos (euros);

R = renda mensal do fogo, em escudos (euros);

Pc = preço por metro quadrado fixado anualmente para determinação do valor locatício de fogos em regime de renda condicionada, que vigorar no ano em que for aprovada a comparticipação.

ANEXO III

PROGRAMA SOLARH

LIMITES DE RENDIMENTO ANUAL BRUTO POR INDIVÍDUO

E POR AGREGADO FAMILIAR

(valores em euros)

	LIMITES DE RENDIMENTO POR CADA INDIVÍDUO		
	Pensão social (a)	(b)	(a) x (b) x 14
Maior até ao segundo		2,5	4.582,71
Maior a partir do terceiro	130,93	2	3.666,16
Menor		1	1.833,08

(a) Portaria nº 1141-A/2000, de 30 de Novembro.

(b) Nº 1 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 39/2001, de 9 de Fevereiro.

LIMITES DE RENDIMENTO POR AGREGADO FAMILIAR						
Nº DE MAIORES (idade igual ou superior a 18 anos)						
Nº DE MENORES (idade inferior a 18 anos)		1	2	3	4	5
	0	4.582,71	9.165,41	12.831,58	16.497,74	20.163,90
	1	6.415,79	10.998,49	14.664,66	18.330,82	21.996,99
	2	8.248,87	12.831,58	16.497,74	20.163,90	23.820,09
	3	10.081,95	14.664,66	18.330,82	21.996,98	25.663,15
	4	11.915,03	16.497,74	20.163,90	23.830,07	27.496,23
	5	13.748,12	18.330,82	21.996,99	25.663,15	29.329,32
	6	15.581,20	20.163,90	23.830,07	27.496,23	31.162,40
	7	17.414,28	21.996,98	25.663,15	29.329,32	32.995,48
	8	19.247,36	23.830,07	27.496,23	31.162,40	34.828,56

Fonte: Artigo 3º do Decreto-Lei 39/2001, de 9 de Fevereiro.

CAPÍTULO 9

ANEXO I

Conceitos e definições considerados no relatório final “Projecto Habitação – Estimativa do Parque Habitacional”

Licenciamento de obras – Licença de obras emitida pela Câmara Municipal.

Construção de edifícios – Obra de construção executada, na sequência de licença emitida ou isenta da mesma (legalmente autorizada).

O inquérito às Obras Concluídas utiliza como ficheiro as licenças concedidas pelas Câmaras Municipais para a realização de obras (construções novas, ampliações, transformações, restaurações e demolições de edifícios). As Câmaras Municipais fornecem ao INE relativamente a cada obra, o número da respectiva licença, o nome do proprietário, a sua residência, o local onde se irá executar a obra, o fim a que se destina, a data do termo da licença, o tipo de obra a realizar e as respectivas características (nº de pavimentos, superfícies, fogos, etc.).

De posse destes elementos, o INE inquire os proprietários, após o termo de prazo das respectivas licenças, para obter os elementos relativos às obras concluídas.

A partir de 1994, inclusive, as Câmaras Municipais passaram também a enviar informação sobre algumas obras concluídas, evitando-se, deste modo, a consulta aos respectivos proprietários.

São ainda inquiridas as entidades oficiais que realizaram obras isentas de licença camarária, nos termos do artº 2º, nº 1 do Dec. Lei nº 166/70, de 15 de Abril, revogado pelo Dec. Lei 445/91, de 20 de Novembro, ao qual foram, posteriormente, introduzidas, algumas alterações, pelo Dec. Lei 250/94, de 15 de Outubro.

Licenças de obras – Autorizações concedidas ao abrigo do Dec. Lei 445/91, de 20 de Novembro (ver alterações introduzidas pelo Dec. Lei 250/94, de 15 de Outubro), pelas Câmaras Municipais, para execução de obras (construções novas, ampliações, transformações e restaurações e demolições de edifícios) nas áreas dos respectivos concelhos.

Edifício – Construção independente, coberta, limitada por paredes exteriores ou paredes meias que vão das fundações à cobertura, destinada a servir de habitação (com um ou mais fogos/alojamentos) ou outros fins.

Tipos de obras – Natureza dos trabalhos efectuados nos edifícios (construções novas, ampliações, transformações, restaurações e demolições).

Construção nova – Edificação inteiramente nova, ainda que no terreno sobre que foi erguida já tenha sido efectuada outra construção.

Ampliação – Obra efectuada num edifício já existente que deu origem a um aumento do número de pavimentos (ampliação vertical) ou da superfície de pavimentos já existentes (ampliação horizontal).

Transformação – Obra que deu origem a modificações dentro de um edifício, de que resultou a alteração do seu destino ou variação no número de fogos ou divisões ou outros espaços sem, no entanto, ter havido alteração do número ou da superfície dos pavimentos já existentes.

Restauração – Obra feita no edifício, ou nalgumas das suas componentes (excluindo caiações, limpezas e outras pequenas reparações), de forma a voltarem a ser utilizáveis, aproveitando as paredes exteriores ou outros elementos principais da construção já existente, sem no entanto ter havido alterações do número de fogos, pavimentos ou superfícies já existentes.

Demolição – Destruição total ou parcial do edifício.

Obra concluída – Obra que reúne condições físicas para ser habitada ou utilizada, independentemente de ter sido ou não concedida a licença de utilização.

Destino da obra – Utilização dada à edificação (habitação, agricultura, comércio, indústria, etc.).

Na classificação dos edifícios segundo o destino, teve-se por base a “Nomenclatura de referência da actividade da construção de edifícios”, segundo o destino dos edifícios (anexo à Directiva 78/166/CEE de 13 de Fevereiro de 1978).

Entidade investidora – Entidade (privada ou pública) por conta de quem as obras são efectuadas.

Características das obras – Elementos que diferenciam a obra (pavimentos, superfície dos pavimentos, fogos, divisões, etc.).

Fogo/Alojamento familiar clássico – Local distinto e independente, constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos, num edifício de carácter permanente ou uma parte distinta do edifício (do ponto de vista estrutural), que, considerando a maneira como foi construído, reconstruído, ampliado ou transformado, se destina a servir de habitação, normalmente, apenas de uma família/agregado doméstico privado. Deve ter uma entrada independente que dê acesso (quer directamente, quer através de um jardim ou um terreno) a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, etc.). As divisões isoladas, manifestamente construídas, ampliadas ou transformadas para fazer parte do fogo/alojamento familiar clássico são consideradas como parte integrante do mesmo.

Divisão – Espaço num fogo/alojamento familiar clássico, delimitado por paredes, tendo pelo menos 4m² de área e 2 metros de altura, na sua maior parte. Embora possam satisfazer as condições da definição, não são considerados como tal: corredores, varandas, marquises, casas de banho, despensas e vestíbulos e a cozinha, se tiver menos de 4m².

ANEXO II

Fogos para Habitação concluídos segundo o tipo de obras (1985-2001)

FOGOS PARA HABITAÇÃO CONCLUÍDOS SEGUNDO OS TIPOS DE OBRAS																				
ANOS	CONSTRUÇÕES NOVAS, AMPLIAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES					CONSTRUÇÕES NOVAS					AMPLIAÇÕES					TRANSFORMAÇÕES				
	Total	Contin	Açores	Madeira	Total	Contin	Açores	Madeira	Total	Contin	Açores	Madeira	Total	Contin	Açores	Madeira	Total	Contin	Açores	Madeira
1985	38.345	37.121	579	645	35.475	34.410	478	587	2.181	2.048	77	56	689	663	24					2
1986	39.982	38.238	897	847	37.274	35.686	808	780	2.188	2.063	61	64	535	503	28					3
1987	41.857	40.263	692	902	38.833	37.394	620	819	2.439	2.303	61	75	585	566	11					8
1988	49.072	47.481	914	677	45.794	44.586	792	596	2.420	2.250	94	76	678	645	28					5
1989	61.617	60.313	653	651	58.152	56.940	620	592	2.840	2.766	18	56	625	607	15					3
1990	65.736	64.518	471	747	62.081	60.955	454	672	2.928	2.848	11	69	727	715	6					6
1991	67.114	65.912	445	757	63.229	62.108	417	704	3.112	3.038	24	50	773	766	4					3
1992	55.385	54.035	424	926	52.185	50.899	406	880	2.620	2.565	10	45	580	571	8					1
1993	66.169	65.158	455	556	63.199	62.254	435	510	2.480	2.423	12	45	490	481	8					1
1994	61.889	60.068	499	1.322	59.353	57.698	444	1.211	1.891	1.732	51	108	645	638	4					3
1995	67.999	65.656	769	1.574	65.304	63.246	701	1.357	2.108	1.830	64	214	587	580	4					3
1996	67.740	65.611	891	1.238	65.607	63.643	822	1.142	1.606	1.448	63	95	527	520	6					1
1997	72.257	70.074	831	1.352	70.240	68.204	781	1.255	1.481	1.340	44	97	536	530	6					-
1998	91.933	87.803	781	3.349	89.853	85.895	748	3.210	1.554	1.389	30	135	526	519	3					4
1999	107.830	103.670	633	3.527	105.904	101.954	611	3.339	1.485	1.290	19	176	441	426	3					12
2000	110.196	106.340	770	3.086	108.458	104.748	743	2.967	1.329	1.212	25	92	409	380	2					27
2001	107.917	103.031	806	4.080	106.195	101.497	753	3.945	1.262	1.120	44	98	460	414	9					37

Fontes: Estatística da Construção e da Habitação (entre 1986 e 1989);
Estatística da Construção de Edifícios (entre 1990 e 2001).

CONCEITOS RELATIVOS AO QUADRO ANTERIOR

- a) FOGO – entende-se por fogo, o edifício ou parte de um edifício destinado a habitação de uma só família ou convivência. De um modo geral considera-se como fogo a divisão ou um conjunto de divisões e seus anexos, num edifício de carácter permanente ou em parte distinta do edifício. Do ponto de vista estrutural, que, considerando a maneira como foi constituído, reconstruído, ampliado ou transformado, se destina a servir de habitação privada. Deve ter uma entrada independente que dê acesso (quer directamente, quer através de um jardim ou de um terreno) a uma rua ou a passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, etc.). As divisões de habitação isoladas, manifestamente constituídas, reconstruídas, ampliadas ou transformadas, para fazer parte do fogo, são contadas no fogo.
- b) OBRA CONCLUÍDA – entende-se por obra concluída, quando é materialmente possível ocupar ou utilizar o edifício construído ou a obra realizada, isto é, obra que reúne condições físicas para ser habitada ou utilizada, independentemente de ter sido ou não concedida a licença de utilização.
- c) CONSTRUÇÃO NOVA – é uma edificação inteiramente nova, ainda que no terreno sobre que foi erguida já tenha sido efectuada outra construção.
- d) AMPLIAÇÃO – trata-se de uma obra efectuada em edifício já existente que deu origem a um aumento de pavimentos (ampliação vertical) ou da superfície de pavimentos existentes (ampliação horizontal).
- e) TRANSFORMAÇÃO – é a obra que deu origem a modificações dentro de um edifício de que resulta a alteração do seu destino ou variação no número de divisões, fogos, ou outros espaços, sem, no entanto, ter havido alteração do número de pavimentos ou da superfície ocupada pelo edifício.
- f) EDIFÍCIO – é uma construção independente, compreendendo uma ou mais divisões ou outros espaços, coberta de um telhado, limitada por paredes exteriores ou paredes meias indo dos alicerces (fundações) ao telhado (cobertura), e destinada a servir de habitação, ou para fins agrícolas, industriais, comerciais, culturais, etc.
- g) TIPOS DE OBRAS – natureza dos trabalhos efectuados nos edifícios (construções novas, ampliações, transformações, restaurações e demolições).

ANEXO III**Taxas de juro médias sobre saldos de empréstimos a particulares para habitação - Séries Longas**

Meses / Anos	Empréstimos a particulares para habitação (%)	Taxa média anual (%)
Jan-90	21.70	21,94
Fev-90	21.70	
Mar-90	21.70	
Abr-90	21.70	
Mai-90	21.70	
Jun-90	21.70	
Jul-90	21.92	
Ago-90	22.00	
Set-90	22.22	
Out-90	22.36	
Nov-90	22.42	
Dez-90	22.10	
Jan-91	22.08	22,31
Fev-91	22.18	
Mar-91	22.08	
Abr-91	22.10	
Mai-91	22.06	
Jun-91	22.34	
Jul-91	22.40	
Ago-91	22.42	
Set-91	22.48	
Out-91	22.50	
Nov-91	22.52	
Dez-91	22.54	
Jan-92	22.48	21,47
Fev-92	22.46	
Mar-92	22.38	
Abr-92	22.12	
Mai-92	21.66	
Jun-92	21.54	
Jul-92	21.42	
Ago-92	20.98	
Set-92	20.74	
Out-92	20.65	
Nov-92	20.71	
Dez-92	20.45	
Jan-93	20.23	18,75
Fev-93	20.21	
Mar-93	20.05	
Abr-93	19.86	
Mai-93	19.60	
Jun-93	19.23	
Jul-93	18.78	
Ago-93	18.31	
Set-93	17.83	
Out-93	17.34	
Nov-93	16.96	
Dez-93	16.59	

Meses / Anos	Empréstimos a particulares para habitação (%)	Taxa média anual (%)
Jan-94	16.29	14,88
Fev-94	16.04	
Mar-94	15.67	
Abr-94	15.33	
Mai-94	14.99	
Jun-94	14.71	
Jul-94	14.46	
Ago-94	14.25	
Set-94	14.22	
Out-94	14.20	
Nov-94	14.20	
Dez-94	14.18	
Jan-95	14.14	13,73
Fev-95	14.07	
Mar-95	13.99	
Abr-95	13.88	
Mai-95	13.78	
Jun-95	13.71	
Jul-95	13.63	
Ago-95	13.60	
Set-95	13.52	
Out-95	13.50	
Nov-95	13.47	
Dez-95	13.43	
Jan-96	13.33	12,54
Fev-96	13.19	
Mar-96	13.05	
Abr-96	12.92	
Mai-96	12.76	
Jun-96	12.57	
Jul-96	12.42	
Ago-96	12.31	
Set-96	12.18	
Out-96	12.03	
Nov-96	11.92	
Dez-96	11.85	
Jan-97	11.76	10,77
Fev-97	11.65	
Mar-97	11.52	
Abr-97	11.39	
Mai-97	11.22	
Jun-97	10.98	
Jul-97	10.75	
Ago-97	10.53	
Set-97	10.31	
Out-97	10.02	
Nov-97	9.71	
Dez-97	9.40	

Meses / Anos	Empréstimos a particulares para habitação (%)	Taxa média anual (%)
Jan-98	9.09	7,56
Fev-98	8.77	
Mar-98	8.44	
Abr-98	8.12	
Mai-98	7.80	
Jun-98	7.53	
Jul-98	7.30	
Ago-98	7.07	
Set-98	6.87	
Out-98	6.73	
Nov-98	6.59	
Dez-98	6.45	
Jan-99	6.29	5,51
Fev-99	6.13	
Mar-99	5.92	
Abr-99	5.76	
Mai-99	5.60	
Jun-99	5.45	
Jul-99	5.31	
Ago-99	5.21	
Set-99	5.16	
Out-99	5.11	
Nov-99	5.09	
Dez-99	5.11	
Jan-00	5.17	5,94
Fev-00	5.27	
Mar-00	5.34	
Abr-00	5.44	
Mai-00	5.58	
Jun-00	5.76	
Jul-00	5.93	
Ago-00	6.13	
Set-00	6.37	
Out-00	6.57	
Nov-00	6.79	
Dez-00	6.96	
Jan-01	7.09	6,68
Fev-01	7.06	
Mar-01	7.06	
Abr-01	7.00	
Mai-01	6.95	
Jun-01	6.81	
Jul-01	6.68	
Ago-01	6.58	
Set-01	6.46	
Out-01	6.33	
Nov-01	6.13	
Dez-01	5.95	

Meses / Anos	Empréstimos a particulares para habitação (%)	Taxa média anual (%)
Jan-02	5.76	5,42
Fev-02	5.62	
Mar-02	5.49	
Abr-02	5.40	
Mai-02	5.39	
Jun-02	5.40	
Jul-02	5.42	
Ago-02	5.37	
Set-02	5.39	
Out-02	5.32	
Nov-02	5.27	
Dez-02	5.22	

Fonte: Banco de Portugal (2003).

ANEXO IV

Distribuição do crédito a particulares para habitação concedido pelas Outras Instituições Monetárias entre 1985 e 2001

(saldos no fim do ano – valores em milhões de euros)

Ano	Total		Até 1 ano		De 1 a 5 anos		Mais de 5 anos	
	Saldo	Taxa de Variação (%)	Saldo	Taxa de Variação (%)	Saldo	Taxa de Variação (%)	Saldo	Taxa de Variação (%)
1985	2.225,7	-	18,9	-	41,2	-	2.165,6	-
1986	2.854,0	28,2	24,4	28,3	42,6	3,6	2.787,0	28,7
1987	3.562,3	24,8	19,2	-20,9	39,5	-7,4	3.503,6	25,7
1988	4.336,6	21,7	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	-
1989	4.920,3	13,5	n.d.	-	n.d.	-	n.d.	-
1990	5.525,4	12,3	57,2	-	69,7	-	5.398,5	-
1991	6.441,9	16,6	53,4	-6,6	86,5	24,0	6.302,0	16,7
1992	7.495,2	16,4	32,6	-38,9	72,5	-16,2	7.390,1	17,3
1993	9.036,4	20,6	24,9	-23,6	97,3	34,2	8.914,2	20,6
1994	11.332,2	25,4	28,9	16,0	113,7	16,9	11.189,5	25,5
1995	13.930,4	22,9	37,9	31,0	190,0	67,1	13.702,5	22,5
1996	18.631,1	33,7	67,8	78,9	343,7	80,8	18.219,6	33,0
1997	23.537,3	26,3	153,1	125,7	390,1	13,8	22.988,1	26,2
1998	31.940,5	35,7	203,5	32,9	670,4	71,4	31.067,1	35,1
1999	42.128,0	31,9	423	107,8	902,8	34,7	40.802,2	31,3
2000	50.562,0	20,0	437	3,3	1.358,0	50,4	48.768,0	19,5
2001	57.365,0	13,5	396	-9,4	931,0	-31,4	56.038,0	14,9

Fonte: INE – Estatísticas Monetárias e Financeiras, vários anos.
Relatórios anuais do Banco de Portugal, vários anos.
n.d. = não disponível.

ANEXO V

Número, montante e valor médio dos empréstimos à habitação contratados por regime de crédito (Continente)

(milhares de euros)

ANOS	Regime Jovem Bonificado			Regime Bonificado			Total Regimes Bonificados			Regime Geral			Total (a)		
	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio
1981													48.900	239.610	4,9
1982													36.900	217.710	5,9
1983													27.100	195.120	7,2
1984													27.500	228.250	8,3
1985													27.700	268.690	9,7
1986													38.500	496.650	12,9
1987													56.900	830.740	14,6
1988													42.700	696.010	16,3
1989													37.300	675.130	18,1
1990													34.000	656.200	19,3
1991													37.700	852.020	22,6
1992	15.439	439.461	28,5	12.688	262.747	20,7	28.127	702.208	25,0	20.130	627.952	31,2	48.257	1.330.160	27,6
1993	18.563	606.204	32,7	13.400	319.311	11,9	31.963	765.854	24,0	27.539	946.289	34,4	59.502	1.712.143	28,8
1994	25.083	970.410	38,9	18.792	527.566	27,9	43.875	1.497.976	33,9	40.570	1.516.911	35,9	84.445	3.014.887	35,9
1995	29.972	1.267.985	41,9	22.362	710.087	31,9	52.334	1.978.071	37,9	42.675	1.716.760	39,9	95.009	3.694.836	38,9
1996	40.933	1.881.015	45,9	29.203	1.010.953	34,4	70.136	2.891.968	41,4	48.075	2.030.720	42,4	118.211	4.922.687	41,4
1997	53.271	2.745.335	51,4	38.096	1.514.252	39,4	91.367	4.259.587	46,4	62.848	2.685.579	42,9	154.215	6.945.167	44,9
1998	74.792	4.169.659	55,9	55.543	2.508.730	44,9	130.335	6.678.388	51,4	86.296	3.796.013	43,9	216.631	10.474.401	48,4
1999	63.382	3.748.183	59,4	44.899	2.279.436	50,9	108.281	6.027.619	55,9	118.312	5.960.650	50,4	226.593	11.988.219	52,9
2000	42.690	2.773.348	64,8	30.086	1.648.479	54,9	72.776	4.421.827	60,9	102.337	6.034.632	58,9	175.113	10.456.459	59,9
2001	41.112	2.768.558	67,3	26.239	1.482.348	56,5	67.351	4.250.905	63,1	85.783	5.614.838	65,5	153.134	9.865.744	64,4
2002	41.418	2.879.478	69,5	23.758	1.407.467	59,2	65.176	4.286.945	65,8	102.659	7.436.985	72,4	167.835	11.723.930	69,9

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

(a) Os dados apresentados entre 1981 e 1991 foram retirados de Coutinho (1995:106). A fonte da autora foram as três IEC's.

ANEXO VI

Distribuição relativa do número de contratos dos financiamentos à habitação por regime de crédito / Continente
(valores em percentagem)

ANOS	Regime Jovem Bonificado		Regime Bonificado		Total Regimes Bonificados		Regime Geral	
	Contratos	Montantes	Contratos	Montantes	Contratos	Montantes	Contratos	Montantes
1994	29,7	32,2	22,3	17,5	52	49,7	48	50,3
1995	31,6	34,3	23,5	19,2	55,1	53,5	44,9	46,5
1996	34,6	38,2	24,7	20,5	59,3	58,7	40,7	41,3
1997	34,5	39,5	24,7	21,8	59,2	61,3	40,8	38,7
1998	34,5	39,8	25,6	24	60,2	63,8	39,8	36,2
1999	28	31,3	19,8	19	47,8	50,3	52,2	49,7
2000	24,4	26,5	17,2	15,8	41,6	42,3	58,4	57,7
2001	26,9	28,1	17,1	15	44	43,1	56	56,9

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

ANEXO VII

Distribuição dos empréstimos contratados por classes de bonificação / Continente

(milhares de euros)

REGIME DE CREDITO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Regime Jovem Bonificado	970.410	1.267.985	1.881.015	2.745.335	4.169.659	3.748.183	2.773.348	2.768.558
- Classe I	822.377	1.087.608	1.666.790	2.445.512	3.723.737	3.297.622	2.427.515	2.395.736
- Classe II	81.135	95.705	115.742	167.746	233.997	234.975	190.252	199.744
- Classe III	42.647	55.761	62.435	85.060	134.950	143.500	110.459	121.742
- Classe IV	24.252	28.910	36.048	46.289	76.975	72.087	45.121	51.336
Regime Bonificado	527.566	710.087	1.010.953	1.514.252	2.508.730	2.279.436	1.648.479	1.482.348
- Classe I	383.038	520.423	771.270	1.169.781	1.906.269	1.741.371	1.287.597	1.144.791
- Classe II	71.219	91.475	117.068	180.895	287.104	258.912	189.125	171.841
- Classe III	45.336	62.230	76.326	106.120	193.729	177.069	112.953	109.895
- Classe IV	27.973	35.958	46.289	57.457	121.627	102.084	58.804	55.820
Total Regime Bonificado	1.497.976	1.978.071	2.891.968	4.259.587	6.678.388	6.027.619	4.421.827	4.250.905
- Classe I	1.205.415	1.608.031	2.438.060	3.615.292	5.630.005	5.038.992	3.715.112	3.540.527
- Classe II	152.353	187.180	232.810	348.636	521.101	493.887	379.377	371.584
- Classe III	87.988	117.991	138.761	191.185	328.679	320.569	223.413	231.637
- Classe IV	52.219	65.118	82.337	104.474	198.602	174.171	103.925	107.157

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.

ANEXO VIII

Empréstimos contratados distribuídos por sistemas de amortização / Continente

(milhares de euros)

REGIMES DE CREDITO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Regime Jovem Bonificado	970.410	1.267.985	1.881.015	2.745.335	4.169.659	3.748.183	2.773.348	2.768.558
- Progressivas	131.284	73.184	38.283	12.360	668	80	50	0
- Const. Com Bon. Constante	784.238	858.964	708.590	569.555	88.901	24.332	15.912	2.439
- Const. Com Bon. Decrescente	54.888	335.837	1.134.142	2.163.420	4.080.089	3.723.771	2.757.386	2.766.119
Regime Bonificado	527.566	710.087	1.010.953	1.514.252	2.508.730	2.279.436	1.648.479	1.482.348
- Progressivas	20.471	11.886	3.806	1.392	294	70	0	0
- Const. Com Bon. Constante	477.002	553.513	549.518	514.796	115.028	30.406	21.184	3.796
- Const. Com Bon. Decrescente	30.093	144.687	457.629	998.064	2.393.407	2.248.960	1.627.295	1.478.552
Total Regimes Bonificados	1.497.976	1.978.071	2.891.968	4.259.587	6.678.389	6.027.619	4.421.827	4.250.905
- Progressivas	151.755	85.075	42.089	13.752	958	150	50	0
- Const. Com Bon. Constante	1.261.241	1.412.472	1.258.108	1.084.351	203.929	54.738	37.096	6.235
- Const. Com Bon. Decrescente	84.981	480.524	1.591.771	3.161.484	6.473.496	5.972.731	4.384.681	4.244.670

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro

ANEXO IX

Número, montante e valor médio dos empréstimos contratados por regime de crédito (Continente) 1994-2001
(milhões de euros)

ANOS	Regime Jovem Bonificado			Outro Regime Bonificado			Total do Regime Bonificado			Regime Geral			Total		
	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio	Nº	Montante	Valor Médio
1994	25.083	970,41	38,91	18.792	527,56	27,93	43.875	1.497,97	33,92	40.570	1.516,90	35,91	84.445	3.014,87	35,91
1995	29.972	1.267,98	41,90	22.362	710,08	31,92	52.334	1.978,06	37,91	42.675	1.716,75	39,90	95.009	3.694,82	38,91
1996	40.933	1.881,01	45,89	29.203	1.010,95	34,42	70.136	2.891,96	41,40	48.075	2.030,71	42,40	118.211	4.922,67	41,40
1997	53.271	2.745,32	51,38	38.096	1.574,25	39,41	91.367	4.259,57	46,39	62.848	2.685,57	42,90	154.215	6.945,14	44,89
1998	74.792	4.169,64	55,87	55.543	2.508,72	39,41	130.335	6.678,36	51,38	86.296	3.796,00	43,89	216.631	10.474,36	48,38
1999	63.382	3.748,17	59,36	44.899	2.279,43	50,88	108.281	6.027,59	55,87	118.312	5.960,62	50,38	226.593	11.988,17	52,87
2000	42.690	2.773,34	64,84	30.086	1.648,47	54,87	72.776	4.421,81	60,85	102.337	6.034,61	58,86	175.113	10.456,42	59,86
2001	41.112	2.768,56	67,30	26.239	1.482,35	56,50	67.351	4.250,91	63,10	85.783	5.614,84	65,5	153.134	9.865,74	64,4

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro.