
XI CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA

As dimensões e a responsabilidade social da Geografia

Porto, 9 a 11 de novembro de 2017

Arrendamento privado em Portugal: uma leitura a partir da regulação das rendas

S. Alves^(a), P. M. Ferreira^(b), A. B. Azevedo^(c)

^(a) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, sonia.alves@ics.ulisboa.pt

^(b) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, pedro.ferreira@ics.ulisboa.pt

^(c) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, alda.azevedo@ics.ulisboa.pt

Resumo

Este artigo contribui para o debate do papel do Estado na regulação do sector de arrendamento privado em Portugal num momento em que é implementado um Novo Regime de Arrendamento Urbano. A informação estatística disponível, nomeadamente sobre a duração dos contratos e os valores das rendas, alerta para uma tendência de precarização dos contratos de arrendamento entre 2001 e 2011 e para o declínio da oferta de arrendamento a preços acessíveis. Este artigo enfatiza a importância de medidas de apoio ao mercado de arrendamento privado, focadas simultaneamente no lado da oferta e da procura, que estimulem a oferta de habitação a preços acessíveis.

Palavras chave: arrendamento privado, controlo de rendas, habitação social, Novo Regime de Arrendamento Urbano.

1. Introdução

O Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro e alterado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, veio determinar a possibilidade de extinção dos contratos de arrendamento anteriores a 1990 e a sua transição para o novo regime, por iniciativa do senhorio, com a atualização do valor das rendas, tendo em conta o valor patrimonial tributário determinado nos termos do Imposto Municipal sobre Imóveis. Esta liberalização foi justificada, por um lado, pela crise económica de 2008 que criou graves restrições ao crédito imobiliário para aquisição de habitação, e, por outro, pela situação financeira do país, com o governo a solicitar ajuda financeira externa em 2011. No âmbito da negociação do Memorando de Entendimento entre o Governo Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, ficou acordada a eliminação gradual dos mecanismos de controlo das rendas antigas. A publicação do NRAU prevê que findo um prazo transição de cinco anos, as rendas poderão ser aumentadas para um valor máximo correspondente a 1/15 do valor patrimonial tributário da habitação. Em 2017, quando ainda não está regulamentado o subsídio de arrendamento previsto para os inquilinos com rendimento do agregado familiar abaixo de cinco retribuições mínimas, o período transitório foi alargado de cinco para dez anos.

Neste artigo analisam-se as características do mercado de arrendamento em Portugal, antes e depois da implementação do NRAU, por forma a sugerir medidas de apoio conducentes a uma maior acessibilidade e estabilidade no arrendamento privado.

2. O mercado de arrendamento em Portugal

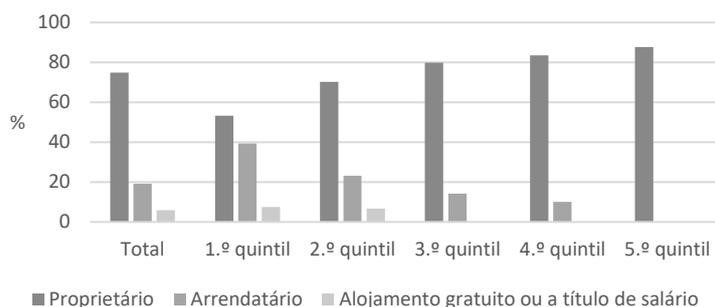
Em Portugal, o mercado de arrendamento caracteriza-se por um sistema dualista onde o arrendamento social é restrito às famílias de baixos rendimentos e residual em relação ao stock total de habitação. O mercado de arrendamento social corresponde a 3% e o de arrendamento privado a 20% do total da habitação. É sobre este último que incide este artigo, sendo por isso relevante salientar que este mercado, o de arrendamento privado, como resultado de políticas de regulação pouco hábeis, é hoje um mercado altamente polarizado em termos de duração e valores dos contratos de renda (Alves, 2017). É constituído, por um lado, por um subsector de contratos de renda antigo que foi duramente afetado pela designada primeira geração de controlos de renda (Haffner, Elsinga e Hoekstra, 2012) que de uma forma crua determinaram o congelamento dos valores das rendas o que, a jusante, reduziu o incentivo ao investimento por parte dos proprietários e, por isso, a qualidade dos edifícios que deixaram de beneficiar de obras de manutenção/ conservação. Por outro lado, existe o subsector dos contratos de rendas estabelecidos mais recentemente, sem interferência do Estado, estando, por norma, associados a rendas mais caras, sobretudo em áreas de grande procura, como é o caso das cidades de Lisboa e Porto.

Embora a expansão do parque habitacional e da compra da casa esteja por norma ligada a períodos de prosperidade económica, a taxa de ocupação em propriedade não reflete a prosperidade relativa de um país (Kemeny, 2006) e Portugal é exemplo disso mesmo. Em 2015, 74,8% dos alojamentos são ocupados em propriedade (Eurostat, 2017), revelando, no entanto, consoante o processo de construção e dos investimentos que lhe estiveram associados, níveis de qualidade muito distintos. Pense-se, por exemplo, na fase de construção clandestina, durante os anos 60 e 70, por oposição à que se segue, de meados dos anos 80 até à crise económica de 2008, que envolveu a compra a crédito, com o apoio dos juros bonificados pelo Estado.

Em Portugal, o acesso à habitação social é sujeito à condição de recursos, o que significa que o sector público está restrito às famílias de menores rendimentos. Contudo, o mercado de arrendamento social é tão exíguo que não supre as necessidades residenciais de uma parte considerável das famílias pobres. De resto verifica-se que uma parcela significativa das famílias de baixos rendimentos, graças ao congelamento das rendas, ocupa uma parte significativa do sector de arrendamento privado, por norma as áreas mais antigas e centrais das principais cidades portuguesas. A Figura 1 demonstra que em Portugal a maioria das famílias com baixos rendimentos (1º quintil) é proprietária da habitação que ocupa, 53,2% do total, enquanto 39,3% arrendam. O arrendamento privado é pois um mercado de habitação crucial para as famílias que não conseguem / ou não querem aceder à habitação em propriedade ou à habitação social. No atual contexto de transformação do regime de regulação das rendas, decorrente do Novo Regime de Arrendamento Urbano¹ (NRAU) são, sobretudo, estas famílias que correm o risco de ficar sem habitação.

¹ Lei 6/2006, de 27 de fevereiro, com alterações introduzidas pela Lei n. 31/2012, de 14 de agosto.

Figura 1 Agregados familiares por regime de ocupação e quintis de rendimento total equivalente, Portugal, 2010/2011

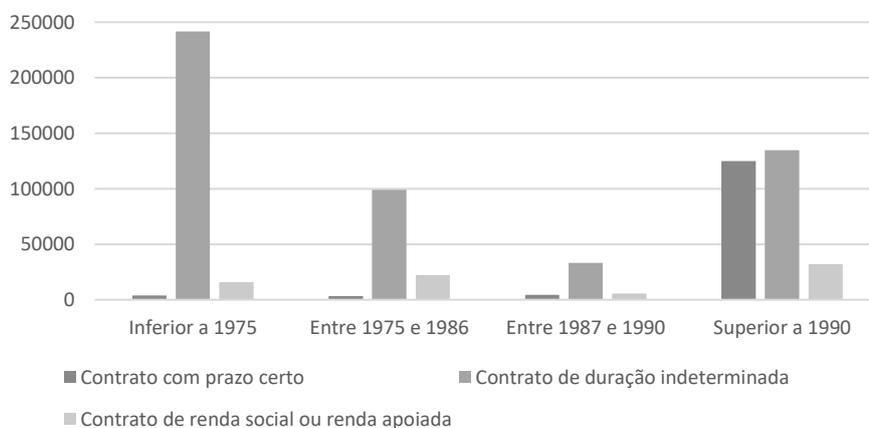


Fonte: Inquérito às Despesas das Famílias, 2010/2011.

3. Evolução do arrendamento privado em Portugal, 2001-2011

A comparação dos resultados dos censos de 2001 e 2011 demonstra uma transformação significativa do vínculo contratual do arrendamento, conducente a uma progressiva cessação dos contratos mais antigos. Os censos de 2001 recenseiam 720878 contratos por todo o país. A maior parte dos contratos é anterior a 1990, predominando os contratos anteriores a 1975, que representam 36,3% do total (Figura 2). Destes, quase todos (33,5%) dizem respeito ao contrato renovável sem prazo, que constitui a situação predominante até aquela data. Graças às alterações legislativas posteriores a 1975, em particular a partir de 1990, o volume de contratos de arrendamento posteriores têm uma expressão muito significativa, representando cerca de 40%, bem mais acima do diminuto volume de contratos datados de 1975 a 1990. Estes contratos mais recentes distribuem-se de uma forma quase equitativa entre o contrato renovável sem prazo (18,7%) e o de duração limitada (17,3%). Verifica-se, pois, no que respeita à vinculação contratual do arrendamento em 2001 uma vantagem dos contratos mais recentes sobre os mais antigos, e com o predomínio claro do arrendamento sem prazo (70,6%), já que quase todos os contratos antigos têm este tipo de vínculo.

Figura 2 Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, por forma do arrendamento, segundo a data do contrato de arrendamento, Portugal, 2001

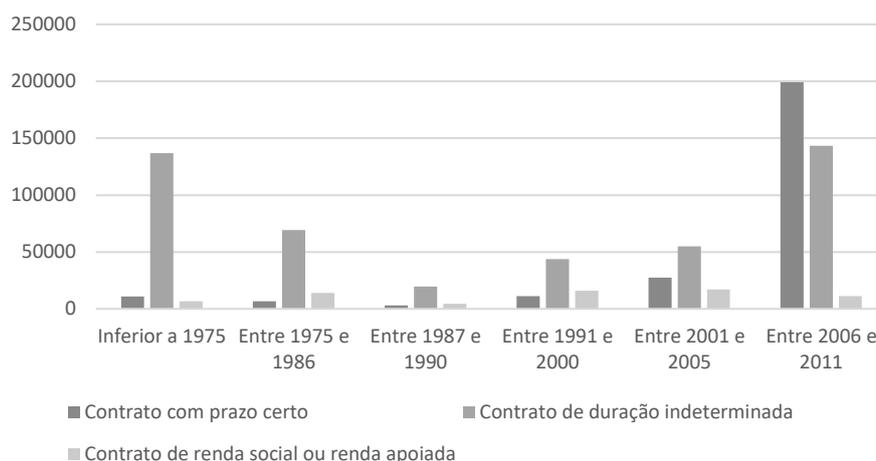


Fonte: INE, Recenseamento da população e habitação - Censos 2001.

A situação em 2011 apresenta outros contornos (Figura 3). O número de contratos de arrendamento nas mesmas três situações anteriores é de 778883, um número que representa um aumento de cerca de 8% relativamente a 2001 e que poderá explicar-se com uma crescente tendência dos grupos etários mais jovens para o arrendamento em detrimento da propriedade (Azevedo, 2016). O tipo predominante de contrato continua a ser o de duração renovável sem prazo ainda que o seu peso tenha diminuído (59%). Relativamente a 1990, verifica-se uma redução dos contratos mais antigos. Os de duração ilimitada anteriores a 1975 diminuem 44%, representando 17,4% do total de contratos existentes em 2011. Evolução semelhante é observada no mesmo tipo de contratos relativos ao período entre 1975 e 1986: uma descida de 31,7%, a que corresponde a um peso de 8,8%. Verifica-se igualmente uma tendência para o reforço dos contratos mais recentes, posteriores a 2006. Em 2001, observou-se um peso muito significativo dos contratos posteriores a 1990. O peso destes contratos desvaneceu-se a favor do período mais recente (2006-2011), sugerindo uma tendência de atualização de contratos. Seja como for, o peso dos contratos posteriores a 2006 representa quase metade do total (44%), notando-se um dinamismo mais acentuado nos contratos com prazo certo (24,7%) em relação aos de duração indeterminada (17,8%).

Analisando a evolução dos contratos segundo a duração nos Censos 2001 e 2011 destacam-se três tendências. Em primeiro lugar, verifica-se a diminuição acentuada dos contratos mais antigos. Mesmo assim, os contratos anteriores a 1986 representam ainda 31% do total, em 2011. Em segundo lugar, os contratos mais recentes em ambos os censos representam cerca de 40% do total o que indicia a existência de uma tendência para a atualização dos contratos. Por último, os contratos de prazo certo estão a ganhar mais dinamismo relativamente aos de tempo indeterminado.

Figura 3 Alojamentos clássicos ocupados como residência habitual, por forma do arrendamento, segundo a data do contrato de arrendamento, Portugal, 2011



Fonte: INE, Recenseamento da população e habitação - Censos 2011.

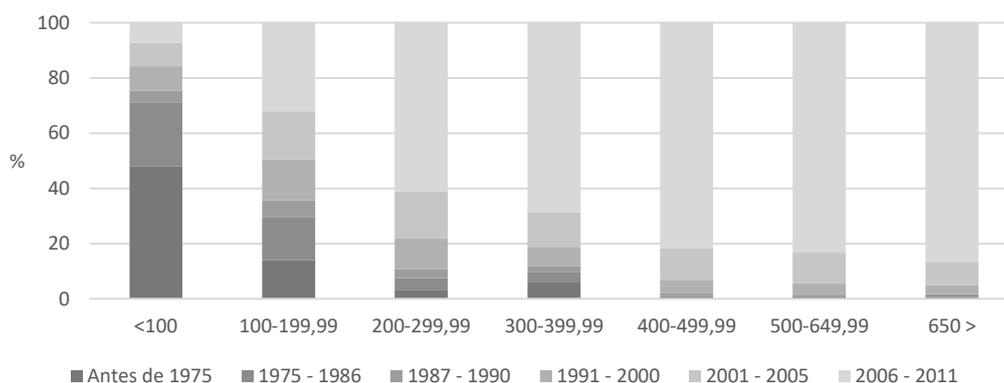
O valor da renda é outro elemento fundamental para caracterizar o mercado de arrendamento. Tendo em conta os dados nacionais relativos a 2011, a distribuição das rendas está diretamente relacionada com o período em que os contratos são celebrados. Tendencialmente, quanto mais antigos, mais

baixa é a renda (Figura 4). Os valores registam uma amplitude significativa, mas o valor de quase metade dos contratos (48,1%) não ultrapassa os € 200, sendo que um terço fica abaixo de € 100. Apenas 15,6% das rendas são superiores a € 400.

Os valores mais baixos de renda estão sobretudo associados aos contratos mais antigos. A título exemplificativo, os contratos anteriores a 1986 representam 31% do total, mas têm um peso esmagador no escalão de rendas mais baixo (71,2%). No espectro oposto, as rendas mais altas, acima de € 400 estão sobretudo associadas aos contratos mais recentes, principalmente posteriores a 2016. Ainda que o peso destes contratos no total não vá além de 12,5%, têm uma representação acima de 80% nos três escalões de renda mais elevados, sugerindo que refletem sem constrangimentos os preços de mercado.

Deste modo, a estrutura da renda revela uma bipolarização: de um lado, as rendas baixas dos contratos antigos, em número significativo, e, por outro, um mercado recente (2006 adiante) de rendas elevadas, representando quase metade do mercado de arrendamento. Entre estes dois polos, sobram 22% de contratos entre 1987 e 2005, cujas rendas se concentram sobretudo nos escalões entre € 100 e € 400.

Figura 4 Alojamentos familiares clássicos arrendados de residência habitual por escalão do valor mensal da renda e época de celebração do contrato de arrendamento, Portugal, 2011



Fonte: INE, Recenseamento da população e habitação - Censos 2011.

4. Medidas de apoio ao mercado de arrendamento privado

A informação estatística disponível, sobre a duração dos contratos e os valores das rendas nos períodos antecedente e posterior ao NRAU, alerta para uma tendência de precarização dos contratos de arrendamento e para o declínio da oferta de arrendamento a preços acessíveis. Urge debater soluções que invertam esta tendência, garantindo que o mercado de arrendamento privado continua a ser um segmento de habitação acessível e seguro para uma franja de população diversificada. Para além de mais financiamento público, o sector precisa de medidas de regulação mais sofisticadas que sejam implementadas quer do lado da oferta quer da procura deste mercado de habitação. A saber:

Do lado da oferta, com vista ao aumento do número de alojamentos com valores de renda acessível, podem ser introduzidos subsídios ou empréstimos a entidades públicas ou privadas. Esta medida pode concretizar-se por via da construção de nova habitação ou da requalificação da existente. O programa *Reabilitar para arrendar* que concede financiamento, sob a forma de empréstimo a 30 anos, para a reabilitação de edifícios cujo uso seja maioritariamente habitacional e cujos fogos se destinem a arrendamento nos regimes de renda apoiada ou de renda condicionada², constitui um exemplo da segunda via em implementação em diversos municípios. O estado poderá ainda, de resto como acontece noutros países, regular as operações de requalificação ou de renovação urbana, exigindo, através dos instrumentos de planeamento urbano, a incorporação de uma percentagem de habitação para arrendamento a preços acessíveis no local, procurando por esta via contrariar tendências de segregação socio espacial na estrutura residencial (Branco e Alves, 2017).

Do lado da procura e em particular das famílias de mais baixos rendimentos, antevê-se a necessidade, da provisão de subsídios individuais de apoio ao arrendamento que poderá ser dirigido a clientelas específicas, tais como jovens adultos (para apoiar a emancipação dos jovens e criação de famílias, o que indiretamente constitui uma medida de apoio à natalidade), imigrantes ou outros grupos sociais. Poderão ainda ser usados instrumentos fiscais e a introdução de mecanismos de controlo de preços, sobretudo em áreas de maior procura, e onde a atribuição de subsídios possa gerar um aumento dos preços de mercado.

5. Bibliografia

- Alves, S. (2017). Poles Apart? A Comparative Study of Housing Policies and Outcomes in Portugal and Denmark. *Housing, Theory and Society*, 34:2, 221-248. doi: 10.1080/14036096.2016.1236036.
- Azevedo, A.B. (2016). Housing and Family Dynamics in Southern Europe (Tese de Doutoramento, Universitat Autònoma de Barcelona). Retirado de <https://ddd.uab.cat/record/175857>.
- Branco, R., Alves, S. (14, July 2017) Models of urban requalification under neoliberalism and austerity: the case of Porto, AESOP Spaces of Dialog for Places of Dignity, University of Lisbon, Lisbon.
- Eurostat (2017). Distribution of population by tenure status, 2015. Online data code: ilc_lvho02. Retirado de http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Tenure_status.
- Haffner, M., Elsinga, M. and Hoekstra, J. (2012). Access and affordability: Rent regulation. *International Encyclopaedia of Housing and Home*, vol.1, 40-45.
- INE (2017). Recenseamento da população e habitação - Censos 2011. Retirado de www.ine.pt.
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1-18.

² Ver <https://www.portaldahabitacao.pt>.