RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

PL 146/XXIII/2022

2021.09.14

Exposição de Motivos

O Programa Nacional de Habitação (PNH), previsto no artigo 17.º da Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, é o instrumento programático da política nacional de habitação que estabelece, numa perspetiva plurianual, os seus objetivos, prioridades, programas e medidas, substituindo, nestes termos, a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Deste modo, a consolidação de um novo paradigma de políticas públicas de habitação implica, necessariamente, não apenas a identificação das principais carências e dos principais problemas e bloqueios existentes (que condicionam, quando não impedem, um efetivo e universal exercício do direito à habitação), mas também, e de forma prospetiva, a identificação dos instrumentos e objetivos para a sua progressiva superação.

O PNH assume-se como um instrumento de valorização das políticas públicas de habitação no quadro das políticas sociais em Portugal e reflete uma consciente e efetiva prioridade nacional no quadro plurianual 2022-2026.

Este novo instrumento assume uma rutura com a filosofia e princípios plasmados na ENH, de 2015, ao mesmo passo que mantém e reforça o rumo assumido com a aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

A recuperação registada no mercado imobiliário, na sequência da crise financeira internacional e do processo de «ajustamento», cuja opção pela liberalização do arrendamento acentuou ainda mais a desregulação do mercado, foi maioritariamente orientada para os segmentos mais elevados de preço e centrou-se essencialmente no escoamento da oferta habitacional privada disponível.

Por outro lado, em termos de nova oferta, resultante da reabilitação de edifícios ou frações, este processo de liberalização nem sempre acautelou as necessárias normas de qualidade construtiva e ambiental e teve como resultado final o continuado desajustamento entre os valores de renda praticados e os rendimentos médios das famílias.

Foi com base nesta realidade, caracterizada por uma situação de crise habitacional grave e uma total ausência de instrumentos e medidas de política pública de habitação, e tendo ainda presente a necessidade de romper com a tradicional visão de direcionar as respostas apenas para a população mais carenciada, que se avançou, em 2018, com uma profunda reforma do setor da habitação em Portugal, através da aprovação da NGPH, pela referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

A NGPH constitui, de facto, um documento estruturante e que estabelece o sentido estratégico, objetivos e instrumentos para a salvaguarda do direito à habitação, assumindo a importância de encontrar respostas diferenciadas e robustas, através de um conjunto amplo e coerente de diplomas legais que procuram garantir que este domínio da política social pública não volta a ser negligenciado, tendo como desígnios fundamentais a garantia do acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e de comunidade.

A NGPH assume, pois, esse caráter inovador, desde logo na ambição de construir uma política pública de habitação de vocação universalista, concretizando um direito que é de todos e rompendo com lógicas de apoio do Estado que se limitam a respostas para os mais carenciados, de índole assistencialista.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Foi de facto com a NGPH que o Governo rompeu com a visão minimalista da promoção habitacional direta e assumiu, claramente, que uma política pública de vocação universal não se faz sem a existência de um parque público de dimensão adequada, que garanta a resposta às necessidades mais prementes de habitação, mas também o acesso ao arrendamento público acessível, que, nessa medida, reforce a capacidade de regulação do mercado, pelo peso relativo que a oferta passa a deter, no conjunto do parque habitacional.

É neste quadro de mudança das políticas de habitação que foi igualmente aprovada a primeira Lei de Bases da Habitação (LBH), pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que representa, antes de mais, um avanço importante na tarefa de construir os alicerces de uma política pública de habitação que seja estável, duradoura e capaz de subsistir às diferentes conjunturas, aprofundando o ciclo de progressivas conquistas sociais, iniciado em abril de 1974, nomeadamente nas áreas da saúde, da segurança social e da educação.

Com a LBH e a NGPH estão criadas as condições para assumir efetivamente a habitação como um direito universal, de todos, no quadro de um Estado Social pleno, garantindo-se a equidade e igualdade de acesso em todo o território nacional e não deixando ninguém para trás.

Por sua vez, com a aprovação do PNH estabelece-se um quadro de referência estável para o desenvolvimento das políticas públicas de habitação, garantindo que esta área fundamental não volta a ser secundarizada no quadro das políticas sociais públicas, consagrando o direito de todos a uma habitação digna e adequada. É este, em suma, o propósito último que se reafirma com o PNH.

Atenta a matéria, devem ser ouvidos os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Ademais, em face do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, foi promovida a consulta pública no âmbito do procedimento legislativo da presente proposta de lei e a audição do Conselho Nacional de Habitação.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

Assim:

Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, e da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º

Objeto

É aprovado o Programa Nacional de Habitação (PNH), que consta do anexo à presente lei e da qual faz parte integrante, que estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação para o período temporal 2022-2026.

Artigo 2.º

Âmbito temporal e geográfico

1 - O PNH tem natureza plurianual, devendo ser revisto de cinco em cinco anos, sem prejuízo das atualizações extraordinárias que se venham a mostrar necessárias, a concretizar por proposta de alteração do Governo à presente lei.

2 - O PNH aplica-se a todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias das regiões autónomas e dos municípios.

Artigo 3.º

Políticas públicas de habitação

1 - A execução das políticas públicas de habitação deve ter em consideração os objetivos e prioridades definidas na presente lei, sem prejuízo da sua revisão, nos termos previstos no n.º 1 do artigo anterior.

2 - A concretização das medidas preconizadas no PNH é assegurada através de financiamento público, com recurso a fundos nacionais e europeus, dentro das dotações orçamentais disponíveis, sem prejuízo do recurso a outras fontes adicionais de financiamento.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Artigo 4.º

Promotores do Programa Nacional de Habitação

1 - Incumbe ao Governo o acompanhamento e execução dos eixos de intervenção inscritos no PNH, nomeadamente através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.)

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, e no que respeita ao aumento das respostas habitacionais previstas nos eixos de intervenção inscritos no PNH, as entidades promotoras são:

a) Os organismos da administração central com competência em matéria de habitação;

b) As autarquias locais e as entidades intermunicipais;

c) As entidades do setor social, cooperativo e colaborativo;

d) As entidades do setor privado.

3 - O disposto nos números anteriores não prejudica as competências próprias das autarquias locais e das regiões autónomas.

Artigo 5.º

Acompanhamento, monitorização e avaliação do Programa Nacional de Habitação

1 - O Governo procede às diligências necessárias a garantir o acompanhamento, a monitorização e a avaliação permanente da concretização do PNH, nomeadamente junto do Conselho Nacional de Habitação e do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU).

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

2 - Para efeitos do disposto no número anterior e no artigo 18.º da Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, o IHRU, I. P. solicita a informação relevante sobre a execução do PNH, às entidades referidas no n.º 4, até ao dia 15 de dezembro, tendo estas o dever de remeter, até ao dia 31 de janeiro seguinte, a informação solicitada e disponível para a data mais atual possível, com vista à elaboração, pelo OHARU, do relatório anual da habitação, a apresentar ao Governo e, por este, à Assembleia da República, até ao fim do primeiro semestre do ano a que respeita.

3 - Entre a informação relevante, o relatório anual da habitação deve conter a informação relativa ao peso do investimento público em habitação a custos acessíveis, com base em dois indicadores distintos:

a) Número de fogos de promoção pública;

b) Número de fogos no restante parque habitacional, que beneficiem da aplicação de regimes de apoio público ao arrendamento.

4 - Para cumprimento das obrigações legalmente previstas de acompanhamento, produção e reporte da informação em matéria de habitação, arrendamento habitacional e reabilitação urbana, e considerando o disposto na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e demais legislação aplicável, pode o IHRU, I. P., em relação às matérias referidas:

a) Promover inquéritos, em articulação com o Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I.P.), e solicitar a informação estatística oficial deste instituto;

b) Solicitar e receber os dados que considere necessários para efeito de produção da informação junto de outras entidades e serviços da administração direta e indireta do Estado, em especial da Autoridade Tributária e Aduaneira, ao abrigo da alínea *b)* do n.º 2 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual, e do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P., podendo, para o efeito, celebrar protocolos com as mesmas, articulando, sempre que relevante, com o INE, I. P.; e

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

c) Solicitar informação às administrações local e regional, incluindo às entidades dos respetivos setores empresariais, articulando, sempre que relevante, com o INE, I. P..

Artigo 6.º

Norma revogatória

É revogada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de

O Primeiro-Ministro

A Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares

O Ministro das Infraestruturas e da Habitação

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

ANEXO

(a que se refere o artigo 1.º)

Programa Nacional de Habitação

Introdução

O Programa Nacional de Habitação (PNH), no seguimento da aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio (NGPH), e da Lei de Bases da Habitação, pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro (LBH), é o instrumento que congrega, num único documento e numa perspetiva plurianual, o quadro de políticas para o setor da habitação, em desenvolvimento nos últimos anos, identificando as principais carências, bem como os instrumentos e objetivos para a sua progressiva eliminação, substituindo, nestes termos, a Estratégia Nacional para a Habitação, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

Enquadrando o trabalho em curso, que parte de um diagnóstico de terreno, plasmado no levantamento de necessidades e na identificação quantitativa e qualitativa dos problemas em matéria de habitação, o PNH assume-se como um instrumento de valorização deste setor no quadro das políticas sociais em Portugal, reconhecendo as efetivas prioridades da política habitacional pública, no quadro plurianual 2022-2026.

De facto, até à aprovação da NGPH, e apenas com a exceção das soluções específicas e geograficamente delimitadas do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, a promoção de habitação em Portugal assentou num conjunto reduzido, episódico e disperso de programas de apoio, com uma atuação desarticulada dos vários atores públicos, em resultado da ausência de uma orientação política clara e de um modelo de governação integrado e consistente.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Em paralelo, assistimos a uma liberalização do arrendamento que veio acentuar ainda mais a desregulação do mercado e o desajustamento entre os valores de renda praticados e os rendimentos médios das famílias.

A recuperação registada no mercado imobiliário, na sequência da crise financeira internacional e do processo de «ajustamento», foi maioritariamente orientada para os segmentos mais elevados de preço e centrou-se essencialmente no escoamento da oferta habitacional privada disponível e, quando relacionada com nova oferta, resultante da reabilitação de edifícios ou frações, nem sempre acautelando as necessárias normas de qualidade construtiva e ambiental.

Foi com base nesta realidade, caracterizada por uma situação de crise habitacional grave e uma total ausência de instrumentos e medidas de política pública de habitação, e tendo ainda presente a necessidade de romper com a tradicional visão de direcionar as respostas apenas para a população mais carenciada, que se avançou, em 2018, com uma profunda reforma do setor da habitação em Portugal, através da aprovação da NGPH, pela referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

A NGPH constitui, de facto, um documento estruturante e que estabelece o sentido estratégico, objetivos e instrumentos para a salvaguarda do direito à habitação, assumindo a importância de encontrar respostas diferenciadas e robustas através de um conjunto amplo e coerente de diplomas legais que procuram garantir que este domínio da política social pública não volta a ser negligenciado, tendo como desígnios fundamentais a garantia do acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat, de comunidade.

A NGPH assume, pois, esse caráter inovador, desde logo na ambição de construir uma política pública de habitação de vocação universalista, concretizando um direito que é de todos e rompendo com lógicas de apoio do Estado que se limitam a respostas para os mais carenciados, de índole assistencialista.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

A NGPH é por isso uma escolha política. E por essa razão assume como objetivo primordial o reforço progressivo do parque habitacional público, de 2 % para 5 %, tendo em vista uma aproximação gradual à média europeia e invertendo, desta forma, o ciclo de desinvestimento registado nas últimas décadas, marcado não só pelo declínio da promoção pública, mas também pela alienação e redução do parque habitacional existente, colocando à disposição da administração pública, central e local, instrumentos concretos de defesa do direito à habitação.

Foi de facto com a NGPH que o Governo rompeu com a visão minimalista da promoção habitacional direta e assumiu, claramente, que uma política pública de vocação universal não se faz sem a existência de um parque público de dimensão adequada, que garanta a resposta às necessidades mais prementes de habitação, mas também o acesso ao arrendamento público acessível e que, nessa medida, reforce a capacidade de regulação do mercado, pelo peso relativo que a oferta passa a deter, no conjunto do parque habitacional.

É neste quadro de mudança das políticas de habitação que foi igualmente aprovada a LBH, que representa, antes de mais, um avanço importante na construção dos alicerces de uma política pública de habitação que seja estável, duradoura e capaz de subsistir às diferentes conjunturas, aprofundando o ciclo de progressivas conquistas sociais, iniciado em abril de 1974, nomeadamente nas áreas da saúde, da segurança social e da educação.

Com a LBH e a NGPH estão criadas as condições para assumir efetivamente a habitação como um direito universal, de todos, no quadro de um Estado Social pleno, garantindo-se a equidade e igualdade de acesso em todo o território nacional e não deixando ninguém para trás.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

A NGPH consubstancia, além disso, uma política pública com competências claramente definidas entre os diferentes níveis de governação e que, por isso, responsabiliza cada um deles e estabelece condições para o empenho de todos os atores públicos neste domínio, incentivando a cooperação e articulação entre o setor público e o setor social, cooperativo e privado e a sociedade em geral. Trata-se, assim, de uma política que passa a ter maiores garantias na dotação de recursos e de meios de intervenção adequados para a sua persecução.

Com a aprovação do PNH estabelece-se um quadro de referência estável para o desenvolvimento das políticas públicas de habitação, garantindo que esta área fundamental não volta a ser secundarizada no quadro das políticas sociais públicas, consagrando o direito de todos a uma habitação digna e adequada.

I. DINÂMICAS RECENTES DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Quando comparado com a generalidade dos países europeus, e face à génese tardia e imperfeita do Estado Social português (que relegou para segundo plano a concretização do pilar relativo ao direito à habitação no quadro dos direitos sociais), o nosso país enquadra-se nos modelos de política habitacional focados em públicos-alvo específicos e, nesse âmbito, no conjunto de países com políticas de promoção direta residuais (que, entre outros critérios, detém um parque público inferior a 5 % do total).[1]

Este perfil minimalista da política habitacional, seguido durante décadas, teve como exceção relativa apenas dois momentos. Ao nível da promoção direta, no período do pós-25 de abril de 1974, em que se atingiram os valores mais relevantes de promoção pública direta de alojamentos (a que se junta, mais tarde, a promoção associada ao Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto). Ao nível da promoção indireta, com a generalização do acesso à aquisição de casa própria (essencialmente orientada para segmentos da classe média), a partir de finais dos anos oitenta. Aliás, é sobretudo no decurso desta política de promoção indireta (mediante apoios públicos à aquisição de casa

[1] European Parliament (2013), *Social Housing in the UE*, Directorate-Generale for Internal Policies, Brussels.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

própria), que se foi instalando na sociedade portuguesa a ideia de que o problema da habitação – no sentido da capacidade das famílias para aceder a um alojamento – estava no essencial ultrapassado.

Esta noção, que perdurou até há relativamente pouco tempo, encontra suporte em diversos indicadores, sendo de destacar, entre eles, a elevação do rácio de alojamentos por família, que em vinte anos (1991 a 2011) passou de 1,3 para 1,5, mantendo-se sensivelmente neste patamar em 2021. Ou seja, sugerindo que, com o aumento significativo da oferta de habitação, existia em Portugal, em média, no último ano censitário, cerca de uma casa e meia por família.

Por outro lado, no mesmo período, a percentagem de agregados familiares a residir em casa própria registava um aumento de quase 10 pontos percentuais, passando de 65 % para 73 %), com uma ligeira descida para os 70 % em 2021, que não coloca em causa a clara prevalência desta forma de ocupação no total de alojamentos.

Podendo igualmente ser interpretado como um indício de melhoria generalizada da situação habitacional do país a partir dos anos noventa, pelo maior volume da oferta de habitação, o número de fogos devolutos registava um acréscimo de 67 % entre 1991 e 2011 (passando de cerca de 440 mil para 735 mil, e para cerca de 723 mil em 2021) e o número de alojamentos precários (barracas e outros) reduzia-se em cerca de 76 % (de 27,3 mil para 6,6 mil) no mesmo período, a que acresce uma nova redução, em 2021, para cerca de quatro mil fogos.

A ideia de superação da situação estrutural de crise habitacional viria, porém, a esbater-se nos anos mais recentes, sensivelmente a partir de meados da segunda década do século XXI. Isto é, num contexto marcado por três processos essenciais: o impacto económico e social da crise financeira de 2008; as reorientações políticas no setor da habitação, nomeadamente no quadro do processo de «ajustamento» estrutural (2011-2015); e, por último, a relevância de novas dinâmicas habitacionais nas principais cidades, como as que se associam ao aumento do investimento imobiliário estrangeiro e à intensificação da procura turística.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 1

Principais indicadores da habitação em Portugal (1970-2021)

	1970	1981	1991	2001	2011	2021
Alojamentos por família	1,17	1,16	1,32	1,37	1,45	1,44
Casa própria	49,3%	56,6%	64,7%	75,7%	73,2%	70,0%
Fogos devolutos	373 950	190 331	440 271	543 777	735 128	723 214
Habitações precárias (barracas e outras)	34 860	46 391	27 642	27 319	6 612	4 042

Fonte: INE, I. P.

No seu conjunto, estes processos contribuiriam para uma tendência de subida dos valores de aquisição e arrendamento, sobretudo a partir de 2013, tendência essa que se tem vindo a acentuar nos últimos anos, e sem que a crise pandémica indicie uma inversão da situação.

Por isso, e dado o quadro de crescente dificuldade de acesso das famílias a uma habitação digna e a preços compatíveis com os seus rendimentos, num contexto particularmente complexo como o atual, importa refletir sobre as respostas necessárias e delinear uma política habitacional consistente e duradoura, capaz de enfrentar de forma estratégica as questões habitacionais com que o país se confronta.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

1. O paradigma dos apoios públicos à aquisição de casa própria

Com a liberalização do sistema bancário e a descida das taxas de juro, a par dos benefícios fiscais e da bonificação do crédito, a aquisição de casa própria converteu-se, sobretudo a partir dos anos noventa, no principal eixo das políticas de habitação e na opção preferencial de acesso ao alojamento por parte das famílias.

Na génese deste processo, e a par da relativa debilidade das políticas habitacionais seguidas até então, encontram-se fatores de natureza externa, associados à integração europeia e à crescente influência dos mercados financeiros na atividade das famílias, das empresas e do próprio Estado[2].

No caso da habitação, as dinâmicas de financeirização económica e social traduziram-se num impulso muito expressivo das políticas com incidência na procura, suportadas por crédito barato e abundante e reforçadas pelos apoios públicos à aquisição, nomeadamente com as bonificações de juros.

É também este contexto, marcado por condições favoráveis, e de incentivo, à aquisição de casa própria, que impede a revitalização do mercado de arrendamento, já liberto, nessa altura, dos constrangimentos associados ao congelamento das rendas.

[2] Cf. Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno; Serra, Nuno (2014), *Finança e Habitação em Portugal*, Cadernos do Observatório, nº 2. Observatório das Crises e Alternativas. CES, Lisboa. [https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_II_julho2014.pdf].

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

De facto, se a partir de 1981 passou a ser possível optar por um regime de renda livre ou condicionada em todos os novos contratos, após 1990 assistiu-se à liberalização do mercado de arrendamento, tanto em termos de valor de renda como de duração. Ou seja, todos os fogos construídos a partir de 1990 passaram a poder ser colocados no mercado em regime de renda livre. Aliás, e ao contrário do que muitas vezes se supõe, o universo de rendas congeladas será hoje ainda mais residual do que em 2011,[3] não devendo portanto ser encontrado neste fator – mas sim na preferência «racional» pela casa própria, em resultado da facilidade de acesso ao crédito, por via do endividamento das famílias – a persistente crise do mercado de arrendamento em Portugal.

É também este contexto que leva a que, sobretudo no período entre 1995 e 2005, a despesa pública com habitação passe a situar-se em valores anuais superiores a 300M€ (quase atingindo os 700M€ no início dos anos 2000), cabendo a maior fatia desses montantes (73 % do orçamento executado entre 1987 e 2015) a encargos com a bonificação de juros. Bem acima, portanto, dos encargos com outras medidas de política habitacional, e em particular os relacionados com a promoção direta de alojamentos.

[3] De acordo com os dados do Inquérito às Rendas de Habitação, realizado pelo INE, I.P. em 2015, do total de arrendamentos existentes «apenas 33 % dizem respeito a contratos celebrados antes de 1990 e, desse universo, apenas 22 % têm rendas inferiores a 100€. (…) E se desse universo excluirmos ainda o setor público e cooperativo (cujo menor valor das rendas é social, não resultando do congelamento), então o peso relativo das rendas congeladas passa a ser de apenas 14 %» (Santos e Serra, 2020).

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 2

Política de habitação: dotações orçamentais por tipo de medida (1987-2011)

	Orçamentado		Executado		Taxa execução
	Valor	%	Valor	%	
Bonificação de juros no crédito à habitação	6 672 508 895€	65,9 %	7 046 685 146€	73,3%	106%
Realojamento e subsídios de renda da Segurança Social	1 852 539 523€	18,3 %	1 382 649 504€	14,4%	75%
Incentivos ao arrendamento	739 632 917€	7,3%	803 874 566€	8,4%	109%
Promoção direta (incluindo CDH)	461 421 655€	4,6%	207 813 110€	2,2%	45%
Reabilitação de edifícios	392 242 731€	3,9%	166 594 609€	1,7%	42%
TOTAL	10 118 345 720€	100%	9 607 616 935€	100%	95%

Fonte: IHRU, I. P. (2015)

Aliás, como ilustra o quadro anterior, são precisamente as medidas orientadas para a procura (bonificação de juros e incentivos ao arrendamento) as únicas que registam, no período de 25 anos considerado, níveis de execução acima do orçamentado (106 % e 109 %, respetivamente).

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Em termos globais, e tomando devida nota da relevância desta opção pelo apoio ao acesso à habitação, sublinhe-se que o crédito à aquisição de casa própria representa cerca de 80 % do total de crédito concedido a particulares neste período (Santos, 2013), num contributo muito expressivo para o endividamento das famílias portuguesas (para além do endividamento do setor da construção e, em última instância, da própria banca no exterior).

Face às dinâmicas geradas, não surpreende, portanto, o aumento muito significativo de fogos produzidos neste período. De facto, dos cerca de 2,5 milhões de fogos construídos entre 1970 e 2019 (quase 50 anos), mais de metade (63 %) são edificados apenas em 19 anos (entre 1990 e 2009), chegando a atingir-se uma média anual acima de 100 mil fogos entre 2000 e 2004 (o dobro da média da série temporal, a rondar os 50 mil fogos ano).

Quadro 3

Número de fogos construídos (1970-2019)

	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990/94	1995/99
Fogos	189 928	167 697	195 996	215 708	306 706	411 908
% no total	7,7%	6,8%	7,9%	8,7%	12,4%	16,6%
Média anual	37 986	33 539	39 199	43 142	61 341	82 382

	2000/04	2005/09	2010/14	2015/19	Total
Fogos	520 243	319 521	102 317	46 461	2 476 485
% no total	21,0%	12,9%	4,1%	1,9%	100,0%
Média anual	104 049	63 904	20 463	9 292	49 530

Fonte: INE, I. P.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

A ideia de que os apoios à procura gerariam um incremento da oferta, tornando a habitação mais acessível para a generalidade das famílias, constitui o pressuposto base desta opção por uma política centrada no apoio à aquisição de casa própria (ou seja, de promoção habitacional indireta). Isto é, a crença de que as lógicas do mercado (oferta e procura), acabariam por se traduzir numa redução generalizada do preço da habitação.

Mas não foi isso, todavia, que se verificou ao longo deste período de forte investimento, público (benefícios fiscais e bonificação do crédito) e privado (facilidades de acesso a empréstimos para aquisição de casa própria) na habitação. De facto, desde o início dos anos noventa (e até à crise financeira de 2008), o valor médio dos prédios urbanos transacionados não deixou de aumentar, passando de cerca de 33,8 m€ em 1992 para cerca de 126 m€ em 2008, e só depois começando a diminuir até 2014 (altura em que, como veremos, volta a aumentar).

Este paradoxo, que confronta a expansão muito significativa do parque habitacional (oferta potencial), a um ritmo superior ao do aumento do número de famílias (procura potencial), sem que tal se traduza numa descida dos preços do alojamento (num contexto de descida das taxas de juro e da existência de apoios públicos à aquisição), obriga a colocar a hipótese de os resultados da política da casa própria, e na ausência de outras medidas complementares, terem acabado por ser absorvidos pelas próprias dinâmicas de mercado, impedindo a redução efetiva dos preços do alojamento.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 4

Valor médio dos prédios urbanos transacionados (1970-2019)

(milhares de euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Valor (€)	33,8	35,6	36,9	41,5	42,9	45,5	52,6

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valor (€)	58,4	62,7	67,0	71,4	81,5	96,6	111,3

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor (€)	121,3	124,4	126,0	115,4	118,3	100,7	95,3

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valor (€)	99,9	114,7	118,1	119,2	136,1	136,0	142,2

Fonte: INE, I.P.

Isto é, e não negando que a opção por um quadro de incentivos à aquisição de casa própria permitiu níveis inéditos de acesso das famílias a uma habitação, e em condições financeiramente compatíveis com os seus rendimentos, a verdade é que tal opção não parece ter tornado a habitação – do ponto de vista do seu preço – menos onerosa e, nessa medida, mais acessível.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

O que significa que, do ponto de vista dos apoios públicos (sob a forma de benefícios fiscais e bonificação do crédito), se tratou no essencial de transferir, para o Estado, uma parte dos encargos das famílias com a aquisição de casa própria, sem que o preço da habitação, e os resultados do setor imobiliário, se tenham alterado. Por outras palavras, as políticas de apoio à aquisição de casa própria contribuíram para um maior acesso à habitação por parte das famílias, mas não asseguraram, como seria expectável, uma maior desmercadorização desse bem, ao contrário do que sucedeu, a partir de 1974, com os setores da saúde ou da educação.

Aliás, uma dinâmica idêntica, e que no essencial se limita ao financiamento público da oferta (sem que daí resulte a redução de valores), tende a verificar-se também no caso dos incentivos e apoios ao arrendamento.[4]

2. Do «ajustamento» estrutural à nova crise de habitação

A crise financeira de 2008, cuja genealogia é indissociável da crescente imbricação, à escala global, entre a habitação e o setor financeiro – pelas perspetivas que o imobiliário oferece em termos de rentabilização dos investimentos e aplicação de fundos – teve um impacto assinalável nas finanças públicas e na dívida soberana de diferentes países, conduzindo à implementação de programas de austeridade.

No caso português, e no que diz respeito ao setor da habitação, o Memorando de Entendimento assinado com a Troika[5] estabeleceu um compromisso assente em três vertentes essenciais: a adoção de medidas orientadas para a liberalização do mercado habitacional, o incremento da reabilitação e do arrendamento urbano e a redução do endividamento privado que a aquisição de casa própria tinha alavancado.

[4] De que é exemplo, neste período, o Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ), criado em 1992 e que seria mais tarde substituído pelo programa «Porta 65 - Arrendamento por Jovens», aprovado em 2007.

[5] Cf. *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* [https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf].

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Nestes termos, foram adotadas neste período quatro medidas essenciais. Por um lado, e visando um aumento de colocação de fogos no mercado, a aprovação, em 2012, de uma reforma do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) e a redução das exigências na reabilitação do edificado (2013).[6] Por outro, em 2014, a aprovação de legislação orientada para a liberalização dos usos da habitação (numa perspetiva de enquadramento do Alojamento Local, para fins turísticos), a que acresce a criação de condições para a captação de investimento estrangeiro no mercado imobiliário português, nomeadamente com o regime dos Vistos Gold e o estatuto de Residentes Não Habituais. O défice de oferta habitacional pública, que já na altura colocava Portugal na cauda da Europa, não foi, portanto, encarado pela Troika, por exclusão de partes, como um problema e uma prioridade da política de habitação, num contexto de «ajustamento» estrutural.

O facto é que estas alterações contribuíram, a par das maiores dificuldades no acesso ao crédito neste período e da intensificação posterior da procura – especialmente da procura estrangeira e turística, em particular nas grandes cidades – para a tendência de aumento dos encargos com a habitação. Com efeito, se o respetivo índice de preços regista uma descida até 2013, em boa medida explicado pelo contexto de crise e da retração do setor, a partir desse ano inicia-se uma trajetória de subida que distancia o país, cada vez mais, do valor registado à escala da União Europeia (UE27).

De facto, as dinâmicas de internacionalização do investimento no imobiliário (com políticas ativas de incentivo a esse investimento), a par do impacto associado ao aumento da procura turística do nosso país, desencadearam uma pressão sobre os preços que tornaria a habitação num bem cada vez menos acessível a um número crescente de famílias. E isto sem que a resposta ao nível das políticas habitacionais, nomeadamente as associadas à NGPH, cujos resultados são, por natureza, de tempo longo, pudessem começar a surtir o seu efeito.

[6] O NRAU tinha essencialmente em vista, mediante restrição dos direitos dos inquilinos, facilitar e dar celeridade aos despejos e, desse modo, dinamizar o mercado de arrendamento. Na mesma linha, a suavização das regras de na reabilitação do edificado tinha em vista, essencialmente, tornar as operações menos onerosas e menos morosas, incentivando a melhoria do parque habitacional e a disponibilização de fogos devolutos.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 5

Índice de preços na habitação em Portugal e na UE27 (2008-2021)

(ano 2015=100,0)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Portugal	107,5	106,5	107,4	102,1	94,9	93,1	97,0
UE27	101,9	97,3	98,4	98,8	96,9	95,8	97,3

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Portugal	100,0	107,1	117,0	129,0	141,5	154,3	168,8
UE27	100,0	104,7	109,6	114,8	119,7	126,9	137,4

Fonte: Eurostat

Tanto na Europa como em Portugal,[7] esta subida dos preços, indissociável das dinâmicas atrás descritas, tem efetivamente conduzido a uma crescente dificuldade de acesso das famílias a uma habitação adequada e compatível com os seus orçamentos. No caso português, este desfasamento tem vindo a acentuar-se de modo significativo desde 2015, mesmo com a melhoria dos rendimentos registada desde então.

[7] Cf. Housing Europe (2021), *The state of housing in Europe* [https://www.stateofhousing.eu/#p=1].

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 6

Índice de preços na habitação e rendimento médio disponível das famílias em Portugal (2008-2020)

(ano 2015=100,0)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Preços habitação	107,5	106,5	107,4	102,1	94,9	93,1	97,0
Rendimento famílias	106,3	105,9	106,9	102,8	99,9	99,0	97,2

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Preços habitação	100,0	107,6	117,0	129,0	141,5	154,3
Rendimento famílias	100,0	103,8	106,6	110,0	115,0	116,1

Fonte: Eurostat

Do ponto de vista dos preços, sublinhe-se que os recentes aumentos se registam tanto ao nível do arrendamento como na aquisição. No primeiro caso, e considerando os dados disponíveis, o acréscimo ronda os 36 % entre 2017 e 2020 (média dos três primeiros trimestres de cada ano, ou seja, mais 1,6 € de renda mensal por m^2), numa variação que é idêntica à registada na venda, no mesmo período, com um aumento a rondar os 35 % (média dos três primeiros trimestres do ano), que significa mais 316,4€ por m2, na aquisição.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 7

Alojamentos familiares: valor mediano das vendas (últimos 12 meses) e das rendas de novos contratos de arrendamento (2016-2021)

(€/m2)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (*)
Vendas (€/m²)	848,3€	905,3€	974,8€	1 044,3€	1 150,5€	1 221,7€
Rendas (€/m²)	-	4,4€	4,8€	5,3€	5,6€	6,0€

(*) O valor mediano das vendas em 2021 resulta do cálculo da média dos três primeiros trimestres do ano.

Fonte: INE, I. P.

E se é certo que, no período pós-troika, a taxa de esforço das famílias com o pagamento das rendas diminuiu face aos anos anteriores, nomeadamente face ao período entre 2012 e 2015 (em que se atingiram percentagens superiores a 35 %, associadas ao aumento do desemprego e à perda de rendimentos), também é certo que, tendo havido uma redução da taxa de esforço a partir de 2015, a mesma ainda não estabilizou, nesta forma de ocupação das habitações, nos valores pré-crise.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 8

Taxa de esforço no pagamento da renda, a preços de mercado (2008-2020)

(% famílias com encargos superiores a 40 % do rendimento disponível)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	201
Taxa esforço	23,7%	18,6%	19,3%	17,6%	25,5%	35,8%	35,2%

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxa esforço	33,8%	35,4%	31,9%	28,2%	25,8%	26,3%	19,7%

Fonte: Eurostat

Como já referido, diferentes fatores ajudam a compreender esta dinâmica de subida dos preços da habitação, tanto na compra e venda como no arrendamento. Entre eles, destaca-se de facto a crescente internacionalização do investimento no setor imobiliário português, que amplia e consolida o processo de financeirização da habitação em Portugal, gerando dinâmicas especulativas. Bem como, por outro lado, a intensificação do fenómeno turístico, com impactos relevantes na habitação, sobretudo nas grandes cidades, e nomeadamente na reconversão de uma parte do arrendamento de longa duração em Alojamento Local, no âmbito de dinâmicas de turistificação e gentrificação urbana.

Aliás, um dos aspetos centrais desta «nova crise de habitação» é precisamente o de a mesma afetar uma parte da classe média ou de famílias com rendimentos intermédios (Drago, 2021), para lá das carências de habitação propriamente ditas, num contexto em que o acesso à aquisição de casa própria se converteu numa solução habitacional inacessível para muitos agregados (e de forma particular para agregados familiares mais jovens).

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

3. Oferta pública de alojamento e carências de habitação

A política de apoio ao crédito à aquisição de casa própria, num quadro de financeirização da economia aos mais diferentes níveis, é concomitante com o desinvestimento crescente do Estado nas políticas de promoção direta de alojamentos, desinvestimento esse que foi acentuando o peso residual do parque público de habitação, a rondar em 2015 os 2 % do total de alojamentos.

De facto, das cerca de 112 mil habitações promovidas por organismos públicos entre 1970 e 2019, cerca de 61 % foram construídas em apenas 15 anos (entre 1970 e 1984), sendo exíguos os níveis de promoção registados desde 2010. Concretamente, são cerca de 1 700 alojamentos construídos em dez anos, numa média a rondar os 170 fogos por ano, quando os níveis de promoção pública entre 1970 e 1984 rondavam os 4 500 fogos por ano.

Quadro 9

Número de fogos construídos por organismos públicos (1970-2019)

	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990/94	1995/99
Fogos	18 467	19 387	29 960	10 149	10 156	6 786
% no total	16,5%	17,3%	26,8%	9,1%	9,1%	6,1%
Média anual	3 693	3 877	5 992	2 030	2 031	1 357

	2000/04	2005/09	2010/14	2015/19	Total
Fogos	9 320	5 847	1 389	296	111 757
% no total	8,3%	5,2%	1,2%	0,3%	100%
Média anual	1 864	1 169	278	59	2 235

Fonte: INE, I. P.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

A reorientação das políticas habitacionais, ao longo das últimas décadas, no sentido do apoio à aquisição de casa própria, assenta na aposta de resolução da questão da habitação através do mercado (seja pelos apoios à procura, diretamente às pessoas, seja pelos incentivos à promoção privada). E esta reorientação enquadra-se num esvaziamento generalizado dos mecanismos de intervenção pública, que não se esgota na redução da promoção direta de alojamentos.

De facto, e um pouco por toda a Europa, assistiu-se à tendência, desde os anos oitenta, não só para a quebra da promoção pública, mas também para lógicas de alienação de habitação social (que acentuou a perda de relevância do setor público de alojamento no total), bem como ao enfraquecimento de mecanismos de regulação das rendas, tanto do ponto de vista de uma maior desproteção dos inquilinos como na perspetiva da supressão de instrumentos públicos de controlo do seu valor (Drago, 2021).[8]

No caso português, esta reorientação de política habitacional fica inscrita nas mudanças institucionais, ao nível da própria nomenclatura dos organismos do Estado nesta área da habitação. De facto, o Fundo de Fomento da Habitação, criado no ano de 1969 e extinto em 1982, desenvolveu uma atividade centrada na promoção direta para arrendamento social a estratos mais desfavorecidos. Com a sua extinção, parte das competências de financiamento do Fundo de Fomento da Habitação foram atribuídas ao, então criado, Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação-FAIH que, por seu turno, seria extinto em 1984, em simultâneo com a criação do Instituto Nacional de Habitação, I. P. (INH), este com competências reforçadas de intervenção financeira no setor da habitação e de concessão de apoios à construção de habitação social por cooperativas, municípios, Instituições Particulares de Solidariedade Social e privados, em resposta às carências mais prementes de habitação. E o INH, por seu turno, daria lugar ao As restantes competências do extinto Fundo de Fomento da Habitação, em especial no domínio da administração do seu parque

[8] Cf. Drago, Ana (2021), *Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal.* Cadernos do Observatório, nº 2. Observatório das Crises e Alternativas. CES, Lisboa [https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/crisalt/Caderno%2315_Habitacaoentre%20crises_fev2021.pdf].

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

habitacional, viriam a ser assumidas pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), criado em 1987, que tinha entre as suas atribuições, como explicita o próprio nome, a alienação de parte do património habitacional existente, num claro processo de desinvestimento e retração do parque público de habitação.[9]

Em 2007, no âmbito do PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o INH seria reestruturado e redenominado Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.), sendo neste integradas as atribuições do IGAPHE, então extinto.

A comparação entre os níveis de promoção habitacional efetuada por organismos públicos e o *stock* de fogos propriedade pública, registado nos sucessivos Censos da População e da Habitação, permite estabelecer uma aproximação ao contributo da alienação de alojamentos sociais na reduzida expressão do atual parque público de habitação.

[9] IHRU (2018), *Habitação; cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*. [Cf. https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/100anoshabitacao/af_IHRU_Habitacao_Social.pdf].

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 10

Evolução do número de fogos construídos por organismos públicos e dos fogos propriedade de organismos públicos contabilizados nos Censos (1981-2011)

	1981		1991		2001		2011	
	nº	% no total	nº	% no total	nº	% no total	nº	% no total
Fogos existentes (Censos)	121 564	4,4%	134 273	4,4%	114 293	3,2%	123 158	3,1%
Fogos existentes (em 1981) e construídos	121 564	4,4%	155 577	5,1%	171 605	4,8%	183 558	4,6%
Diferença entre fogos existentes e construídos	0		-21 304		-57 312		-60 400	

Fonte: INE, I. P.

Nestes termos, e considerando o período entre 1981 e 2011, observa-se que a diferença entre os dois indicadores se agrava ao longo do tempo, traduzindo uma perda potencial de cerca de 60 mil fogos. O que significa que, se esta parcela da promoção pública direta não tivesse sido alienada (e tivesse sido devidamente conservada e disponibilizada), teríamos hoje um parque habitacional público composto por cerca de 180 mil fogos (e não 120 mil), que faria com que o peso relativo desse mesmo parque público rondasse já os cerca de 4,6 % do total.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Por outro lado, do ponto de vista das carências de habitação mais recentes, nomeadamente as que se relacionam com a necessidade de realojamento de população residente em barracas e outras edificações precárias, o levantamento efetuado pelo IHRU, I. P., em 2018 identificou cerca de 26 mil situações, 74 % das quais localizadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Quadro 11

Levantamento IHRU, I. P.: núcleos, edifícios, fogos e famílias a realojar (2018)

	Núcleos	Edifícios	Fogos	Famílias a realojar	
				Nº	%
Áreas Metropolitanas	1 937	8 975	24 943	19 050	73,9 %
Lisboa	472	5 987	16 284	13 828	53,7 %
Porto	1 465	2 988	8 659	5 222	20,3 %
Outras regiões	964	5 773	6 583	6 712	26,1 %
Total	2 901	14 748	31 526	25 762	100%

Fonte: IHRU, I. P.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Em suma, perante a incapacidade de o mercado, por si só, dar resposta às necessidades de habitação, a par da prevalência das políticas que apostam na procura, nomeadamente através dos apoios à aquisição de casa própria, num contexto de crescente financeirização e internacionalização do investimento imobiliário, é preciso repensar o papel do Estado, nomeadamente recuperando mecanismos de intervenção direta, de modo a encontrar respostas capazes de suprir não só as carências mais pronunciadas, mas também os problemas de acesso, para agregados com rendimentos intermédios, a um alojamento digno e acessível. O que passa, necessariamente, por medidas de reforço e diversificação, nas modalidades de oferta, do parque habitacional público português. Um parque habitacional público, robusto, não condicionado pelas lógicas de mercado, é o que nos garante universalidade no acesso, garantia de equidade e não discriminação, capacidade de a todo o tempo responder às mudanças sociais e acontecimentos imprevistos.

4. A qualidade da habitação a promover no âmbito do Programa Nacional de Habitação

O desígnio do aumento da oferta habitacional, essencialmente com o reforço do parque habitacional público, não pode ficar desfasado do desígnio da qualidade e sustentabilidade da resposta habitacional.

Para isso, é importante a manutenção e o reforço de programas que contrariem os atuais índices de pobreza energética, seja por via da reabilitação do património habitacional existente (público e privado), seja por via da criação de novas respostas ambientalmente sustentáveis. Com efeito, Portugal é um dos países com maior percentagem de famílias em situação de pobreza energética, conforme quadro infra.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Quadro 12

Percentagem de famílias com dificuldade de aquecer a habitação (2020)

(Total e com rendimentos abaixo e acima de 60 % da mediana do rendimento equivalente)

	Total	< 60%	> 60%
Alemanha	7,0	16,0	5,3
Áustria	1,5	4,2	1,0
Bélgica	4,1	12,6	2,7
Bulgária	27,5	49,2	20,7
Chipre	20,9	41,6	17,5
Croácia	5,7	17,5	3,1
Dinamarca	3,0	10,9	1,9
Eslováquia	5,7	19,2	4,0
Eslovénia	2,8	9,8	1,9
Espanha	10,9	22,3	7,9
Estónia	2,7	5,5	2,0
Finlândia	1,8	2,6	1,7
França	6,5	15,8	5,0
Grécia	17,1	39,2	12,4
Hungria	4,2	14,9	2,7
Irlanda	3,3	6,1	2,9
Itália	8,3	17,2	6,1
Letónia	6	13,2	4
Lituânia	23,1	33,6	20,4
Luxemburgo	3,6	5,8	3,2
Malta	7,2	14,9	5,6
Países Baixos	2,4	8,8	1,5
Polónia	3,2	8,9	2,2
Portugal	17,5	33,8	14,3
Rep. Checa	2,2	6,8	1,8
Roménia	10	23,4	5,9
Suécia	2,7	6,9	1,9
UE27	7,4	17,8	5,4

Fonte: Eurostat

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Temos de ser capazes de tornar as áreas urbanas residenciais mais eficientes no uso da energia, contribuindo ao mesmo tempo para a proteção do ambiente e para a mitigação de emissões de gases com efeito de estufa, e consequentemente para a redução dos consumos e da fatura paga pelos consumidores.

Depois do Programa Casa Eficiente 2020, estão hoje em curso novos instrumentos públicos para a promoção de eficiência energética nas habitações privadas, nomeadamente o Programa de Apoio Edifícios + Sustentáveis, do Fundo Ambiental (FA) e o Programa Vale Eficiência que pretende chegar a cerca de 100.000 famílias economicamente vulneráveis, garantindo o conforto térmico das respetivas habitações.

Em complemento, no Programa 1.º Direito está também previsto o princípio da sustentabilidade ambiental, na promoção das intervenções de reabilitação e construção, aplicável também aos proprietários residentes, com carência económica, para melhoria das condições de habitabilidade e de combate à pobreza energética.

No que respeita à habitação pública, para além dos instrumentos a aplicar nas respetivas intervenções no edificado (Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030; Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios; Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2021-2050), no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o investimento em construção nova implica, regra geral, o cumprimento de rigorosos critérios de eficiência energética. Assim, a promoção de construção nova deve proporcionar um patamar de necessidades de energia, no mínimo, 20 % mais exigente que os requisitos NZEB (Nearly Zero Energy Building), no que respeita ao consumo de energia primária.

À qualidade da habitação subjaz também a necessidade de garantir soluções arquitetónicas com qualidade. A degradação progressiva das cidades, e o crescente abandono de património disperso pelo país, torna imprescindível o desenvolvimento de processos de reabilitação urbana integrada, capazes de devolver esse património à cidade, mas também à população.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

A prioridade dada à reabilitação urbana na reforma estrutural em curso deve, pois, ser complementada com a manutenção de instrumentos que permitam mais e melhores intervenções no edificado, público e privado, não desassociando, ao mesmo tempo, essa intervenção da promoção do interesse público e da necessidade de novas respostas habitacionais.

Assim, é fundamental diversificar soluções e disseminar boas práticas, nomeadamente em termos de integração socio-espacial das intervenções e valorização do "habitat", requalificando e revitalizando as nossas cidades.

II. OBJETIVOS GERAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Como já referido, sendo um domínio integrante do Estado Social, desde logo do ponto de vista Constitucional, a habitação foi persistentemente negligenciada no quadro das políticas sociais em Portugal. Dada a ausência de respostas públicas claras e substantivas e a incapacidade de provisão acessível pelo mercado, as carências habitacionais em Portugal, sentidas quer pelas famílias de rendimentos mais baixos, quer pelas famílias de rendimentos intermédios, foram-se acumulando ao longo de décadas e agudizaram-se sempre em momentos de crise, como sucedeu com a crise financeira internacional ou, mais recentemente, com a pandemia COVID-19. Por isso, é hoje inegável não só a urgência em colmatar as carências que persistem, mas também de assegurar, de modo efetivo, o acesso universal a uma habitação a preços acessíveis, assim cumprindo um direito fundamental como é o Direito à Habitação.

Para inverter a situação a que se chegou, resultante de défices e carências estruturais, ampliadas e agravadas pelas situações de crise, o nosso país dispõe hoje – graças à prioridade política que foi finalmente dada ao setor da habitação – de dois instrumentos centrais que balizam a atuação do Estado nesta área:

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

1. Nova Geração de Políticas de Habitação
2. Lei de Bases da Habitação

É nestes dois instrumentos que está definido o sentido estratégico, os objetivos e os meios de atuação, bem como as bases do direito à habitação e as incumbências fundamentais do Estado na efetiva garantia deste direito a todos os cidadãos. É são também estes os instrumentos em que assenta o presente PNH e os objetivos e metas nele inscritos.

Um maior investimento na salvaguarda do direito à habitação implica priorizar o reforço do parque habitacional público existente e a criação de novas respostas, que garantam de forma efetiva o acesso universal a uma habitação adequada. É essencial que se encare a questão do acesso à habitação como um direito de todos, o que implica criar e desenvolver respostas públicas às necessidades existentes. Esta priorização deve ser compatibilizada com um conjunto de instrumentos que permitam, complementarmente, incentivar o setor privado a redirigir parte da sua operação para o arrendamento acessível e redinamizar o setor cooperativo e colaborativo, tão importante nas últimas décadas na criação de respostas acessíveis de habitação.

Contudo, os múltiplos desafios que hoje se colocam às políticas de habitação carecem, não só de um efetivo serviço público de habitação que responda aos défices estruturais da habitação em Portugal, mas também capaz de fazer face aos desafios de natureza conjuntural, com vista essencialmente a:

- Superar de modo extensivo as situações mais prementes de carência habitacional, designadamente às situações de habitação indigna;
- Reforçar o volume de oferta de habitação a preços acessíveis, nomeadamente para agregados familiares com rendimentos intermédios, designadamente incentivando a recuperação e recolocação de imóveis devolutos no mercado habitacional de imóveis devolutos, mediante uma avaliação custo-benefício;

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

- Garantir a existência de uma rede de respostas, com cobertura nacional, a situações de emergência e de transição, tendo em vista públicos muito diversos e em situação de particular vulnerabilidade;
- Revitalizar e reforçar o mercado de arrendamento, a preços compatíveis com os rendimentos das famílias, melhorando as condições de investimento e acesso e reequilibrando, deste modo, o peso relativo do arrendamento, enquanto modalidade de ocupação;
- Adotar medidas que contribuam, a par do reforço da promoção pública direta de alojamentos, para um papel mais ativo do mercado privado na adequação da resposta habitacional às necessidades das famílias, em complemento de uma regulação do mercado mais robusta e condicente com a necessária resposta às práticas especulativas existentes, reconhecendo e assumindo a função social da habitação;
- Promover medidas de política habitacional e de política urbanística integradas, que contrariem lógicas de segregação socio-espacial, de gentrificação, de despovoamento dos centros urbanos e periferização habitacional. Assegurando, ao mesmo tempo, e numa lógica de intervenção transversal, o devido acompanhamento social dos processos de acolhimento e inclusão.

O debate sobre o caminho a fazer para vencer estes desafios e resolver os problemas estruturais da habitação parece hoje estar assente num consenso razoável quanto às metas a alcançar e que, no seu conjunto, contribuirão para melhorar o acesso à habitação e regular o funcionamento do mercado.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Os défices estruturais da habitação em Portugal, a par dos desafios de natureza conjuntural, que marcam a atual crise de habitação no nosso país, exigem de facto um papel ativo e relevante por parte do Estado, não só enquanto agente de políticas públicas de promoção direta, mas também enquanto regulador do mercado, tendo em vista um processo, de tempo longo, de crescente desmercadorização da habitação, à semelhança do que se passou, no pós-25 de Abril, nos domínios da saúde e da educação.

III. ENTIDADES COMPETENTES PARA O ACOMPANHAMENTO E A CONCRETIZAÇÃO DAS MEDIDAS INSCRITAS NO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

1. Acompanhamento do Programa Nacional de Habitação

O IHRU, I. P., é a entidade pública promotora que, direta ou indiretamente, garantirá a concretização do PNH e da política nacional de habitação, tendo por isso um papel fundamental no desenvolvimento da NGPH e respetivos instrumentos, e no acompanhamento da Lei de Bases de Habitação.

Para melhor poder desempenhar este papel, o IHRU, I. P., foi objeto de um reforço significativo de competências, associado a um conjunto de medidas com vista à salvaguarda da sua efetiva atuação.

Os objetivos de política pública dos próximos anos dependem desta valorização do trabalho do IHRU, I. P., e dos seus trabalhadores, por forma a garantir a sua presença em todo o território.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Assim, procedeu-se, em primeiro lugar, à alteração da lei orgânica do IHRU, I. P., através do Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro, com vista à definição do IHRU, I. P., enquanto entidade pública promotora da política nacional de habitação e ao alargamento das suas competências (criação do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU) e respetivas competências, bem como reforço do papel do IHRU, I. P., no acompanhamento e fiscalização do setor da habitação e do mercado de arrendamento habitacional, na decorrência do Decreto -Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro, na realização do inventário do património imobiliário público com aptidão para uso habitacional e na gestão de uma bolsa de imóveis públicos destinados a habitação).

Em complemento, a organização interna do IHRU, I. P., teve também de ser reorientada e reforçada no mesmo sentido, tendo a Portaria n.º 114-A/2021 de 27 de maio, determinado uma reorganização interna, mas também o acréscimo de 8 unidades de 1.º e 2.º Nível (são agora 9 Unidades de 1.º Nível e 21 Unidades de 2.º Nível) e a criação de 8 unidades de 3.º Nível que permitem uma maior distribuição geográfica do IHRU, I. P., no território.

Finalmente, e com vista a compatibilizar as novas competências e organização interna com o mapa de pessoal, está em curso um processo de recrutamento, com vista a garantir a concretização das novas competências do IHRU, I. P., salvaguardando o preenchimento do mapa de pessoal (tendo em conta, entre outros aspetos, as previsíveis saídas em função da idade média dos trabalhadores), a par com o recrutamento excecional ao abrigo do PRR.

2. Concretização das principais medidas e programas do Programa Nacional de Habitação

Os programas e medidas em desenvolvimento e a desenvolver no âmbito do PNH assentam, maioritariamente, numa estreita articulação entre o Governo, através do IHRU, I. P., e os municípios, principais interlocutores de proximidade junto da população.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Com efeito, os municípios, desde 2018, viram alargadas as suas competências na área da habitação, com a previsão de transferência de competências efetuada através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro.

É nessa estreita articulação que, no âmbito do PNH, serão implementadas as principais medidas e programas, mormente nos eixos de intervenção referentes à reforma estrutural em curso, quer na definição das necessidades, quer na concretização prática dessas políticas.

Isto, sem prescindir do envolvimento de outras entidades, identificadas na tabela seguinte, que garantam uma maior complementaridade de respostas habitacionais, maior escala, e, sobretudo, maior estabilidade e justiça no acesso ao direito à habitação.

Entidades promotoras das medidas inscritas no Programa Nacional de Habitação

Entidade	Medidas*
IHRU, I. P.	2_3_4_14_16_17
Autarquias Locais e entidades intermunicipais	1_2_5_6_9_10_14_17 _18_19
Fundiestamo, SGOIC, S.A.	2
Entidades do Terceiro setor	1_2_5_9_10_18_20
Promoção (arrendamento) privado	7_8_9_10_11_12_18

Nota: de acordo com a numeração do ponto V do Anexo

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

IV. LINHAS ESTRATÉGICAS DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

O PNH estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação num prazo plurianual, com referência ao enquadramento legislativo e orçamental.

Para a sua concretização, é importante ter em consideração o objetivo traçado em 2018 e corporizado na Resolução do Conselho de Ministro n.º 50-A/2018, de 2 de maio, bem como os instrumentos legislativos entretanto criados e que se encontram em vigor e em execução.

A promoção de políticas públicas de habitação não deve ser estática, antes assumindo a necessidade de criar respostas que se adaptem às necessidades sentidas em cada momento pela população, e a uma escala nacional, com o objetivo último de:

- Garantir que todos têm acesso a uma habitação digna e adequada aos rendimentos e à dimensão dos diferentes agregados familiares;
- Garantir que, a médio prazo, o peso da resposta pública no mercado habitacional é capaz de dar resposta às necessidades existentes e contribuir para a regulação do mercado no seu todo, equilibrando a oferta e tornando a habitação mais acessível.

O reforço do papel do Estado, na promoção direta de respostas habitacionais, é fundamental para inverter um paradigma de resposta pública fundamentalmente centrado no mercado privado e que foi incapaz de assegurar a provisão e acesso à habitação para todos. Tal como é essencial para garantir uma aposta robusta na reabilitação urbana.

Esta necessidade de robustecer o parque habitacional público não invalida nem substitui, mas antes complementa, um mercado privado saudável, sendo fulcral adotar mecanismos de articulação com o mesmo, seja através de instrumentos que incentivam a deslocação da oferta existente para as políticas de arrendamento acessível, seja através de instrumentos orientados para a criação de um mercado de arrendamento estável e acessível, seja mantendo e reforçando instrumentos já existentes neste âmbito, como o Porta 65, o PAA, a certificação de Habitação a Custos Controlados ou os benefícios fiscais aos contratos de longa duração.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

De facto, a resolução da crise de habitação, que passa estruturalmente pelo reforço do parque habitacional público, contribuindo para uma maior regulação da oferta, não dispensa a adoção de medidas e incentivos de curto e médio prazo, como os referidos, por forma a encontrar respostas mais céleres para as atuais dificuldades de acesso de muitas famílias, e jovens, a uma habitação a preços compatíveis com os seus rendimentos.

É por isso fundamental, na definição dos eixos de intervenção e das medidas a promover neste quinquénio, que sejam consideradas, no essencial, duas linhas estratégicas de atuação, assentes em dois momentos temporalmente distintos:

- A concretização de uma reforma estrutural e perene, que mobiliza essencialmente o património devoluto, para reforçar, o parque habitacional público;
- A concretização de uma resposta conjuntural e mais imediata, que mobiliza essencialmente o património habitacional existente para promoção de rendas a custos compatíveis com os rendimentos das famílias.

1. Da reforma estrutural

Este objetivo estratégico, assente, essencialmente, na promoção de novas respostas de habitação pública e na qualidade das respostas já existentes, com a mobilização do património devoluto do Estado com aptidão habitacional, concretiza a visão da Habitação como pilar integrante e efetivo do Estado Social que determina a continuação e aprofundamento da reforma estrutural em curso, que se traduz no modo como construímos as políticas públicas, e, neste caso, a política pública de habitação.

Nestes termos, a prioridade na mitigação progressiva dos défices estruturais e na criação de um efetivo serviço público de habitação passa necessariamente pelo incremento do parque habitacional público, seja para a garantia de respostas de emergência, seja para a garantia de um stock de alojamento estável e a preços acessíveis, capaz de dar resposta a todos os que dele necessitam e que não o encontram no mercado.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

É por isso importante criar uma resposta pública suficientemente abrangente e capaz de, tal como se fez na saúde, na educação e na segurança social, dar uma resposta universal às necessidades.

O Governo desenvolve atualmente uma política de habitação transversal, que privilegia a reabilitação e o arrendamento, num quadro de clara aposta no reforço do parque habitacional público, acessível a todos os que dele precisam.

Para alcançar este objetivo primordial, de reforço, diversificação e qualificação, da oferta pública de habitação, concorrem essencialmente quatro medidas de intervenção, suportadas por um assinalável volume de investimento público, o qual integra e articula dotações do Orçamento do Estado e fundos comunitários, como são o Programa 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, a Bolsa de imóveis do Estado para habitação, a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário e o Parque Habitacional Público já na esfera do IHRU, I. P..

2. Da resposta conjuntural

Como referido supra, em paralelo com as políticas de reforço do parque habitacional público, que constitui uma efetiva reforma estrutural e plurianual (não subsumível a uma legislatura) e que assenta nesta visão universal de acesso à habitação, é fundamental salvaguardar medidas conjunturais que permitam respostas mais imediatas para intervir no mercado de arrendamento e garantir que todos têm acesso a uma habitação digna e adequada aos rendimentos e à dimensão dos diferentes agregados familiares.

A dimensão e urgência de atuação neste domínio deve por isso ser capaz de conciliar uma visão estrutural das políticas da habitação com o desenho de um conjunto de instrumentos que convoque todos os atores desta área, para este desígnio nacional, incentivando a cooperação e articulação entre o setor público e o setor social, cooperativo e privado e a sociedade em geral.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Para o efeito, e para lá da prossecução e melhoria dos instrumentos já existentes, há um conjunto de medidas e ações a concretizar no curto e médio prazo, orientadas para aumentar a oferta de arrendamento a preços compatíveis com o rendimento das famílias. Neste sentido, trata-se essencialmente de trabalhar em dois planos. Por um lado, procurando colocar no mercado de arrendamento muitos dos fogos atualmente devolutos e, na medida do possível, habitações de residência secundária. Por outro, criando incentivos para que a promoção habitacional privada adira de forma mais significativa a soluções de arrendamento acessível.

Assim, e na senda do trabalho já em curso com os representantes dos vários setores envolvidos, seja no movimento colaborativo e cooperativo, seja na promoção imobiliária, é importante continuarmos a trabalhar em prol de uma melhor articulação entre os objetivos do setor e as prioridades do governo em matéria de acesso à habitação.

A estas duas linhas estratégicas, devemos ainda juntar:

- A criação de novas respostas a preços acessíveis e compatíveis com os rendimentos das famílias, no mercado habitacional privado e cooperativo, a par com as já existentes;
- A garantia de programas e investimentos públicos que permitam aos proprietários a garantia de condições dignas e adequadas de habitabilidade;
- A sedimentação de medidas que protejam e regulem o mercado de arrendamento;
- A promoção da reabilitação, enquanto veículo de regeneração urbana e promoção da pluralidade do tecido social;
- A garantia de soluções habitacionais sustentáveis e de qualidade.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

V. EIXOS E MEDIDAS – DESENVOLVIMENTO DAS LINHAS ESTRATÉGICAS

Os eixos de intervenção previstos no PNH assentam essencialmente no cumprimento das linhas estratégicas, priorizando a intervenção pública direta, mas sem descurar o papel do mercado privado e cooperativo na promoção de respostas adequadas de habitação.

As medidas a promover neste quinquénio, corporizam-se assim em seis eixos de intervenção:

- Reforçar e qualificar o parque habitacional público enquanto resposta permanente;
- Garantir respostas de emergência;
- Incentivar a oferta privada e do terceiro setor de arrendamento a custos acessíveis;
- Reforçar a estabilidade e confiança no mercado habitacional;
- Qualificar os espaços residenciais e promover uma maior coesão territorial;
- Promover a sustentabilidade e inovação das soluções habitacionais.

Eixo 1 – Reforçar e qualificar o parque habitacional público, enquanto resposta permanente

Medida 1	Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação
Medida 2	Criação de uma bolsa de imóveis do Estado para habitação
Medida 3	Execução do plano de reabilitação do parque habitacional público
Medida 4	Processo aquisitivo de imóveis

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

Eixo 2 – Garantir respostas de emergência para situações de risco e emergência social

Medida 5	Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário – BNAUT
Medida 6	Programa Porta de Entrada

Eixo 3 – Incentivar a oferta privada de arrendamento a custos acessíveis

Medida 7	Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA)
Medida 8	Programa Porta 65 – Jovem
Medida 9	Reabilitar para arrendar – Habitação Acessível
Medida 10	Habitação a custos controlados

Eixo 4 – Reforçar a estabilidade e confiança no mercado habitacional

Medida 11	Promoção de contratos de longa duração
Medida 12	Direito Real de Habitação Duradoura
Medida 13	Proteção dos Arrendatários
Medida 14	Fiscalização do arrendamento
Medida 15	Estudo dos modelos internacionais de regulação do mercado de habitação

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Eixo 5 – Qualificar os espaços residenciais e promover uma maior coesão territorial

Medida 16	Da Habitação ao Habitat
Medida 17	Programas de mobilidade habitacional
Medida 18	IFRRU 2030 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
Medida 19	Acompanhamento do regular funcionamento dos instrumentos de política habitacional junto dos municípios

Eixo 6 – Promover a sustentabilidade e inovação das soluções habitacionais

Medida 20	Promoção de novos modelos de habitação cooperativa e colaborativa
Medida 21	Promoção de um projeto inovador e sustentável

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

VI. OBJETIVOS E METAS

Medidas	Objetivos
Medida 1 (Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação)	Objetivo: Garantia de acesso a uma habitação condigna às pessoas que não dispõem de capacidade financeira para aceder através do mercado. Metas até 2026: • Obter a aprovação das Estratégias Locais de Habitação (ELH) por todos os municípios; • Concretizar 26 000 soluções habitacionais ao abrigo do PRR, sem prejuízo da continuidade do investimento via Orçamento do Estado nos termos calendarizados nas ELH e nos correspondentes Acordos assinados com as entidades beneficiárias; • Garantir a articulação dos municípios com entidades públicas com património habitacional que deva enquadrar-se no âmbito das respetivas ELH; • Avaliar a aplicação do regime e acompanhar eventuais alterações que se mostrem necessárias à prossecução dos objetivos calendarizados pelos municípios.
Medida 2 (Criação de uma bolsa de imóveis do Estado para habitação)	Objetivo: Mobilização do património público para programas habitacionais destinados ao arrendamento acessível. Metas até 2026: • Concretizar 6 800 soluções habitacionais, ao abrigo do PRR; • Avaliar os imóveis inventariados, identificando os que têm aptidão habitacional e calendarizando a respetiva intervenção;

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

	• Iniciar a promoção de projetos habitacionais que, pela sua dimensão, vão para além de 2026, e projetos habitacionais que decorram da inventariação em curso ou da articulação com os municípios; • Definir novas fontes de financiamento para a intervenção no património com aptidão habitacional que venha a integrar a Bolsa de Imóveis criada para o efeito.
Medida 3 (Execução do plano de reabilitação do parque habitacional público.)	Objetivo: Melhoria das condições de habitabilidade e reforço das relações entre senhorio e inquilinos e com associações de moradores. Metas até 2026: • Reabilitar os fogos em más condições no parque habitacional público do IHRU, I. P., incluindo nos lotes com propriedade mista; • Reforçar as relações com as associações de moradores, mediante a celebração de protocolos de colaboração; • Melhorar o sistema de atendimento e resposta aos moradores; • Concretizar as oito equipas de gestão local para uma gestão de maior proximidade.
Medida 4 (Processo aquisitivo de imóveis)	Objetivo: Aquisição, pelo IHRU, I. P., de imóveis prontos a habitar. Metas até 2026: • Reforçar a curto prazo o parque habitacional público com imóveis prontos a habitar, fruto de procedimentos aquisitivos através do exercício do direito de preferência ou através de procedimentos de aquisição diretamente no mercado

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

	privado; • Identificação, no âmbito do Relatório Anual da Habitação a apresentar no primeiro semestre de 2023, dos territórios com falta ou desadequação da oferta, nos termos previstos no artigo 2.º-A do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, na sua redação atual, complementar à identificação das zonas de pressão urbanística por parte dos municípios; • Promover a transição de imóveis atualmente afetos ao Alojamento Local para resposta habitacional a trabalhadores deslocados em setores públicos fundamentais, nomeadamente professores, médicos e enfermeiros.
Medida 5 (Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário - BNAUT)	Objetivo: Efetivação de uma bolsa de alojamentos para responder a situações de emergência e transição de pessoas em situação de risco. Metas até 2026: • Avaliar a sua concretização no terreno, nomeadamente no que respeita à resposta social de transição que se pretende alcançar; • Promover 2 000 alojamentos, ao abrigo do PRR; • Inventariar as respostas já existentes, para inclusão na Bolsa.
Medida 6 (Porta de Entrada)	Objetivo: Dar resposta a necessidades de alojamento urgente, em resultado de acontecimento imprevisível ou excecional. Metas até 2026: • A concretização dos protocolos existentes; • A garantia de resposta às especificidades de cada situação, nomeadamente sempre que as mesmas decorram de fluxos migratórios inesperados; • A revisão da relação entre o IHRU, I. P. (enquanto entidade financiadora), os

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

	municípios (enquanto entidades que acionam as respostas), as famílias (enquanto beneficiárias do apoio) e os promotores (enquanto entidades que contratualizam as soluções de arrendamento ou alojamento).
Medida 7 (PAA)	Objetivo: Atribuição de benefícios fiscais ao arrendamento privado promovido a preços compatíveis com os rendimentos das famílias. Metas até 2023: • A adaptação do regime fiscal aos organismos de investimento coletivo que invistam em PAA; • O alargamento das situações excecionais de duração do contrato, aplicando-se nomeadamente aos profissionais deslocados com vínculos inferiores a 5 anos; • A simplificação do modelo de verificação das candidaturas, reforçando o automatismo da plataforma.
Medida 8 (Programa Porta 65 – Jovem)	Objetivo: Apoio financeiro (subvenção mensal de parte da renda) ao arrendamento, para jovens até aos 35 anos. Metas até 2026: • Concretizar a autorização legislativa, prevista no Orçamento do Estado para 2022, garantindo a sua cumulação e articulação, no que respeita aos tetos, com o PAA; • Duplicar, até final de 2026, o número de jovens apoiados pelo Programa, em comparação com o ano de 2021 (sendo expetável que a partir daí esse equilíbrio já se possa fazer por via da oferta pública de habitação).
Medida 9 (Reabilitar para Arrendar –	Objetivo: Promover investimento em reabilitação de edifícios com mais de 30 anos para arrendamento habitacional. Metas até 2026:

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Habitação Acessível)	• Dar continuidade ao programa, através da negociação de uma nova linha de financiamento, em condições favoráveis face às de mercado; • Garantir que a nova linha pressupõe um prazo de amortização mais compatível com o retorno das operações e uma taxa de juro competitiva, tornando-o mais compatível com o custo do financiamento de construção nova ou de reabilitações profundas; • Promover a nova linha junto dos putativos beneficiários.
Medida 10 (Habitação a Custos Controlados)	Objetivo: Aplicação de apoios estatais para a criação de habitações para venda a custos controlados ou para arrendamento acessível. Metas até 2026: • Mobilizar os setores social, cooperativo e privado para novos projetos com base nestes requisitos; • Continuar a trabalhar com o setor na concretização do regime, com vista ao reforço da promoção de *Built To Rent* em Portugal.
Medida 11 (Promoção de contratos de longa duração)	Objetivo: Aplicação de taxas autónomas diferenciadas para os contratos de arrendamento habitacional em função da sua duração. Metas até 2026: • Adaptação da atual duração dos contratos, de acordo com o NRAU; • Reforço dos incentivos aos contratos mais estáveis.
Medida 12 (Direito Real de Habitação	Objetivo: Garantia de uma resposta habitacional estável e duradoura, através da aquisição de um direito real vitalício de residência permanente. Metas até 2026:

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Duradoura)	• A promoção ativa do Programa, perante o setor e as famílias; • A garantia de dados estatísticos mais sólidos, através da alteração do registo predial, para melhor monitorização deste instrumento pelo OHARU; • A avaliação da sua aplicação, a promover pelo OHARU.
Medida 13 (Proteção dos Arrendatários)	Objetivo: Garantir a proteção efetiva dos arrendatários, sem prejuízo da garantia do regular e saudável funcionamento do mercado. Metas até 2026: • Concretizar a norma prevista no Orçamento do Estado para 2022 para os contratos anteriores a 1990, salvaguardando uma solução definitiva que garanta a proteção do arrendamento e o equilíbrio da relação contratual, nomeadamente com: - A análise, através do OHARU, dos dados definitivos disponibilizados dos Censos 2021, em articulação com os dados já existentes da Autoridade Tributária e Aduaneira, nos termos da alínea *b)* do n.º 2 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária (LGT), para identificar o número de agregados abrangidos pelo regime de proteção; - A promoção de medidas necessárias para o regular funcionamento do mercado de arrendamento urbano; - A concretização do subsídio de renda, previsto no Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto, com as alterações que venham a considerar-se necessárias; • Estudar a abrangência deste subsídio, nomeadamente no que respeita a famílias com quebras extraordinárias de rendimentos, encontrando, neste âmbito, mecanismos de proteção legal das partes face às bolsas de informalidade no

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

	mercado habitacional.
Medida 14 (Fiscalização do arrendamento)	Objetivo: Concretização dos novos instrumentos de fiscalização e, consequentemente, com vista à promoção de uma maior proteção do arrendamento urbano. Metas até 2026: • Garantir a articulação entre a Autoridade Tributária e Aduaneira e o IHRU, I. P., no combate à informalidade, nos termos da alínea *b)* do n.º 2 do artigo 64.º da LGT, podendo ser solicitada a colaboração do INE, I. P., no âmbito das respetivas atribuições; • Promover, através do OHARU, um relatório que analise o atual mercado de arrendamento, promovendo as recomendações necessárias à concretização das atuais funções de fiscalização das entidades públicas; • Concretizar as ações necessárias ao regular funcionamento do mercado, garantindo, com isso, a salubridade dos locados e ainda a proteção das partes através dos instrumentos criados e melhor identificados no PNH.
Medida 15 (Estudo dos modelos internacionais de regulação de mercado)	Objetivo: Análise de práticas internacionais em matéria de regulação de mercado, e dos respetivos resultados no mercado habitacional. Metas até 2026: • Avaliação independente das várias medidas em curso e os resultados das mesmas no território; • Promoção das medidas que venham a mostrar-se necessárias em função desse estudo.
Medida 16 (Da Habitação ao	Objetivo: Promover a coesão e integração socioterritorial dos bairros públicos de arrendamento e dos respetivos agregados familiares. Metas até 2023:

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Habitat)	• Dar continuidade ao Programa no terreno até final de 2022; • Implementar as soluções no terreno e apresentar um relatório que consubstanciará um guia de boas práticas para a execução de programas em curso (Programa Bairros Saudáveis e Investimento RE-C03-i06 do PRR, que prevê a promoção de operações integradas em comunidades desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto), bem como para a sua aplicação prática no património público gerido pelo IHRU, I. P., e pelas autarquias locais.
Medida 17 (Programas de mobilidade habitacional)	Objetivo: Identificação das necessidades territoriais e melhoria dos instrumentos para promover a fixação e atração para os territórios do interior. Metas até 2026: • Promover programas de mobilidade habitacional, compatibilizando o programa Chave na Mão com os programas específicos para promover a mobilidade para o interior; • Concretizar os projetos-piloto definidos no âmbito do Grupo de trabalho «Habitar no interior»; Concretizar os projetos identificados como «Pinhal Interior Habita» e «Pinhal Interior Reabilita», no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 131-A/2021, de 10 de setembro, que aprova os projetos transformadores das economias locais para a revitalização da região do Pinhal Interior.
Medida 18 (IFRRU 2030 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e	Objetivo: Promoção de reabilitação e revitalização urbanas, em particular a reabilitação de edifícios, e garantia de eficiência energética. Metas até 2026: • Concretizar os projetos ainda em curso, no âmbito do atual instrumento;

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Revitalização Urbanas)	• Aprovar o novo instrumento financeiro «IFRRU 2030», com o objetivo de o tornar mais compatível com os objetivos de política pública, avaliando a redefinição das áreas territoriais de incidência, uma maior flexibilidade na atribuição dos apoios, a reavaliação da tipologia dos beneficiários finais, tendo em conta os objetivos do presente diploma, uma maior adequação às especificidades territoriais e uma maior abrangência das fontes de financiamento.
Medida 19 (Acompanhamento do regular funcionamento dos instrumentos de política habitacional junto dos municípios)	Objetivo: Densificação dos instrumentos criados ao abrigo da LBH e da respetiva regulamentação, por forma à sua aplicação prática no território. Metas até 2026: • Continuar a promover uma regular articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) na concretização das políticas de habitação, definindo estratégias supramunicipais, divulgando a informação, o conhecimento e o acesso aos programas e instrumentos de apoio à habitação e à reabilitação, e adequando a resposta às especificidades locais, garantindo uma resposta integrada à população; • Acompanhar, em articulação com a ANMP, a concretização da LBH, nomeadamente no que respeita à concretização da Carta Municipal da Habitação; • Promover ações conjuntas de densificação e capacitação na aplicação de instrumentos importantes de fiscalização e de resposta a situações de necessidade de alternativa habitacional, nomeadamente com base nas alterações previstas no Decreto-Lei n.º 89/2020, de 3 de novembro.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}
{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

Proposta de Lei n.º .....

Medida 20 (Promoção de novos modelos de habitação cooperativa e colaborativo)	Objetivo: Redinamização do setor cooperativo e colaborativo. Metas para 2023: • Fomentar a concretização de projetos do terceiro setor nas ELH promovidas pelos municípios; • Definir o apoio público, nomeadamente em espécie, para a criação de respostas cooperativas, preferencialmente para arrendamento a custos acessíveis e garantir mecanismos que salvaguardem a sustentabilidade financeira dos projetos e evitando o recurso à banca comercial como forma principal do financiamento dos projetos; • Promoção de projetos-pilotos de Cooperativas de Inquilinato ou similares, como alternativa à propriedade individual dos fogos; • Proceder às alterações legais que se mostrem necessárias para a redinamização do setor.
Medida 21 (Promoção de um projeto inovador e sustentável)	Objetivo: Promoção de um projeto que concilie as novas formas de habitar, as novas soluções urbanas e habitacionais, as novas formas de construir e a sustentabilidade ambiental. Meta até 2026: Criação de um grupo de trabalho orientado para a construção de um parque habitacional público que, olhando para exemplos recentes, concretize um modelo no terreno assente em: • Salvaguarda de novas formas de habitar; • Capacitação dos municípios envolvidos;

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

	• Requalificação dos espaços públicos, promovendo uma resposta articulada com a envolvente e contribuindo para a coesão social das comunidades e a qualidade urbana; • Promoção de novas formas de construir, novos sistemas construtivos e novos materiais, orientados para a qualidade da habitação, que incorporem o ciclo de vida dos edifícios, os novos desafios da crise climática e que privilegiem a produção local e a economia circular; • Mobilização dos agentes relevantes: IHRU, I. P., Direção-Geral de Energia e Geologia, ADENE – Agência para a Energia, Autarquias Locais, Ordens Profissionais, Universidades, Institutos Politécnicos, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I. P., e os próprios cidadãos, para promover maior partilha de dados e experiência.

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

RESERVADO

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

VII. RELATÓRIO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA CONCEÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Forma de Participação	Data	Informações
Consulta Pública promovida no Portal ConsultaLEX	de 29-11-2021 a 15-12-2021	22 Participações
Audição do Conselho Nacional de Habitação	21-12-2021	----------

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}

{2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995} {2DCC8885-D34D-415E-A7F4-32735AC16995}