

DEVOLUTOS

**PROPOSTAS PARA DINAMIZAR A COLOCAÇÃO DOS
FOGOS DEVOLUTOS NO MERCADO IMOBILIÁRIO**

Outubro de 2007

Motivação

Nas políticas urbanas das sociedades modernas, a reabilitação é hoje um factor decisivo na regeneração da cidade, com várias escalas de actuação, e com múltiplos efeitos no sistema urbano e na qualidade de vida dos cidadãos. Nessa realidade, devido à sua dimensão, os fogos devolutos representam uma oportunidade de actuação na cidade de Lisboa.

A EPUL, como empresa pública, assume a sua responsabilidade de contribuir para a resolução desta problemática, nomeadamente através da colocação dos fogos devolutos no mercado, preferencialmente de arrendamento.

Numa primeira fase, acolhemos a elaboração de uma dissertação de mestrado da Eng. Cláudia Pereira, intitulada “*Estudo do Potencial dos Devolutos em Lisboa - Génese, Tipologia, Localização e seu Potencial de Desenvolvimento*”, no âmbito do 5º ano da Licenciatura em Engenharia Civil, Mestrado em Engenharia do Ambiente e Urbanismo, sob o regime de Bolonha da FE da UCP. Este Estágio Curricular realizou-se ao abrigo do Protocolo de Cooperação entre a EPUL e a Faculdade de Engenharia da Universidade de Católica Portuguesa.

De seguida, o Conselho de Administração da EPUL decidiu desenvolver uma linha de actuação através da criação de uma Comissão do Estudo dos Devolutos, presidida pelo Eng. Fernando Santo, que elaborou uma proposta designada *DEVOLUTOS - PROPOSTAS PARA DINAMIZAR A COLOCAÇÃO DOS FOGOS DEVOLUTOS NO MERCADO IMOBILIÁRIO*, cuja implementação levará, acreditamos, a resultados efectivos.

Acreditamos estar a construir um mecanismo com grandes potencialidades de resposta ao nível da reabilitação e da reocupação da cidade (em especial para zonas centrais) com baixo investimento e utilizando os serviços internos que a EPUL desenvolveu ao longo de 35 anos. Deste modo, poderemos apresentar um programa alargado a todos e a toda a cidade, procurando transformar uma realidade que se adivinha dramática, numa oportunidade de qualificação com resultados significativos, esperados já a médio prazo.

A cidade carece de uma resposta desta natureza.

João Pereira Teixeira

Presidente do Conselho de Administração

ÍNDICE

Motivação	1
Sumário Executivo	3
I. Introdução.....	6
Contexto e Razão de Ser	8
II. Diagnóstico / Situação dos Devolutos.....	13
III. Propostas	19
A. Princípios de Acção	19
B. Propostas de Actuação	21
B.1. Medidas de Administração Pública	22
Instrumentos Fiscais.....	23
Fundo de Arrendamento.....	24
Programas de Reabilitação em Devolutos.....	24
Via Verde Licenciamento.....	25
B.2. EPUL Arrendamento	26
Serviço de Mediação, Gestão e Arrendamento	26
Bolsa de Imóveis para EPUL Arrendamento.....	28
Base de Dados de interessados no EPUL Arrendamento	28
Comunicação.....	29
Garantia de Renda	29
B.3. EPUL Reabilitação (Área de Intervenção Piloto)	30
Estudo de Áreas de Potencial Valorização	30
Levantamento Cadastral e Fundiário	30
Plano de Acção	31
Entrada no EPUL Arrendamento.....	31
Constituição de Fogos Volantes.....	31
Anexo I - Glossário de Conceitos	33
Conceito de Fogo Devoluto	33
Conceito de Reabilitação Urbana.....	33
Anexo II - Enquadramento das Políticas de Habitação	34
Anexo III - Quadros de Comparação da Opção de Acesso à Habitação	38

Sumário Executivo

Este relatório pretende apresentar propostas concretas de intervenção que conduzam à mobilização dos fogos devolutos existentes na cidade de Lisboa, **através de incentivos e prestação de serviços a proprietários e inquilinos**, de modo a permitir a sua colocação no mercado.

Do total dos fogos devolutos existentes no concelho de Lisboa, em número aproximado 40.000¹, cerca de 12.000 encontram-se no mercado (30%) e cerca de 1.100 destinam-se à demolição (3%), ou seja 26.900 estão fora do mercado imobiliário, o que revela uma reduzida dinamização a nível socioeconómico.

Noutra perspectiva, as habitações desocupadas, sem grandes necessidades de reparação, atingem 66%² do total de habitações devolutas. Assim, de acordo com a CML, **é possível habitar 2/3 dos fogos devolutos, proporcionando habitação a cerca de 80 000 cidadãos.**

A dinamização do arrendamento habitacional permitiria a entrada no mercado de milhares de fogos devolutos. Deste modo, contribuiriam para diminuir a pressão sobre a subida dos preços e, com isso, atendendo ao elevado número de devolutos, obrigaria também os investidores a rever a posse estática da propriedade, assente unicamente na sua valorização.

Nesse sentido, apresentam-se os seguintes **PRINCÍPIOS DE ACÇÃO**:

- **Estabelecimento de um ambiente de confiança no mercado de arrendamento**, com garantias efectivas de protecção aos senhorios, em caso de incumprimento dos contratos;
- **Estabelecimento de um sistema de apoio social a inquilinos com rendimentos inferiores** aos exigidos para suportarem o valor mensal das rendas praticadas;
- **Reabilitação dos fogos devolutos de modo a viabilizar e valorizar a sua colocação no mercado**, sempre que os proprietários demonstrem não ter condições para assumir esse encargo, mas estejam disponíveis para que uma entidade credível assegure esse serviço, mediante a concessão do valor de parte dos arrendamentos durante um período a acordar;
- **Dinamização do mercado de arrendamento**, que permita a fixação de rendas com valores mensais substancialmente inferiores aos das prestações mensais dos empréstimos para compra de habitação, mas com rendimentos líquidos anuais superiores aos dos depósitos a prazo;

¹ Tomam-se por referência os últimos dados estatísticos oficiais disponíveis, INE Censos 2001. Actualmente estima-se que este valor ronde os 60 mil fogos devolutos;

² Resulta da soma dos 40% de fogos devolutos sem necessidades de reparações, com os 26% com necessidades de pequenas reparações, num universo de 40.000, dados INE Censos 2001, assumindo uma taxa de ocupação de 3 habitantes por fogo;

Estes princípios materializar-se-ão através das seguintes **PROPOSTAS DE ACTUAÇÃO**:

B.1. Medidas de Administração Pública

Instrumentos Fiscais: implementação de medidas de natureza fiscal, de forma a **incentivar os proprietários** para a reabilitação dos imóveis com vista a entrada no mercado de arrendamento.

Fundo de Arrendamento: criação de um Fundo de Seguro de Renda (FSR), para suportar **situações de incumprimento contratual** nos 12 primeiros meses após a sua ocorrência.

Programas de Reabilitação em Devolutos: alargar o âmbito dos programas de reabilitação **aos fogos devolutos, através da EPUL**, sob a condição de entrada no mercado de arrendamento.

Via Verde do Licenciamento: criação, nos serviços de gestão urbanística da CML, de um canal privilegiado que promova o **licenciamento dedicado e célere dos imóveis devolutos** degradados.

B.2. EPUL Arrendamento

Serviço de Mediação, Gestão e Arrendamento: garantia contratual de pagamento de uma renda ao senhorio por um período acordado, bem como de outros serviços, assegurando-se a gestão do fogo e dos arrendatários. Controla-se o risco de incumprimento por parte do inquilino através de uma **gestão profissional** dos arrendamentos com apoio jurídico.

Bolsa de Imóveis para EPUL Arrendamento: criação de uma plataforma (portal na internet) constituída por proprietários que estão disponíveis para colocar o seu fogo devoluto no mercado.

Base de Dados de interessados no EPUL Arrendamento: criação, na mesma plataforma, de um sistema de entrada para interessados no EPUL Arrendamento.

Comunicação: lançamento de Acções de Comunicação que dinamizem e fomentem a colocação no mercado de fogos devolutos, bem como a utilização do EPUL Arrendamento.

Mobilização de Meios da Iniciativa Privada: através da contratualização com empresas, de modo a criar **uma rede alargada de serviços e de mediação**.

B.3. EPUL Reabilitação (Área de Intervenção Piloto)

Estudo de Áreas de Potencial Valorização: identificação de zonas onde o diferencial entre o valor imobiliário actual dos fogos devolutos e o potencial valor dos fogos reabilitados é mais elevado, tirando partido da valorização global da zona reabilitada.

Levantamento Cadastral e Fundiário: realização de um levantamento exaustivo de toda a informação da área de intervenção *piloto* no âmbito da reabilitação.

Plano de Acção: elaboração de um programa de intervenção *piloto*, conjugando as ferramentas disponíveis com o objectivo de revitalizar uma zona degradada com elevada percentagem de fogos devolutos, apostando na sua renovação e subsequente valorização.

Entrada no EPUL Arrendamento: mobilização dos fogos reabilitados para o EPUL Arrendamento, criando condições para a sua permanência nesse mercado.

Constituição de Fogos Volantes: criação de uma bolsa de fogos destinados a acolher residentes de áreas piloto a reabilitar ou de outros fogos EPUL Arrendamento em reabilitação.

As propostas apresentadas assentam no princípio de “*com pouco, fazer muito*”, apostando na concretização de um leque de pequenos investimentos para servir o maior número possível de utilizadores, o que lhes confere um inquestionável alcance sócio-económico e também político.

As propostas enunciadas tiram partido dos recursos e do capital de experiência acumulado na EPUL ao longo dos últimos 35 anos, de forma a contribuírem, decisivamente, para a mobilização dos proprietários dos fogos devolutos, reduzindo a sua elevada percentagem no parque habitacional de Lisboa.

A EPUL possui os meios e o posicionamento estratégico para este objectivo.

I. Introdução

Por deliberação do Conselho de Administração da EPUL³ foi constituído um Grupo de Trabalho⁴ com o objectivo de elaborar um relatório com **propostas concretas** que conduzam à mobilização **do elevado número de fogos devolutos** actualmente existente na cidade de Lisboa para, através de **incentivos tangíveis** aos seus proprietários, **promover a sua colocação no mercado**.

Com efeito, as medidas políticas dos últimos 50 anos tiveram graves consequências na degradação do património edificado das cidades, no abandono dos centros históricos e na promoção do mercado destinado à compra de habitação, única solução para 76% dos portugueses.

O caso da cidade de Lisboa tem, contudo, particularidades diferentes de outras cidades, designadamente o facto de nos anos trinta do século XX, o Governo ter expropriado cerca de um terço do solo municipal, integrado no domínio do município e de ser uma cidade de pequena dimensão no contexto da Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Por outro lado, Lisboa tem apenas 84 Km², cerca de 4% da área urbana da AML, e com uma população de aproximadamente 20%. Por isso, não poderá ser analisada de forma isolada, mas como o centro de uma grande cidade, dividida em 18 concelhos, com 2,8 milhões de habitantes.

Como agravante, observa-se que as políticas, as estratégias e as medidas implementadas, ao nível da habitação, dos transportes e da criação de emprego, têm sido diversas em cada município, apesar das fronteiras apenas existirem de forma administrativa, dada a mobilidade das pessoas.

Em face disso, o Grupo de Trabalho analisou os constrangimentos que condicionam este mercado, sobretudo nas vertentes legal e fiscal, tendo assumido o seguinte conjunto de pressupostos como determinantes:

- Falta de confiança dos proprietários das fracções devolutas para que se sintam mobilizados para a sua colocação no mercado de arrendamento;
- Inexistência de um mercado de arrendamento habitacional concorrencial com o mercado de habitação de compra e venda tradicional;
- Ausência de políticas que favoreçam e estimulem o mercado de arrendamento;
- A falta de incentivos para que o mercado de arrendamento possa efectivamente oferecer valores de renda mensais substancialmente inferiores ao montante das prestações pagas às entidades bancárias, no âmbito do financiamento para habitação própria;
- Ausência de mecanismos previstos nos Programas de Apoio aos Proprietários para a execução de obras de reabilitação em fogos devolutos;

³ Deliberação de 22 de Agosto de 2007, Documento 173994 / 2007, define a constituição de grupo de trabalho sobre "Devolutos";

⁴ Eng. Fernando Santo a presidir, Dr. Mário Barata, Dr. Carlos Soares, Dr. Eduardo Almeida Faria, Arqt. Ventura Bento e Eng. Cláudia Pereira;

Segundo o INE (2001), uma parte significativa das habitações devolutas, encontram-se efectivamente no mercado, aguardando a concretização das transacções ou a conclusão dos processos de licenciamento. Este primeiro grupo existe em qualquer mercado, e o seu volume depende mais da relação entre os preços da oferta e o nível da procura, do que das políticas que visem a mobilização dos devolutos.

Num segundo grupo, situam-se as fracções que simplesmente não têm condições de habitabilidade para serem colocadas no mercado, e em que os seus proprietários também não têm condições para resolver os diversos tipos de situações que condicionam a sua colocação.

Para estes casos as políticas de apoio à reabilitação são essenciais.

Finalmente, tipifica-se como um terceiro grupo significativo, as fracções devolutas que não estão no mercado de arrendamento por falta de confiança dos proprietários decorrente da pouca celeridade dos tribunais, na resolução de situações de quebra contratual de pagamento da renda. Nestes casos, os proprietários estão mais interessados na valorização do fogo, ou dos terrenos, quando o estado de conservação é muito mau, sendo a valorização patrimonial equivalente a uma aplicação financeira.

Porque as situações são diversas, entendemos que as soluções também terão que ser diferentes, atendendo às condicionantes e às expectativas de cada caso.

Em nosso entender, focalizar a política da mobilização dos devolutos apenas em medidas punitivas poderá gerar efeitos perversos e será, sempre, insuficiente, como se tem verificado.

É neste contexto de diagnóstico e de percepção das condições do mercado que apresentamos algumas medidas que, no entender do Grupo de Trabalho, poderão contribuir para inverter uma situação que se tem arrastado ao longo de décadas.

Contexto e Razão de Ser

A contextualização histórica do mercado imobiliário é essencial para o entendimento da dinâmica que tem conduzido ao crescimento do número de fogos devolutos na cidade de Lisboa, para além do que seria normal num mercado eficiente.

No decorrer da 2ª metade do século XX, o mercado imobiliário sofreu um conjunto de transformações ao nível político, económico e social, que se reflectem no mercado actual.

O forte crescimento demográfico da área metropolitana, e a ausência de uma política habitacional favorável à aquisição de casa própria, contribuíram para diversos estrangulamentos no mercado imobiliário, dominado até aos anos 70 pela iniciativa privada e pelo mercado de arrendamento⁵.

Na década de 70, após a Revolução de Abril, o aumento da inflação, que chegou a atingir 30% ao ano, a par da manutenção das políticas de congelamento de rendas, tornou simplesmente inexistente a entrada de novas habitações no mercado de arrendamento⁶.

Na década de 80, a par da ausência de mercado de arrendamento⁷, observam-se também elevadas taxas de juros que condicionam a aquisição de habitação própria. Em consequência, o sector da promoção imobiliária vive uma das suas piores fases, devido à significativa diminuição da procura, agravada pela redução do investimento público e pelas difíceis condições de financiamento⁸. Como resposta das classes mais desfavorecidas foi aumentando a construção clandestina e a proliferação das barracas.

A solução política para atender a esta grave situação foi orientada para a promulgação de incentivos à aquisição de casa própria, e financiamento de programas sociais visando a construção de infra-estruturas em diversos bairros, legalização de construções clandestinas.

Após a entrada de Portugal na Comunidade Europeia (1986), verifica-se uma profunda alteração das condições de financiamento, e dos intervenientes no sector⁹. No início da década de 90, as taxas de juro que já se situavam próximo de 20%, continuaram a registar uma crescente redução que culminou em 2002 com valores próximos de 2%, potenciando uma inevitável explosão da procura e uma resposta na oferta.

⁵ Em 1970 cerca de 50% dos fogos concluídos destinavam-se ao mercado de arrendamento e somente 46% das famílias portuguesas vivia em habitação própria;

⁶ A média de fogos concluídos na década de 70 foi de 45.000 unidades;

⁷ Apesar de Portugal ter que realojar cerca de 500.000 pessoas com origem nas ex-colónias, a média anual dos fogos concluídos nessa década reduziu-se para 27.000 habitações, correspondendo a uma diminuição de 40%;

⁸ A asfixia era de natureza económica e financeira, uma vez que Portugal estava sujeito às regras do FMI. As necessidades de habitação eram enormes e não havia uma resposta financeira para o problema;

⁹ Gradualmente é introduzido o conceito de marketing no imobiliário, as construções começam a ser diferenciadas segundo estratégias de segmentação do mercado e a escala das intervenções, e a dimensão dos empreendimentos também aumenta comparativamente com o que tinha sido anteriormente produzido;

Esta liberalização do mercado financeiro e as políticas de incentivo à compra de habitação, dinamizaram o mercado e passaram a constituir a única forma de uma família ter acesso a uma habitação, compatível com os seus rendimentos.

Entre 1990 e 1997 foram concluídos, em média, 48.000 fogos por ano, o mesmo valor da média da década de 70, mas a partir do momento em que a barreira de 5% da taxa de juro foi atingida, a partir de 1997, Portugal passou a produzir mais de 100.000 fogos por ano, até 2002, (o dobro da média europeia, que é de 5 fogos / 1.000 habitantes), com preços sempre em crescimento.

O mercado de arrendamento continuou reduzido, destinado maioritariamente a grupos sociais com situações particulares.

Durante a segunda metade da década de 90, verificou-se um elevado crescimento de acesso ao crédito habitação, tendo sido o regime bonificado responsável por mais de 50 % de contratos de habitação. No entanto, a partir de 1998 este cenário foi alterado com a entrada em vigor de nova legislação que tinha como objectivo dar prioridade às famílias com menores recursos, corrigindo o crédito bonificado.

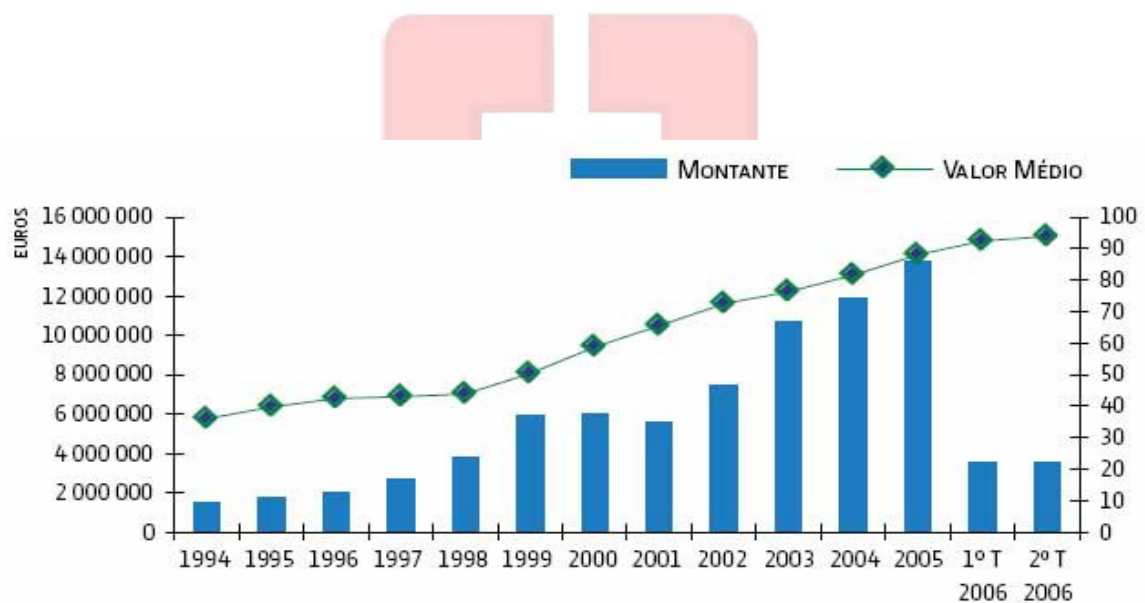


Figura 1: Empréstimos contratados no regime geral

Fonte: EPUL, Atlas da Habitação de Lisboa, 2007

De acordo com o Censo de 2001, 64% dos portugueses viviam em casa própria, 28 % em habitações arrendadas, e 7% em cedências gratuitas.

Segundo dados da EuroConstruct reportados a 2002, 75,1% dos portugueses viviam em habitação própria, o que constituía a terceira mais elevada taxa de alojados em casa própria na Europa comunitária, apesar dos seus rendimentos serem dos mais baixos da EU 15.

Países	População (milhões)	N.º de Famílias	Dimensão da Família	Stock Habitacional	N.º de Segundas Habitações (milhares)	Fogos Vagos (milhares)	Fogos de Residência Habitual (milhões)	N.º de Fogos concluídos em 2002 (milhares)	Taxa de Propriedade (%)
	A	B	C	D	E	F	G=D-E-F	H	I
Irlanda	3,917	1,288	3,410	-	-	-	-	57,7	77,4
Suíça	7,318	3,180	2,301	3,638	489,0	33,0	3,116	28,6	34,6
Suécia	8,930	4,280	2,086	4,310	-	34,0	-	19,9	65,0
Noruega	4,510	1,960	2,301	1,970	-	-	-	23,8	-
Reino Unido	59,026	27,700	2,390	25,565	-	-	-	169,2	69,7
Holanda	16,190	7,000	2,313	6,763	-	-	-	66,7	53,5
Finlândia	5,210	2,350	2,217	2,570	190,0	30,0	2,350	27,2	40,0
Dinamarca	5,368	2,456	2,186	2,759	218,0	205,0	2,336	17,0	53,0
Bélgica	10,330	4,290	2,408	4,694	114,0	291,0	4,289	38,0	64,8
França	59,200	24,400	2,426	29,460	3.000,0	1.950,0	24,510	296,0	56,0
Áustria	8,145	3,388	2,404	3,797	172,0	306,0	3,319	41,9	56,6
Alemanha	82,540	38,430	2,148	37,450	3.950,0	1.200,0	32,300	253,7	41,5
Itália	58,100	22,200	2,617	26,526	3.380,0	1.818,0	21,328	222,0	71,0
Espanha	41,093	14,594	2,816	20,823	3.323,0	3.229,0	14,271	475,0	86,0
Portugal	10,380	3,710	2,798	5,019	924,4	543,7	3,551	108,5	75,7

Por outro lado, é possível destacar, segundo os mesmos dados¹⁰ que Portugal foi dos países onde a taxa de construção residencial verificou um aumento mais significativo, atingindo 10,5 fogos por 1.000 habitantes.

Países	N.º de Habitações por 1000 habitantes	Fogos de Residência Habitual por 1000 habitantes	Fogos Concluídos por 1000 habitantes
	J = D / A	K = G / A	L = H / A
Irlanda	-	-	14,7
Suíça	497,1	425,8	3,9
Suécia	482,6	-	2,2
Noruega	436,8	-	5,3
Reino Unido	433,1	-	2,9
Holanda	417,7	-	4,1
Finlândia	493,3	451,1	5,2
Dinamarca	514,0	435,2	3,2
Bélgica	454,4	415,2	3,7
França	497,6	414,0	5,0
Áustria	466,2	407,5	5,1
Alemanha	453,7	391,3	3,1
Itália	456,6	397,1	3,8
Espanha	506,7	347,3	11,6
Portugal	483,5	342,1	10,5

Para se compreender melhor a reduzida contribuição do mercado de arrendamento para a resolução dos problemas habitacionais, é de destacar que, na percentagem de arrendamento estão incluídas as habitações sociais, produzidas no âmbito do PER, durante a década de 90. Se retirarmos essa percentagem, o número de habitações arrendadas entre privados é inferir a 20%.

¹⁰ EuroConstruct reportados a 2002;

Quanto ao esforço colectivo para a resolução das carências habitacionais, nas últimas três décadas, é de registar que o número de alojamentos familiares clássicos no Continente aumentou em cerca de 2 milhões de fogos, o que equivale a um crescimento próximo dos 78%. Destes, cerca de 1,2 milhões correspondem a um aumento de fogos para residência habitual e os restantes 800 mil a fogos para utilização sazonal, vagos, ou com ocupante ausente¹¹.

Durante este período o crescimento dos alojamentos foi sempre superior ao aumento do número de famílias.

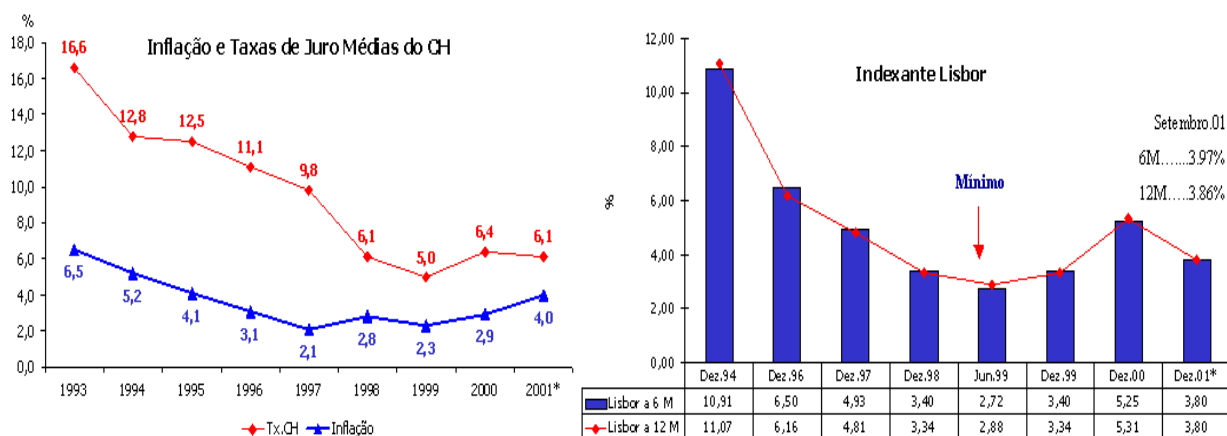


Figura 2: Inflação e Taxa de juro médio do crédito habitação Fonte: Banco de Portugal

Fonte: INE / BP / IC's

Este crescimento do parque imobiliário assentou nas facilidades de crédito concedidas aos que necessitavam de habitação, o que promoveu o aumento da procura e induziu a subida dos preços de fogos e terrenos, com destaque para as zonas com melhor localização.

Em consequência, assistiu-se ao crescimento na periferia de Lisboa de ofertas diferenciadas, onde as habitações apresentam preços mais acessíveis para fogos equivalentes aos da cidade de Lisboa, posicionando-se esta como o centro de uma cidade designada por Área Metropolitana de Lisboa. A proximidade entre diferentes concelhos foi significativamente aumentada através dos elevados investimentos em infra-estruturas rodoviárias e de transportes públicos, mas com maior incidência na opção pelo transporte individual.

Com maior mobilidade e oferta de habitações novas, mais atractivas que as mais antigas existentes em Lisboa, centenas de milhares de pessoas optaram por residir na periferia, originando o abandono de muitas das habitações no centro da cidade, que foram ficando devolutas.

Deste modo, a cidade de Lisboa tende a apresentar-se envelhecida e desertificada.

¹¹ Observa-se que ao longo deste período, os fogos com este tipo de ocupação triplicaram em Portugal Continental, passando de 423 380 em 1970 para 1.271.140, em 1998;

Não é possível diagnosticar correctamente as causas da perda de população na cidade de Lisboa, sem se entenderem as lógicas do mercado imobiliário, a segmentação, os valores de referência da procura e as características da oferta.

Contudo, este gradual ajustamento entre a procura e a oferta, tendencialmente satisfeita até final do século XX, foi conduzindo a uma diminuição da procura, quando muitas habitações ainda se encontravam em fase de licenciamento ou de construção, iniciando-se um processo de desaceleração do sector imobiliário.

Esta desaceleração é perceptível a partir de 2001, com uma inversão da tendência de crescimento do sector imobiliário, com excepção do sector não residencial, consequência do investimento em edifícios de comércio e de turismo, conforme se visualiza no gráfico seguinte.

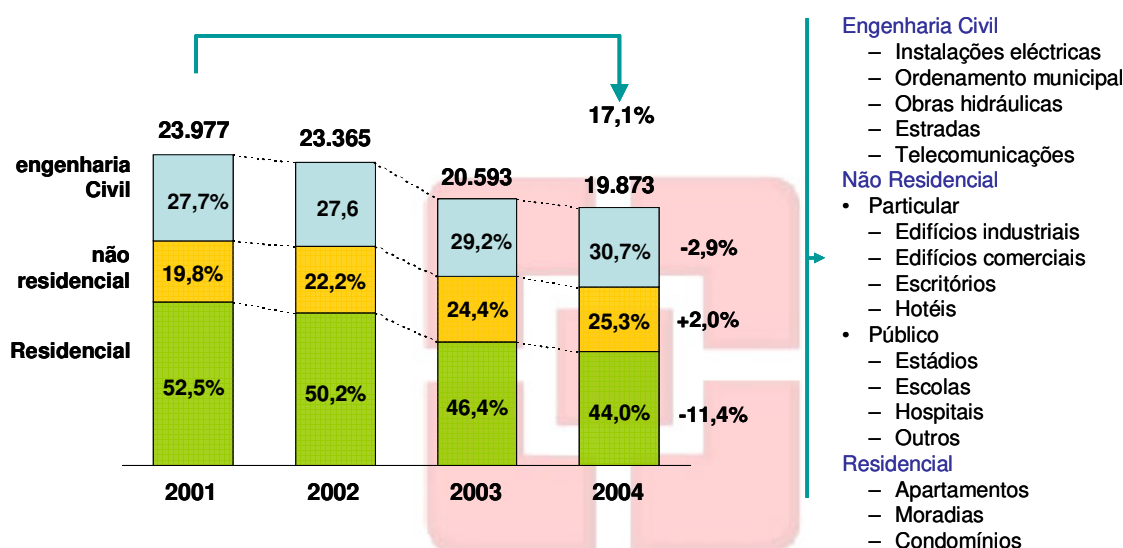


Figura 3: Evolução da produção total de construção em Portugal (2001-2004; € milhões);

Fonte: Euroconstruct; análise Roland Berger

Entre 2001 e 2004, apesar de, ao nível da construção não residencial se verificar um crescimento de 2,0%, a construção total decresce, com um valor mais expressivo na construção residencial que atinge 11,4% de decréscimo.

Se associarmos a situação do imobiliário no segmento habitacional à redução do investimento nas obras de engenharia civil, da responsabilidade da administração pública, percebe-se a causa da grave crise do sector da construção e as consequências no reduzido crescimento do PIB, que desde 2002 é inferior a 2%, com uma das mais reduzidas taxas de crescimento dos restantes países da UE.

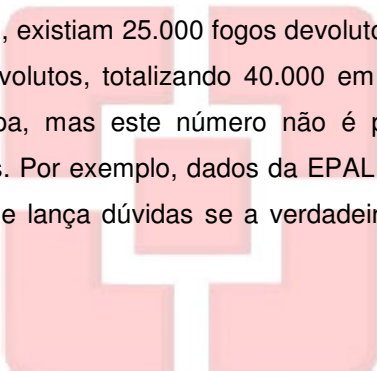
Sendo compreensível e inevitável a redução do investimento na construção de edifícios novos, destinados a habitação permanente, a reabilitação urbana surge como inevitável para preservar o património edificado, para revitalizar a cidade e como forma de garantir trabalho ao sector da construção, enquanto motor da economia.

II. Diagnóstico / Situação dos Devolutos

Como foi possível demonstrar anteriormente, nos últimos anos o parque habitacional da cidade de Lisboa sofreu transformações significativas, que reflectem o movimento da população para a periferia onde o preço da habitação é mais baixa, com o consequente aumento da aquisição de habitação própria, fortemente condicionado pela redução das taxas de juro, a falta de dinamização do mercado de arrendamento e o preço elevado das habitações no centro da cidade. Estas transformações, aliadas ao envelhecimento da população, levaram à perda de vitalidade dos centros urbanos.

Actualmente existem 550 000 fogos devolutos em Portugal, sendo as cidades de Lisboa e Porto as mais afectadas. De acordo com os últimos dados oficiais de 2001 (Censos INE), no concelho de Lisboa existiam cerca de 40 000 fogos devolutos, representando 14% do total de alojamentos existentes no concelho.

Tendo em consideração que em 1991, existiam 25.000 fogos devolutos (9% do alojamento total), verifica-se um aumento de 15.000 fogos devolutos, totalizando 40.000 em 2001. Actualmente, estima-se que existem 60 000 devolutos em Lisboa, mas este número não é preciso, uma vez que não há um levantamento rigoroso destes imóveis. Por exemplo, dados da EPAL denunciam a existência de 17 a 35 mil contadores sem consumo¹², o que lança dúvidas se a verdadeira dimensão do universo dos fogos devolutos.



Alojamentos Vagos	1991	2001
Vagos no mercado, para venda ou aluguer	8 480	11 858
Vagos fora do mercado	16 523	28 488
Total	25 003	40 346
Rácio de vagos no mercado/ vagos fora do mercado	0,51	0.42
Vagos face ao total dos alojamentos	9%	14%
Vagos no mercado face ao total dos alojamentos	3%	4%

Figura 4: Variação de fogos devolutos entre 1991 e 2001

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML

¹² De acordo com a EPAL “Em causa estarão entre 17 mil e 35 mil unidades num universo de 345 mil contadores que correspondem a contratos de abastecimento”;

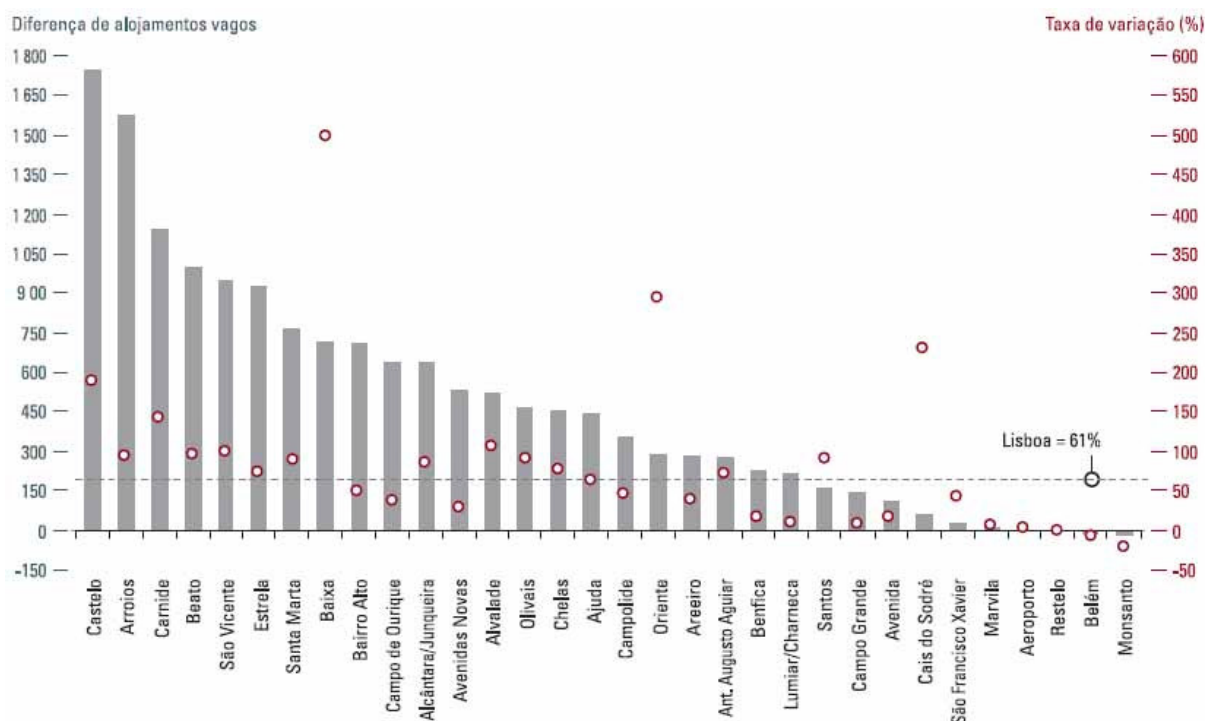


Figura 5: Evolução dos Alojamentos Vagos entre 1991 e 2001

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML

De acordo com últimos dados estatísticos oficiais, do total dos 40.000 fogos devolutos existentes no concelho de Lisboa, cerca de 12.000 encontram-se no mercado (30%), 1.100 fogos devolutos destinam-se à demolição (cerca de 3%), e cerca de 26.900 fogos devolutos não estão dentro do mercado imobiliário (67%), o que revela uma reduzida dinamização a nível socioeconómico (figura 4).

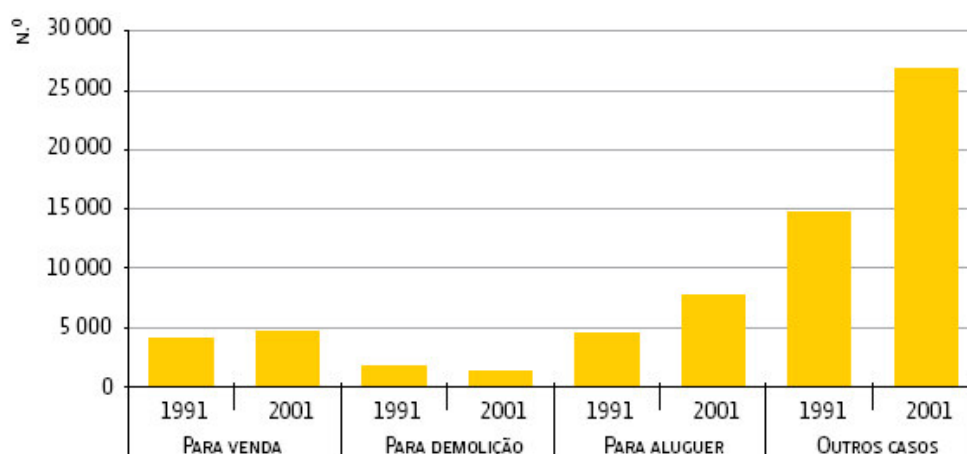


Figura 6: Alojamentos Familiares Vagos no Concelho de Lisboa

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML



Figura 7: Distribuição dos fogos devolutos no mercado imobiliário

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML

Relativamente à sua localização, a zona de Lisboa que apresenta a percentagem mais elevada de fogos devolutos é a Zona Histórica Oriental, mais precisamente as freguesias do Castelo, de Arroios, de São Vicente, e de Santa Marta (19%). Na Zona Ocidental destacam-se o Bairro Alto, Campo de Ourique e Estrela (Figura 5).

Por outro lado, tendo em conta os fogos devolutos que se encontram disponíveis no mercado, verifica-se que a maioria dos fogos destinados à venda localizavam-se na zona norte e oriental da cidade, enquanto os fogos existentes nas zonas históricas destinam-se ao arrendamento.

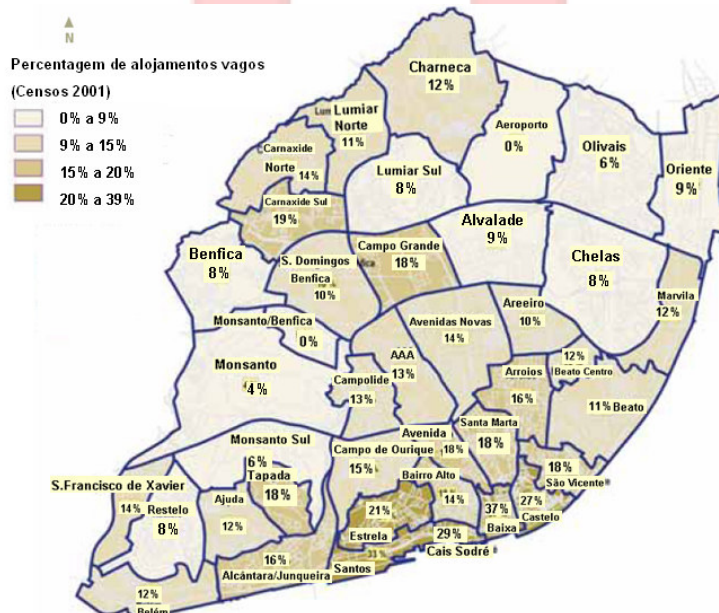


Figura 8: Fogos Devolutos na Cidade de Lisboa em 2001

Fonte INE, 2001

Uma das grandes preocupações quando se fala em fogos devolutos é o estado de conservação dos mesmos. Da totalidade de fogos devolutos, 10% necessitam da realização de reparações grandes, verificando-se que a percentagem mais elevada de habitações nestas condições se situam na zona histórica, correspondendo a 41% dos fogos devolutos degradados, sendo as zonas do Cais Sodré, da Baixa, do Castelo e da Marvila as mais afectadas.

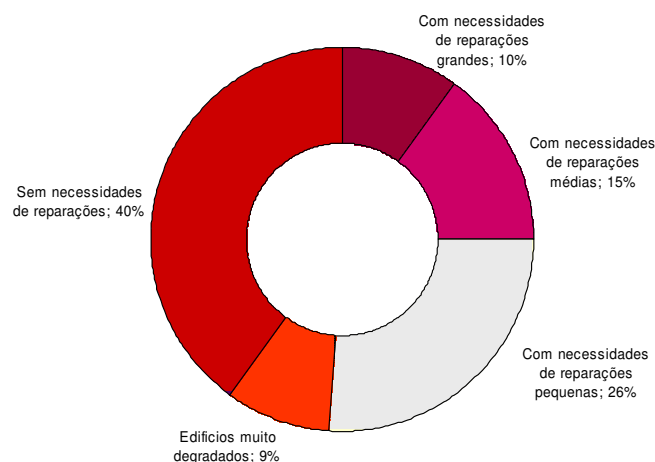


Figura 9: Alojamentos vagos por estado de conservação dos edifícios na cidade de Lisboa

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML

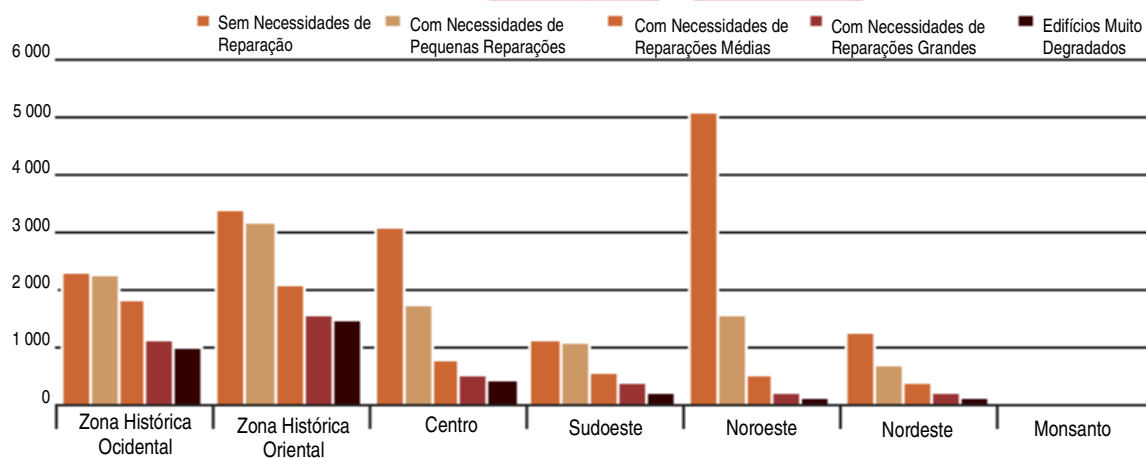


Figura 10: Alojamentos vagos por estado de conservação dos edifícios, por grandes agregados

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML

Apesar desta realidade, e observando o quadro seguinte, deduzimos da comparação entre a percentagem do investimento destinado à reabilitação e à construção nova em cada país da EU, que Portugal é o único país em que a reabilitação não possui uma percentagem expressiva, reduzida a 10%.

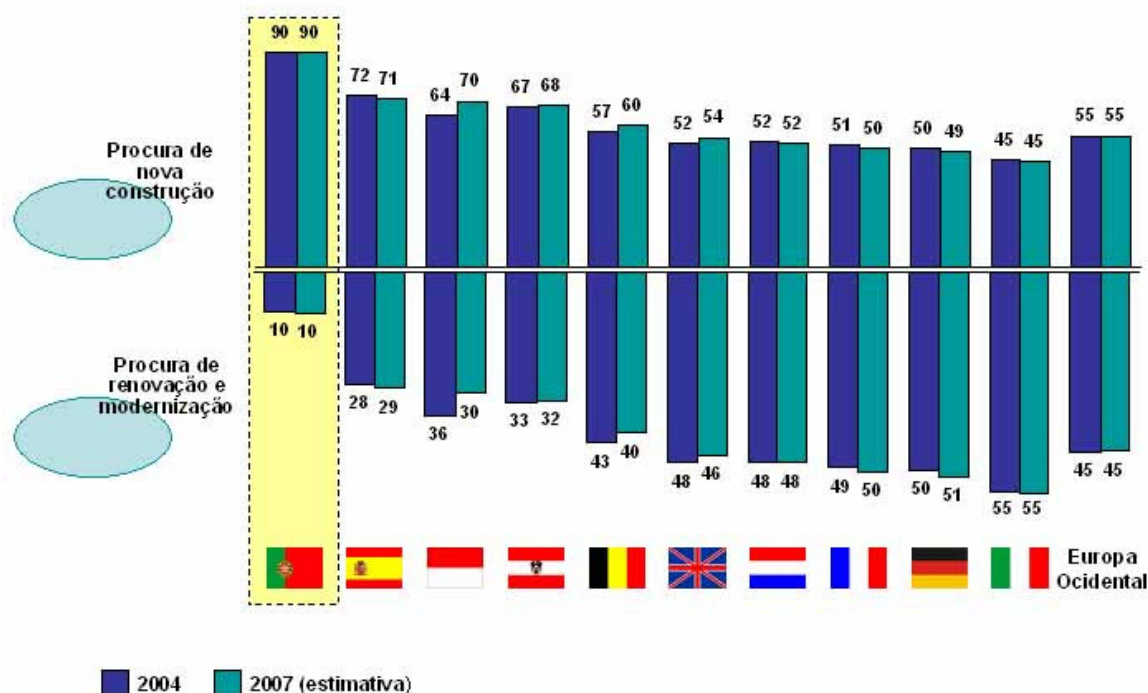


Figura 11: Evolução da procura de novas construções vs. Renovação e modernização

Podemos concluir que a colocação dos fogos devolutos no mercado de arrendamento, fará também parte de um processo global de reabilitação urbana, do qual as autarquias não se poderão abstrair.

Na perspectiva contrária, as habitações desocupadas, sem grandes necessidades de reparação, atingem os 66%¹³ do total de habitações devolutas. Assim, de acordo com a Câmara Municipal de Lisboa, é possível habitar 2/3 dos fogos devolutos, proporcionando habitação a 80 000 cidadãos.

¹³ Resulta da soma dos 40% de fogos devolutos sem necessidades de reparações, com os 26% com necessidades de pequenas reparações, num universo de 40.000, dados INE Censos 2001;

Sem necessidades ou com pequenas necessidades de reparação, face ao total da unidade em análise

Muito degradados ou com grandes necessidades de reparação, face ao total da unidade em análise

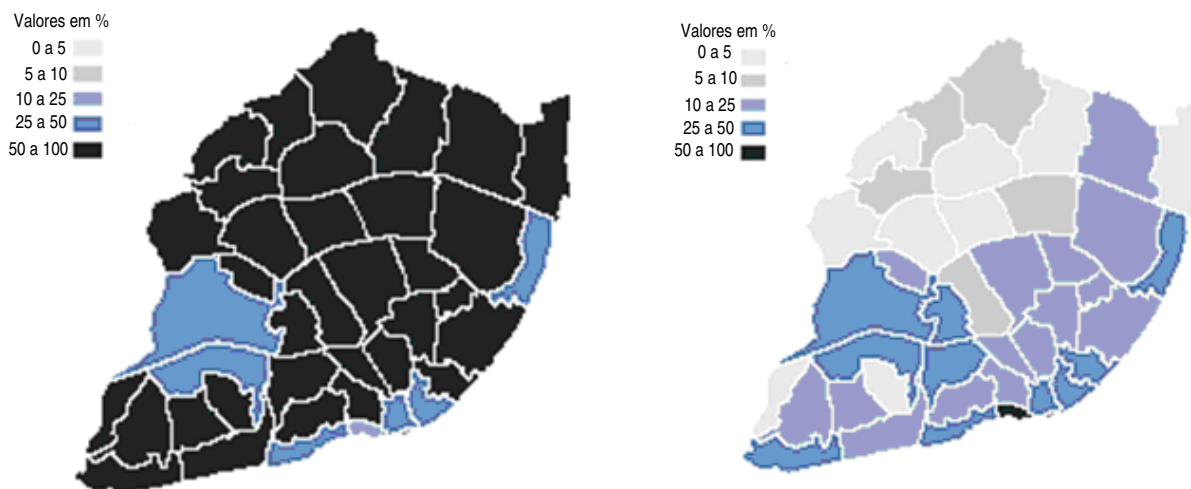


Figura 12: Alojamentos vagos por estado de conservação dos edifícios na cidade de Lisboa

Fonte: INE, Censos 2001, Tratamento CML

Ao contrário do segmento de fogos devolutos que necessitam de reabilitação¹⁴ (34%), este último (66%) carece de outro tipo de resposta que dinamize a entrada no mercado de arrendamento. No geral, as medidas para a colocação de fogos devolutos no mercado de arrendamento terão de ser pensadas face a um cenário global de mudança, com base em posições claras no domínio da Política de Habitação.

¹⁴ Fogos devolutos degradados, e com necessidade de grandes ou médias reparações;

III. Propostas

A. Princípios de Acção

Neste contexto, apresentam-se princípios e modelos de acção que consolidam uma abordagem de utilização dos devolutos para a Cidade de Lisboa, tendo por base um conjunto de medidas concretas de actuação.

Na fase de diagnóstico evidenciou-se que a existência de fogos devolutos tem origens diferenciadas, e que por isso, as soluções para a sua colocação no mercado terão que ser também diferenciadas, inovadoras e capazes de ultrapassar as razões que têm levado os proprietários a manterem os fogos sem utilização.

Diferentes Situações => Diferentes Soluções

Apesar da habitação ser um bem com características específicas, colocado no mercado, obedece a lógicas e comportamentos similares aos observados na comercialização de produtos correntes. Deste modo, todo um conjunto de aspectos que vão desde o marketing e a comercialização, passando pela segmentação e diferenciação do produto, à valorização de determinadas zonas, às próprias regras de mercado, bem como as expectativas dos agentes económicos, não poderão deixar de ser tidas em conta na definição das soluções. Pelo contrário, a implementação de medidas que já demonstraram a sua ineficácia no passado, obrigaram o mercado a encontrar soluções de recurso que não são consentâneas com os rendimentos das famílias.

O mercado da habitação é hoje um sistema complexo que exige a compreensão dos mecanismos de funcionamento por parte dos principais intervenientes. Por isso, considera-se que para induzir a decisão de milhares de proprietários em colocar as suas fracções no mercado de arrendamento tornar-se necessário passar pelas seguintes intervenções e acções:

1. **Criação de um ambiente de confiança no mercado de arrendamento**, contrário ao desenvolvido nos últimos 60 anos, com garantias efectivas de protecção aos senhorios, no caso do incumprimento dos contratos;
2. **Estabelecimento de um sistema de apoio social aos inquilinos com rendimentos inferiores** aos exigidos para suportarem o valor mensal das rendas praticadas, assumindo o Estado a sua componente de acção social para com os mais desfavorecidos, tal como o fez na década de 90 para acabar com os bairros degradados, através do Programa Especial de Realojamento;

3. **Reabilitação dos fogos devolutos de modo a viabilizar e valorizar a sua colocação no mercado**, sempre que os proprietários demonstrem não ter condições para assumir esse encargo, mas estejam disponíveis para que uma entidade credível assegure esse serviço, mediante a concessão de parte do valor dos arrendamentos durante um período a acordar;
4. **Dinamização do mercado de arrendamento** que permita a livre fixação de rendas com valores mensais inferiores aos das prestações mensais dos empréstimos para compra de habitação, mas com rendimentos líquidos anuais superiores aos dos depósitos a prazo.

A entrada de milhares de habitações devolutas, assente numa dinâmica que resulte a aplicação das medidas enunciadas, permitirá o desenvolvimento do mercado imobiliário e contribuirá para diminuir a pressão sobre a subida dos preços, criando, ao mesmo tempo, as condições para levar os investidores a rever a posse estática da propriedade assente unicamente na sua valorização.

A actual situação do mercado reúne condições particulares para tornar favorável o que se enunciou, porquanto:

- a) Ao **forte crescimento do mercado entre 1998 e 2002**, seguiu-se uma conjuntura de diminuição das vendas em resultado da forte contracção da procura;
- b) Após um longo período de redução progressiva das taxas de juros, que culminou no início da presente década, passámos a **um novo ciclo de aumento dessas taxas no mercado interbancário que agravará as condições de vida das famílias** com elevado sobreendividamento;
- c) O **aumento do desemprego e a maior precariedade do emprego**, exigem soluções de arrendamento com preços mais reduzidos do que o esforço financeiro necessário para compra de habitação;
- d) A crescente mobilidade das famílias, a alteração da estrutura familiar, o aumento do número das famílias monoparentais e de divórcios, e a necessidade de habitação para estudantes e imigrantes, exigem **soluções adequadas a situações transitórias**, respondendo melhor o mercado de arrendamento a estas necessidades;
- e) Os sinais externos de crise noutros mercados têm conduzido a **medidas mais restritivas no financiamento ao crédito** por parte do Banco Central Europeu, através do aumento das taxas de juro como forma de compensação para o aumento do risco;
- f) A alteração do sistema fiscal aplicável ao património, em Novembro de 2003, aumentou as receitas dos municípios. Da mesma forma, **a colocação dos fogos devolutos no mercado**, com e sem obras de reabilitação, **implicará o aumento das receitas do IRS e do IRC** resultante dos rendimentos gerados e do IVA aplicável às obras e aos serviços prestados;
- g) A redução do investimento na construção nova, a partir de 2002 e do investimento público no sector da construção, criaram dificuldades acrescidas para as empresas do sector, fomentando

expectativas para uma maior intervenção no mercado da reabilitação, sendo inevitável que Portugal se aproxime dos valores dos restantes países europeus.

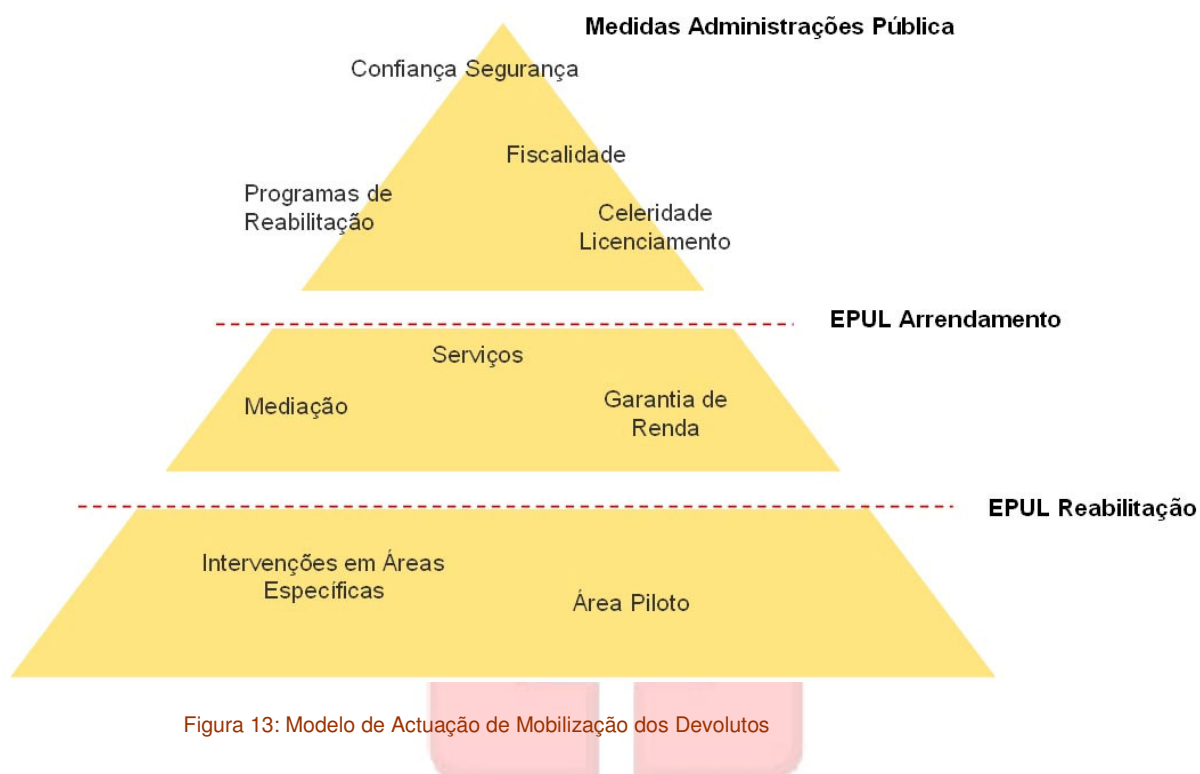
B. Propostas de Actuação

É imperativo tipificar os diferentes tipos de devolutos para permitir estabelecer uma estratégia de actuação eficaz.

Para esse efeito, tomaram-se por base variáveis como a localização, o estado de conservação, o perfil dos proprietários, bem como a circunstância do fogo se encontrar, ou não, no mercado:

1. **Imóveis no mercado à espera de transacções**, seja para venda ou arrendamento;
2. **Imóveis que aguardam a aprovação de processo de licenciamento** de obras por parte da CML;
3. **Imóveis que**, apesar de teoricamente ocupados, **estão na prática devolutos** na vigência de um contrato de arrendamento com rendas de baixo valor, onde os inquilinos mantêm a expectativa de uma indemnização ou utilização futura;
4. **Imóveis adquiridos na base de uma expectativa de valorização patrimonial** a médio/longo prazo, os quais são encarados como se de uma aplicação financeira se tratasse, fruto da forma como o mercado imobiliário tem, historicamente, valorizado o património;
5. **Imóveis devolutos por falta de confiança no sistema de arrendamento**, preferindo perder a receita da renda face à hipótese de perderem o controlo da fracção após o arrendamento, ganhando apenas a componente de valor correspondente à valorização patrimonial do mercado;
6. **Imóveis devolutos por precisarem de obras**, para as quais os proprietários não dispõem de meios técnicos, financeiros ou capacidades pessoais;
7. **Imóveis que aguardam a desocupação de algumas fracções, por parte dos inquilinos ainda existentes**, a fim de ficarem livres para intervenções de reabilitação profunda, de modo a permitir a sua futura colocação no mercado;
8. **Imóveis cuja titularidade está muito fragmentada**, normalmente herdeiro(s) de anterior(es) proprietário(s), com processos de decisão morosos e complexos, por falta de acordo entre os proprietários;

Neste documento apresentam-se várias medidas direccionadas, e enquadradas em três agrupamentos (ver figura 15), dos quais, o primeiro – *Medidas de Administração Pública* – constitui uma oportunidade de se assumir uma posição de mudança por parte do poder decisório, com inegáveis repercussões práticas no dia a dia dos cidadãos. A implementação conjunta dos três agrupamentos permitiria consolidar a mudança global que se pretende ao nível dos devolutos.



B.1. Medidas de Administração Pública

Entende-se que o Estado, enquanto regulador e fiscalizador, deve criar condições de mercado que permitam uma real competitividade entre a opção de venda e de arrendamento.

O facto da maioria dos fogos serem adquiridos através de financiamento bancário (cerca de 90%), associado ao aumento do prazo para amortização dos imóveis, que pode ir até 50 anos, configura uma renda vitalícia em que o senhorio é a entidade bancária, mas onde este senhorio tem condições diferentes do tradicional.

Se compararmos as políticas fiscais do IRC aplicado à Banca, com o IRS aplicado aos senhorios, máximo de 42%, bem como as garantias efectivas prestadas pelos adquirentes de habitação financiada, nomeadamente através de hipoteca e de seguros, com a ausência de garantias efectivas aos senhorios, do mercado de arrendamento tradicional, poderemos concluir pela inexistência de condições de segurança equitativas para um mercado de arrendamento eficiente.

Para contrariar esta realidade são apresentadas várias medidas.

Esta situação de grave desequilíbrio é consequência das políticas públicas implementadas nas últimas décadas.

Instrumentos Fiscais

O diferencial dos valores entre as opções de compra e de arrendamento é reduzido, caso não sejam promovidas alterações no sistema fiscal sobre os imóveis e sobre o arrendamento.

Conforme se constata (ver quadros em anexo III), a competitividade entre **o valor fixado para uma renda e o montante mensal de um empréstimo para aquisição de um fogo equivalente, só é atingida se forem aplicados ao senhorio e ao inquilino os mesmos benefícios fiscais que são permitidos à banca.**

Apenas com um conjunto de políticas de natureza fiscal, a desenvolver, será possível introduzir uma maior apetência pela opção de arrendamento versus opção de compra, superando o peso de outros factores de natureza cultural associados ao investimento em casa própria.

Este incentivo, à opção de arrendamento, será fundamental para contribuir para a dinamização do mercado de fogos devolutos.

Consideramos que a duplicação da taxa normal do IMI para os fogos que se encontram devolutos há mais de 12 meses, por si só, não é suficiente para se alcançar, com resultados significativos, o objectivo de reduzir o número de fogos devolutos.

É imprescindível implementar medidas fiscais que, a par das que constituem penalizações, incentivem a colocação dos fogos no mercado.

Deste modo propõem-se os seguintes instrumentos fiscais:

- Redução da taxa normal do IMI para metade, durante a vigência do primeiro contrato (cinco anos) relativamente aos fogos devolutos existentes e que forem arrendados;
- Introdução de benefícios fiscais para quem arrendar fogos actualmente devolutos, no âmbito do IRS e IRC (cinco anos)¹⁵;
- Aumento do limite actual da importância dedutível para efeitos de IRS de € 574 para € 1.000;
- Inclusão de medidas de âmbito fiscal, em eventuais programas de natureza urbanística que venham a ser criados, visando a reabilitação de fogos devolutos.

¹⁵ Não é possível inverter esta tendência sem medidas de sinal contrário que possibilitem igualmente a dedução de parte do valor suportado pelas rendas no apuramento do IRS. Por outro lado, deveria ser concedido aos senhorios uma redução no montante do rendimento resultante dos arrendamentos para efeitos do apuramento da matéria colectável, por forma a permitir que o rendimento líquido do arrendamento, após dedução das despesas, fosse igual ou superior ao que resultaria da aplicação do valor patrimonial do imóvel num depósito a prazo.

Fundo de Arrendamento

Para minimizar a desconfiança quanto ao presumível incumprimento por parte dos inquilinos, propõe-se a criação de um Fundo de Seguro de Renda (FSR)¹⁶, que suporte esse incumprimento contratual nos 12 primeiros meses após a sua ocorrência, obrigando-se o Estado a implementar um sistema que garanta a resolução do conflito durante esse período.

A fonte de financiamento deste sistema teria que ser equacionada no âmbito da política fiscal, uma vez que a colocação das fracções devolutas no mercado provocaria também um aumento da receita fiscal, por via do IRS e dinamizaria a actividade económica, por via da reabilitação urbana.

Se admitirmos que 5% dos fogos devolutos na cidade de Lisboa poderiam ser beneficiados por esta medida, e que a renda média mensal seria de 700 €, o montante que estaria em causa rondaria os 25 milhões de euros. Ora, como se verificou um acréscimo de receitas através do IMI, devido ao novo sistema de avaliação patrimonial, a taxa a aplicar a cada renda para financiamento do Fundo de Seguro de Renda poderia ser deduzida a este imposto, ou através do acréscimo de receitas fiscais devido à dinamização do mercado do arrendamento e dos novos rendimentos gerados.

Programas de Reabilitação em Devolutos

Os Programas de Reabilitação são mecanismos a explorar no âmbito da política de habitação municipal, aos quais as autarquias não devem ser indiferentes, se observarmos que cerca de 20 000 prédios da cidade de Lisboa necessitam de reparações médias e grandes.

Por um lado, a evolução do mercado de reabilitação depende de vários factores, tais como: a evolução da economia; o mercado de arrendamento pouco expressivo; a diversidade de entidades envolvidas no processo de reabilitação de um edifício ou fogo; a mão-de-obra especializada insuficiente face ao volume de obras de reabilitação (construção civil) a empreender e as dificuldades de licenciamento, etc.

Mas a reabilitação também depende da aplicação eficaz de programas como o RECRUA, com resultados insuficientes, que face à morosidade e burocracia processual induziu a um número alargado de indeferimentos, não explorando o montante disponível para investimento/financiamento deste programa.

No futuro é essencial desenvolver uma estratégia de revitalização urbana ao nível de bairro, ou seja, com escala (através da associação de proprietários ou EPUL).

É importante que esta estratégia integre financiamentos mais flexíveis e abrangentes e é imprescindível redefinir os programas de apoio à recuperação e reabilitação urbana tornando-os mais simples e acessíveis.

¹⁶ Este tipo de seguro já existe para o ramo automóvel, beneficiando todos os proprietários de veículos que sofram acidentes cuja responsabilidade seja imputada a quem circula sem o seguro obrigatório.

Nesse sentido, é também necessário, como medida operacional, que seja alargado o âmbito dos programas do RECRIA aos fogos devolutos, através da EPUL, sob a condição de entrada no mercado de arrendamento preferencialmente para jovens e idosos. Esta antecipação da autorização de financiamento para o futuro fogo arrendado, permitiria, v.g., ambicionar a utilização a totalidade dos recursos disponíveis nesse programa RECRIA.

Via Verde Licenciamento

No universo dos fogos devolutos identifica-se um grupo de cerca de 44% que necessita de obras de reabilitação médias e significativas. A maior parte destes fogos localiza-se nas zonas históricas e antigas da cidade, onde o dimensionamento da habitação e a organização funcional dos espaços construídos, na generalidade, não se coaduna com os actuais níveis de exigência. Assim, muitos destes fogos antes de entrarem no mercado, carecem de um processo de licenciamento de *alteração* (aumento de área de construção e aumento do número de pisos), ou redefinição da *propriedade horizontal*.

Muitos dos proprietários destes fogos devolutos degradados apontam a morosidade do licenciamento como um dos principais factores de desmotivação que inibe acções de reabilitação e consequente mobilização do fogo para o mercado imobiliário.

Perante esta realidade, e tendo em conta a urgência e especificidade dos processos licenciamento de alteração / ampliação, aponta-se a organização de um serviço de gestão urbanística da CML que promova o licenciamento dedicado e célere a fogos devolutos degradados.

Seriam considerados *Processos Via Verde*, todos os respeitantes a prédios ou fracções onde estivesse identificada a desocupação efectiva¹⁷ e localizados em zonas consideradas como mais afectadas.

Pretende-se que esta resposta da CML assegure os seguintes serviços:

- **Apoio à elaboração de projectos**, interpretação de disposições legais da autarquia, ligações às redes de infra-estruturas municipais, exigências de estacionamento e cedências, taxas e contrapartidas, etc. (presencial);
- **Verificação da conformidade de conteúdos de projectos**, articulação entre várias especialidades (presentemente, alvo de parecer), assegurando preliminarmente o deferimento da pretensão do requerente (presencial);
- **Deferimento de projectos** e posterior licenciamento em prazo muito inferior aos máximos estabelecidos na regulamentação urbanística;

¹⁷ DL n.º 159/2006, 8 de Agosto;

No fundo, este serviço pretende anular um dos principais factores de “desmobilização” das iniciativas privadas para a renovação, reabilitação e reconversão do património construído. Para os serviços municipais que actualmente desempenham estes serviços separadamente, seria um desafio de concentração e optimização, eventualmente recorrendo à utilização de novas tecnologias. Apesar das alterações introduzidas no Regime Jurídico da urbanização e da Edificação, através da Lei nº 60/2007, de 4 de Setembro, contribuirão para uma simplificação dos processos de licenciamento, as dificuldades de harmonização com as chamadas “Entidades Externas”, obrigam a uma especial atenção por parte da CML.

B.2. EPUL Arrendamento

Perante a situação actual do mercado de arrendamento, as suas características e constrangimentos, uma forma possível de mobilizar os devolutos para esse mercado será a dinamização de um serviço dentro da EPUL com mecanismos similares aos já testados pela Sociedad Pública de Alquiler Espanhola¹⁸. Este serviço *EPUL Arrendamento* teria os seguintes objectivos:

- a) Aumentar a oferta de fogos para arrendamento;
- b) Melhorar a sua qualidade património habitacional;
- c) Gerar confiança entre as partes, reduzindo os riscos do mercado e aumentando a transparência para senhorios e inquilinos;

Serviço de Mediação, Gestão e Arrendamento

Para tal, a EPUL iria prestar serviços a senhorios e inquilinos, intermediando o seu relacionamento, com as seguintes valências:

- a) Captação de fogos para arrendamento junto de senhorios, através de contrato de gestão, assegurando uma renda garantida pelo período do contrato;
- b) Contratualização e gestão de uma garantia adequada;
- c) Criar e gerir uma base de dados com toda a informação sobre oferta, fiscalidade, questões jurídicas, vantagens do arrendamento através de Portal na Internet;
- d) Divulgação e publicitação das vantagens do arrendamento e dos serviços prestados;
- e) Mobilizar as energias e capacidades das empresas de mediação imobiliária previamente seleccionadas e acreditadas, de forma a gerir uma rede de empresas colaboradoras, potenciando o sistema em termos de parceria público/privada;
- f) Gerir as obras de reabilitação/manutenção necessárias à colocação do fogo no mercado de arrendamento.
- g) Aconselhamento e Apoio na formalização de candidaturas a financiamento para a reabilitação.

¹⁸ criada em 2005;

A implementação de uma solução dedicada a dinamizar uma parte significativa dos fogos dos devolutos, apresentaria as seguintes vantagens:

- a) Facilidade de implementação no contexto da cidade de Lisboa;
- b) Mobilização rápida de recursos existentes na EPUL, das empresas de mediação imobiliária e das companhias de seguros;
- c) Não exige investimentos significativos;
- d) Não implica alterações do quadro legal existente;

Estas medidas, que configuram um serviço EPUL Arrendamento, que poderá traduzir-se graficamente no seguinte esquema / modelo:

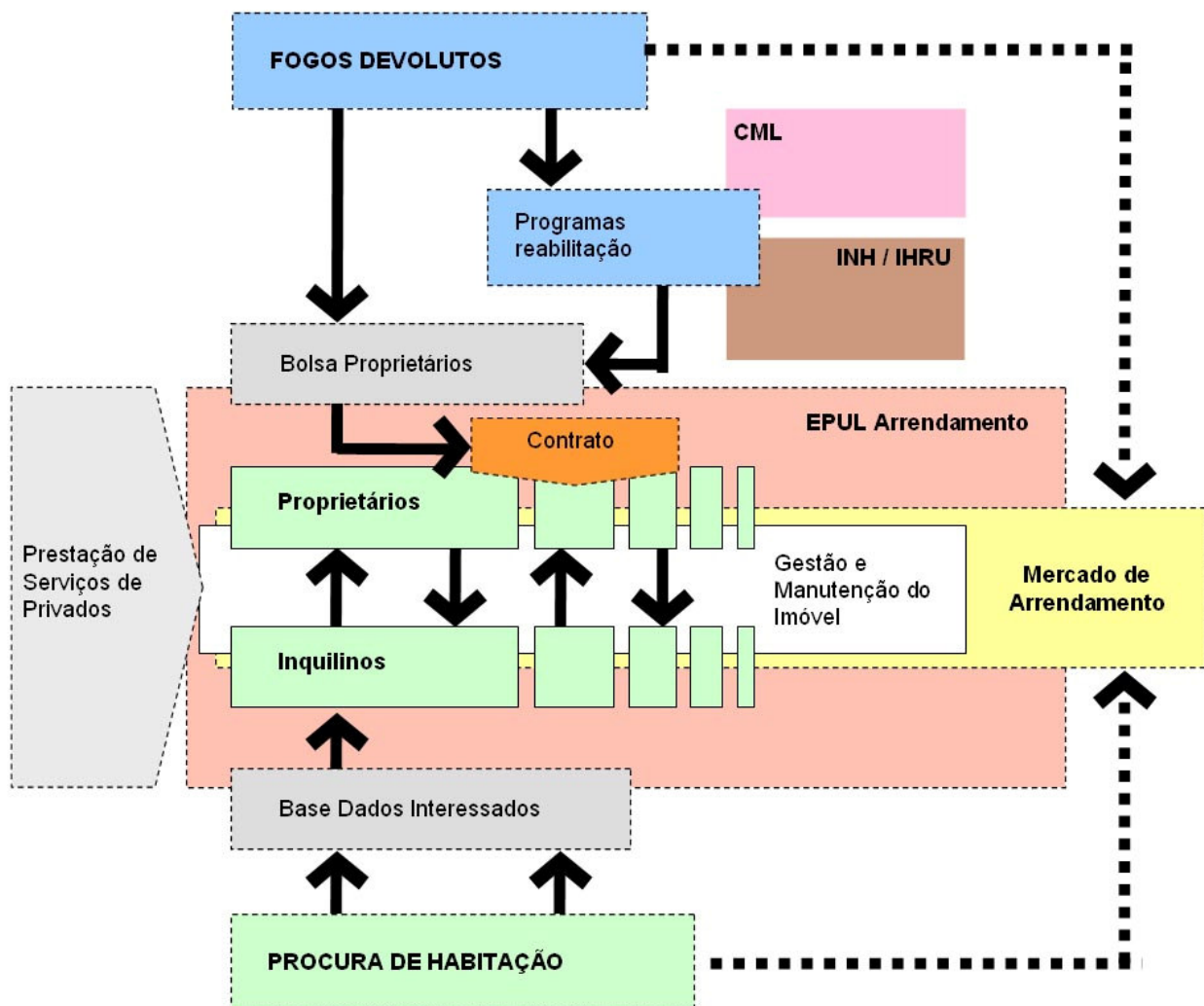


Figura 14: Estratégia de Mobilização dos Devolutos

Assim, o EPUL Arrendamento identifica-se como uma plataforma que constituirá a base de aproximação por excelência entre proprietários e futuros inquilinos, amplificada pela gestão de uma **rede alargada de mediadores e de prestadores de serviços**. Para tal, será necessário mobilizar meios da iniciativa privada, através da contratualização com empresas colaboradoras, associadas ao projecto. Deste modo, a plataforma permitirá aos proprietários beneficiar de outros serviços complementares de reabilitação e manutenção do fogo.

Bolsa de Imóveis para EPUL Arrendamento

Esta Base de Dados será constituída pelos proprietários interessados em colocar o seu fogo, ou imóvel devoluto, no mercado, desde que lhes sejam criadas condições fiáveis para que tal aconteça, as quais possam representar benefícios adicionais, seja por via da valorização patrimonial, seja por via da criação de rendimento, através do arrendamento. Este sistema deverá ser optimizado através de um Portal na Internet. A Base de Dados deverá ter três vertentes:

- A identificação tão exaustiva quanto possível do imóvel;
- A identificação dos proprietários;
- Contratualização.

O EPUL Arrendamento, garantindo a rentabilidade do fogo, iria gerir ao longo do tempo a sua utilização contínua, ampliando, expressivamente, a Oferta do mercado de arrendamento. Por outro lado, assegura também a conservação e a melhoria do fogo. Complementarmente, promove a sua valorização (valor fundiário) e, a prazo, a sua rentabilidade (renda).

Esta plataforma depende não só da procura dos interessados em promover o arrendamento do seu imóvel, mas também de uma postura pró-activa no despertar do interesse de outros proprietários, a ser em parte promovida por agentes no mercado. Para isso, torna-se necessário uma **pesquisa em larga escala**, apostada em saber: onde estão; quantos são; quem são os proprietários; em que situação se encontram os fogos; abordagens mais recomendadas; e na quantificação de custos de reabilitação.

Base de Dados de interessados no EPUL Arrendamento

Na mesma plataforma, seria igualmente constituído um sistema de entrada de interessados no arrendamento através do *EPUL Arrendamento* por forma instituir um processo dinâmico de utilização dos fogos devolutos. Este serviço permitiria um eficiente acesso por parte dos candidatos a uma habitação na cidade de Lisboa. Para tal seria necessário a definição da tipologia, localização, bem como do fornecimento de dados como idade, rendimento¹⁹ e situações especiais²⁰.

¹⁹ Últimas declarações do IRS

Comunicação

As acções de marketing a empreender para dinamizar a colocação no mercado de fogos devolutos deverão assentar numa **Estratégia de Comunicação** que corresponda aos objectivos que se pretendem atingir no quadro mais geral de uma *Estratégia para Dinamizar a Colocação no Mercado de Fogos Devolutos*. Uma tal Estratégia de Comunicação deverá assentar na necessidade de fazer passar a mensagem de que os arrendamentos devolutos são social e economicamente desejáveis.

A Estratégia de Comunicação deverá, assim, assentar no pressuposto de que a chave da dinamização do mercado dos devolutos reside primordialmente na vertente da oferta, ou seja, no facto dos proprietários não quererem ou não poderem, por manifesta falta de confiança, colocar os fogos devolutos no mercado.

Assim sendo, a Estratégia de Comunicação a empreender, e as inerentes Acções de Marketing, deverão apostar na **criação de factores de confiança** que incentivem os proprietários a colocá-los no mercado. Desta forma, o estabelecimento de canais de comunicação privilegiados com as Associações representativas dos vários interesses e agentes, de forma a alavancar o processo de criação de confiança afigura-se de primordial importância.

Tudo isto sem perder de vista a importância da **sensibilização da opinião pública** para a dimensão sócio-económica do problema dos devolutos e o papel que os **media** podem, e devem, representar na sua dinamização.

Garantia de Renda

Um dos principais problemas com que se debatem os senhorios com situações litigiosas pendentes é a morosidade do recebimento das rendas em atraso, e o período mais ou menos alargado pelo qual têm de passar antes de reaver a habitação arrendada. Apesar do NRAU ter introduzido alguma celeridade processual no sistema judicial, a situação continua a ser caracterizada por um elevado risco por parte de quem deseja arrendar a sua habitação.

Nesse sentido, o EPUL Arrendamento **garante uma renda contratada com o senhorio**. Por outro lado, controla o risco de incumprimento do inquilino através de uma gestão profissional e o funcionamento de arrendamentos em economia de escala.

²⁰ Condicionantes como pessoas com deficiência ou outra mobilidade reduzida;

B.3. EPUL Reabilitação (Área de Intervenção Piloto)

Propor a “mobilização dos fogos devolutos” tem como objectivo não só otimizar a utilização do parque habitacional, mas também o de regenerar e qualificar a cidade. Nesse sentido, o arrendamento e a reabilitação fazem parte da acção de qualificação da cidade.

Complementando o EPUL Arrendamento, apresenta-se uma Área de Intervenção Piloto, que pretende a reabilitação do património edificado, a sua utilização, a dinamização económica e social, com a valorização imobiliária da zona. No fundo, cruzar duas linhas de actuação que se provaram válidas em outros contextos: a reabilitação urbana em escala (localizada), e a promoção do arrendamento com incentivos específicos com vista ao (re)povoamento de áreas centrais.

Esta intervenção será implementada em várias fases, a serem lideradas pela EPUL, recorrendo-se aos vários mecanismos e entidades disponíveis.

Estudo de Áreas de Potencial Valorização

Em termos estratégicos, numa primeira fase, haverá que identificar na cidade de Lisboa, as áreas de intervenção que reúnem condições para constituírem uma área de intervenção piloto. O potencial das zonas depende dos seguintes aspectos:

- Significativa percentagem de devolutos no edificado habitacional, e outros;
- Níveis de desvalorização do edificado, face a valores médios na cidade, e a zonas análogas;
- Estrutura de cadastro e fundiária (de propriedade) passível de negociação;

A escolha das zonas de intervenção estará fortemente dependente da sua capacidade de produzirem mais valias²¹ e da dinamização do mercado de arrendamento.

Levantamento Cadastral e Fundiário

Numa segunda fase será necessário produzir numa área específica, que poderá ser equivalente a uma freguesia média, um levantamento exaustivo da ocupação, dinâmicas locais, cadastro, proprietários, actores locais, equipamentos, investimentos em curso, propostas em elaboração pela CML e outros, etc. Pretende-se reunir toda a informação que permita o desenvolvimento da melhor abordagem negocial com vista à reabilitação e ao arrendamento.

²¹ No fundo pretende-se identificar zonas onde o diferencial entre o actual valor imobiliário actual e o possível valor imobiliário do fogo reabilitado (e em zona reabilitada) é maior, ou seja onde o maior efeito da desvalorização é passível de anulado.

Plano de Acção

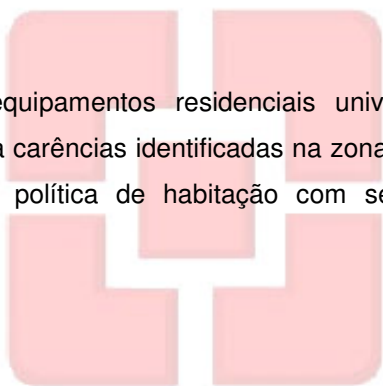
Elaboração de um Plano de Intervenção Interno, que defina a planificação da utilização dos mecanismos disponíveis, bem como a programação dos investimentos mais significativos, de modo a promover, em contexto de valorização imobiliário, de um cenário de mudança de uma zona desvalorizada para uma zona renovada e valorizada.

Uma intervenção desta natureza poderá ser liderada pela Direcção de Reabilitação Urbana e pela Direcção de Empreendimentos da EPUL, utilizando os recursos e competências da EPUL.

Entrada no EPUL Arrendamento

Progressivamente, os activos (fogos devolutos) disponíveis serão inseridos para EPUL arrendamento, contribuindo para a dinamização da zona. A este nível poderão ser introduzidas algumas abordagens de índole social, quando os destinatários forem jovens, idosos, ou outros grupos a definir pela política habitacional da autarquia.

Aceita-se também a criação de equipamentos residenciais universitários e seniores (residências assistidas), de modo a dar resposta a carências identificadas na zona ou na envolvente. Tal como antes, a EPUL poderia implementar uma política de habitação com sentido social, contribuindo para a qualificação da cidade.



Constituição de Fogos Volantes

Por razões diversas, existem muitos edifícios degradados que não podem ser integralmente reabilitados por se encontrarem parcialmente ocupados com inquilinos, normalmente idosos em idades avançadas.

Uma tal situação induz uma expectativa negativa que se traduz ou por uma espera mais ou menos prolongada pelo fim de vida dos locatários, valorizando-se o risco do tempo de espera, ou negociando, colocando-se sobre pressão inquilinos mais idosos e com menos condições financeiras.

A resolução do problema passa pela criação uma bolsa de fogos devolutos que possam vir a ser ocupados por esses inquilinos, os quais se desejassem poderiam regressar, posteriormente, às suas habitações de origem, suportando o Estado uma parte do complemento de renda para viabilizar a operação.

O que está em causa não é apenas a viabilização de uma operação financeira, mas a substituição de uma habitação degradada por uma habitação com as condições mínimas de habitabilidade. As contrapartidas a exigir dos senhorios para a resolução do problema através de um alargado conjunto de fogos volante permitiria minimizar o investimento nesse projecto.



Outubro de 2007

Grupo de Trabalho:

Eng. Fernando Santo a presidir,

Dr. Mário Barata,

Dr. Carlos Soares,

Dr. Eduardo Almeida Faria,

Arqt. Ventura Bento;

Eng. Cláudia Pereira.

Anexo I - Glossário de Conceitos

Conceito de Fogo Devoluto

O conceito de Fogo Devoluto não é recente, embora sem um consenso na sua definição, o que gerou alguma confusão. Em 2006, com a aplicação do NRAU, foi estabelecida uma definição fiscal de devoluto, que penaliza os proprietários destes imóveis.

Assim, entende-se por Fogo Devoluto os prédios urbanos ou fracções autónomas que se encontram desocupados por um período superior a um ano, e que não tenham contratos activos com empresas de serviços (Abastecimento de água, gás ou electricidade). (DL nº 159/2006, 8 de Agosto – “Definição do Conceito Fiscal de prédio devoluto”). Todavia, existem excepções, de fogos que estão desocupados e que não são considerados devolutos, como por exemplo, habitações de utilização de curtos prazos, para arrendamento urbano, realização de obras de reabilitação, etc. (artigo 3º).

No entanto, a definição anteriormente enunciada apenas oferece a perspectiva fiscal do conceito de devoluto, em sentido restrito. Em Portugal, apenas existe esta definição, o que é inquietante em termos urbanísticos. Talvez haja interesse futuro na construção de uma definição urbanística de “Fogo Devoluto”, em sentido lato, mais focalizada para uma visão integrada na perspectiva da cidade.

Actualmente, os devolutos despertam a preocupação, pelo cenário de degradação e abandono, em especial nos centros antigos da cidade, não sendo, por isso, atractivos para novos residentes e investimentos, contribuindo para o declínio económico da área de influência. A inexistência de mecanismos de mobilização e a não caracterização quantificada e qualificada dos devolutos exigem a definição e implementação de mecanismos de actuação concretos.

É urgente o desenvolvimento de políticas de sustentabilidade que visem a sua (re)entrada no mercado imobiliário, captando habitantes para o centro da cidade, em especial pessoas jovens e qualificadas, promovendo a mistura social, cultural e a vivência em espaços comuns.

Conceito de Reabilitação Urbana

A Reabilitação Urbana consiste numa intervenção no tecido urbano de forma a promover a conservação e recuperação dos seus edifícios, espaços públicos e a consequente revitalização económica e social. A política de reabilitação urbana tem como objectivo melhorar a qualificação da habitação, aumentando a oferta. De acordo com Decreto-lei n.º 104/2004 de 7 de Maio:

“... A degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do País impõe uma intervenção do Estado tendente a intervir a

respectiva evolução... a par das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística merecem... uma atenção particular as zonas urbanas históricas cuja conservação, recuperação e readaptação constituem um verdadeiro imperativo nacional... entende-se por «reabilitação urbana» o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios...”

Assim, a reabilitação urbana da habitação incide, essencialmente, sobre as áreas residenciais dos centros históricos das cidades, onde, na maioria das vezes, os edifícios degradados e os da habitação social se interligam, sendo uma ferramenta essencial para regenerar socialmente o tecido urbano.

Anexo II - Enquadramento das Políticas de Habitação

A concretização do acesso generalizado a uma habitação condigna e adequada às expectativas de uma sociedade moderna e desenvolvida, não pode deixar de se associar à efectivação do fundamental direito à habitação consagrado no artigo 65.º da Constituição, requerendo a adopção de políticas de habitação neste domínio.

Face ao número de cidadãos em Portugal sem habitação condigna, o arrendamento de fogos devolutos afigura-se instrumental para uma efectiva Política de Habitação. Nesse sentido, existem várias políticas de Habitação e de Reabilitação, que definem instrumentos que condicionam uma melhor utilização do parque habitacional existente. A ocupação dos fogos devolutos passa pela conjugação dos vários instrumentos vigentes.

Políticas de Habitação

A política de habitação, através do congelamento histórico das rendas, criou condições favoráveis aos proprietários optarem pela venda dos fogos em detrimento da opção de arrendamento, permitindo o desenvolvimento de um sector de financiamento muito forte.

O incipiente mercado de arrendamento permitiu a existência significativa de imóveis devolutos, justificada pela ineficácia do regime legal do arrendamento, e das iniciativas de reabilitação. Os instrumentos públicos promovidos, como sejam o Programa PER, o (Novo) RAU, o programa PROHABITA, as Sociedades de Reabilitação Urbana, e a Iniciativa Porta 65, constituem factores que, por si só, não produziram alterações significativas no peso relativo dos fogos devolutos no universo do parque habitacional, nem se perspectiva que o venham a fazer, sem novas respostas por parte do poder público.

PER – Programa Especial de Realojamento

A dimensão da necessidade de erradicação das barracas e consequente realojamento daqueles que nelas habitam fez deste programa um desafio difícil. Foram estabelecidos acordos entre a administração

central e os municípios ao abrigo dos quais aquela contrapartida a fundo perdido (através do IGAPHE) até 50% do custo da construção, sendo o restante financiado a taxas reduzidas concedidas pelo INH.

Comparando as políticas, poderemos concluir que o Estado tratou de forma diferente os que viviam em barracas, pois assumiu o encargo social para resolver o problema dos realojamentos em habitações condignas e remeteu para os proprietários de fogos arrendados o ónus da sua resolução da falta de condições de habitabilidade nos seus fogos, na maioria com rendas muito reduzidas.

Em consequência e decorridos mais de 10 anos sobre a conclusão do Programa PER, nas condições inicialmente definidas, continuamos com os fogos arrendados ainda mais degradados e sem investimentos significativos no mercado da reabilitação urbana.

(N) RAU – (Novo) Regime de Arrendamento Urbano

Na década de 80, introduziu-se a liberalização das rendas, procedendo-se ao seu descongelamento através da aprovação e consequente aplicação da *Lei 46/85, de 20 de Setembro de 1985*, e posteriormente da *Lei 46/88*.²²

Na década de 90, não obstante a introdução do mecanismo de actualização anual das rendas²³ e a liberalização do mercado, não se verificou um aumento substancial do número de fogos devolutos no mercado. Na cidade de Lisboa, 90% das rendas ainda têm valores inferiores a 50€/mês.

A reforma havida em 2006, com a introdução do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU)²⁴, visando a actualização gradual das rendas sujeitas a congelamento de imóveis em bom estado de conservação, minimizou os riscos de rupturas sociais e económicas. Contudo, ainda não promoveu a activação do mercado de arrendamento, e não criou um ambiente de confiança entre os proprietários dos imóveis.

Segundo o INH, apenas 4868 proprietários solicitaram a aplicação do novo regime (3435 em Lisboa), e somente 75 pediram a actualização do valor da renda. Constatou-se que a chamada nova Lei das Rendas, não criou condições para o aumento da reabilitação ou para a colocação de fogos disponíveis e devolutos no mercado de arrendamento.

²² Correção das rendas fixadas antes de 1980, de acordo com os coeficiente que variam de acordo com a condição do prédio;

²³ Decreto-Lei 321B/90, de 15 de Outubro (RAU) e o Decreto-Lei 278/93 de 10 Agosto;

²⁴ Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro;

SRU – Sociedades de Reabilitação urbana

Para além dos apoios à reabilitação urbana, definidos pelo IHRU, em 2004, o Governo aprovou a criação das Sociedades de Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 Maio), permitindo a criação de empresas municipais para promover a reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas e de recuperação e reconversão urbanística.

As Sociedades de Reabilitação Urbana, criadas no concelho de Lisboa, ainda não tiraram partido das várias vantagens que a lei lhes confere, nem conseguiram o auto financiamento previsto através de intervenções urbanas. Por outro lado, num quadro global, onde os devolutos existem para além dos limites geográficos de intervenção destas sociedades, não se antevêem contributos para a colocação destes fogos no mercado, nem mesmo pela acção coordenada das três SRUs existentes em Lisboa.

Iniciativa Porta 65

Mais recente, foi anunciado o lançamento da *Iniciativa Porta 65* com a missão de promover um mercado de arrendamento para habitação mais dinâmico, através do apoio à gestão do parque habitacional, público ou privado, com vocação social, dando seguimento ao apoio ao Arrendamento Jovem que funciona desde 1992.

O IHRU está incumbido de assegurar em moldes de flexibilidade funcional e eficácia de gestão, a prossecução dos objectivos da *Iniciativa* através da intervenção concertada do Estado, das autarquias locais e de outras entidades, públicas, privadas ou cooperativas.

Até ao final de 2007, deverão ser adoptadas as iniciativas legislativas e institucionais que consagrem os instrumentos de execução da *Porta 65*, nomeadamente a definição das Agências de Gestão e Intervenção local (AGIL), cabendo-lhes a promoção da execução do modelo de gestão do parque de arrendamento público.

PROREABILITA

O Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IRHU; ex-INH) gere também o PROREABILITA, com a finalidade de promover a reabilitação urbana através de programas já conhecidos: o Recria, que apoia a recuperação dos fogos arrendados; o Rehabita, que apoia as Câmaras Municipais na recuperação dos seus centros históricos, ou áreas de recuperação e reconversão urbanística; o Recriph, que tem como finalidade a recuperação de prédios habitacionais antigos e o Solarh, que visa o apoio dos agregados familiares ou senhorios com recursos fracos, na realização de obras nas suas habitações.

O Recria²⁵ é, o de todos os programas, o mais importante, tendo sido registados entre 1988 e 2003 um total de 4150 pedidos de intervenção, dos quais 2739 (66%) foram comparticipados pelos Estado (CML e IGAPHE).



Figura 15: Investimento em reabilitação na cidade de Lisboa

Fonte: INE e CML, 2001

Tendo em consideração que cerca de 20 000 prédios da cidade de Lisboa necessitam de reparações médias e grandes, verifica-se que o resultado do RECRIA foi reduzido, não só devido às suas comparticipações exíguas, mas também grande parte das razões de indeferimento dos processos prende-se com a excessiva carga burocrática (nomeadamente as inúmeras exigências solicitadas na fase de candidatura, e os prazos de análise e de deliberação).

²⁵ Criado no final da década de 80

Anexo III - Quadros de Comparação da Opção de Acesso à Habitação

Quadro 1 – Comparação para um Imóvel T2

Valor de Mercado: 150.000 € / Valor Patrimonial: 105 000 €					
Crédito à Habitação Amortização + Juros		Crédito à Habitação Só Juros		Contrato Arrendamento	
(prazo 33 anos)		(prazo 33 anos)		Proprietário (4%)	
Prestação Mensal (amortização + Juros)	856 €	Prestação Mensal (Só Juros)	440 €	líquidos	500 €
Despesas / ano		Despesas / ano		Despesas	164€
Condomínio	600 €	Condomínio	600 €	IRS 25% (7970€ - 1035€)/12	145 €
Imposto Municipal Imóveis Taxa 0,007	735 €	Imposto Municipal Imóveis Taxa 0,007	735 €		
Taxa de esgoto 0,00175	184 €	Taxa de esgoto 0,00175	184 €		
Seguro 0,001008	151 €	Seguro 0,001008	151 €	Renda mensal	809 €
Despesas de Manutenção 0,002	300 €	Despesas de Manutenção 0,002	300 €	Dedução IRS	48 €
Total Despesas/ano	1970 €	Total Despesas/ano	1970 €		
Total Despesas/mês	164 €	Total Despesas/mês	164 €		
Dedução IRS	48 €	Dedução IRS	48 €		
Encargos Mensais Totais	972 €	Encargos Mensais Totais	556€	Total Renda Mensal	761 €

Quadro 2 – Comparação para um Imóvel T3

Valor de Mercado: 200 000 € / Valor Patrimonial: 140 000 €					
Crédito à Habitação Amortização + Juros		Crédito à Habitação Só Juros		Contrato Arrendamento	
(prazo 33 anos)		(prazo 33 anos)		Proprietário (4%)	
Prestação Mensal (amortização + Juros)	1134,74€	Prestação Mensal (Só Juros)	630 €	líquidos	667 €
Despesas / ano		Despesas / ano		Despesas	296,8 €
Condomínio	600 €	Condomínio	600 €	IRS 25% (11561,34€ - 1380€)/12	212 €
Imposto Municipal Imóveis Taxa 0,007	980 €	Imposto Municipal Imóveis Taxa 0,007	980 €		
Taxa de esgoto 0,00175	245 €	Taxa de esgoto 0,00175	245 €		
Seguro 0,001008	201,60 €	Seguro 0,001008	201,60 €	Renda mensal	1176 €
Despesas de Manutenção 0,002	400 €	Despesas de Manutenção 0,002	400 €	Dedução IRS	48 €
Total Despesas/ano	3561,34€	Total Despesas/ano	3561,34€		
Total Despesas/mês	296,8€	Total Despesas/mês	296,8€		
Dedução IRS	48 €	Dedução IRS	48 €		
Encargos Mensais Totais	1383,5 €	Encargos Mensais Totais	879 €	Total Renda Mensal	1128 €