

JUVENTUDE
SOCIAL DEMOCRATA



Acesso dos Jovens à Habitação

Documento de
conclusões do CN
da JSD

Ivo Santos

1. ACESSO DOS JOVENS À HABITAÇÃO

I. A situação em Portugal e na Europa (dados do Eurostat)

Na Europa, a idade média com que os jovens saem de casa dos pais difere de País para País, ao sabor de variáveis como a taxa de desemprego jovem, o grau de estabilidade do mercado laboral, o acesso a benefícios sociais como o subsídio de desemprego, a acessibilidade ao mercado do arrendamento e da habitação em geral e a existência ou não de verdadeiros apoios públicos à emancipação jovem.

Idade média dos jovens quando saem de casa dos pais, por sexo, em 2007					
	Homens	Mulheres		Homens	Mulheres
Bélgica	26,7	25,4	Luxemburgo	27,1	26
Bulgária	31,5	27,7	Hungria	29,4	27,6
República Checa	28,5	27	Malta	31	29,3
Dinamarca	:	:	Holanda	24,2	23,2
Alemanha	25,1	23,9	Áustria	26,9	25,1
Estónia	26	25,1	Polónia	29,6	28,4
Irlanda	:	:	Portugal	29,5	28,5
Grécia	30	27,9	Roménia	30,3	27,1
Espanha	29,3	28,3	Eslovénia	31,5	29,6
França	24,2	23,1	Eslováquia	31,5	29,8
Itália	30,9	29,5	Finlândia	23,1	22
Chipre	28	26,2	Suécia	:	:
Letónia	28,8	27,7	Reino Unido	24,6	23,6
Lituânia	29,1	27,8			
: Dados não disponíveis					

De entre as variáveis já apontadas, a taxa de desemprego jovem é particularmente relevante para justificar a permanência em casa dos pais até tarde. Se o jovem não consegue auferir rendimentos próprios (ou se estes não são suficientes), em princípio não terá condições para uma vida própria e independente.

Taxa de desemprego por nível educacional, na faixa etária 25-39, em 2009			
	Baixo	Médio	Alto
EU27	19,2	9,1	5,9
Bélgica	26	7,8	3,8
Bulgária	15,8	5,1	3,6 (?)
República Checa	34,4	6,6	2,8
Dinamarca	13	5	7,1
Alemanha	23,3	7,8	4,2
Estónia	u	13,5(?)	u
Irlanda	29,2	15,4	7,8
Grécia	12,1	11,3	11,7
Espanha	28,1	18,8	11,8
França	19,8	9,2	5,7
Itália	12,3	9,1	9,6
Chipre	8,7(?)	4,5	3,8
Letónia	31,1	17,8	7,6
Lituânia	22,4(?)	17,3	5,7(?)
Luxemburgo	11,6(?)	5(?)	6(?)
Hungria	24,8	10	3,8
Malta	7,6(?)	u	u
Holanda	6,4	3,1	1,9(?)
Áustria	14,1	4,2	2,9(?)
Polónia	20,9	9,1	4,3
Portugal	12,2	11,1	7,7
Roménia	10,1	6,1	2,7
Eslovénia	12,6(?)	7,2	4,6(?)
Eslováquia	53,7	11,4	4,6
Finlândia	15,5	10,7	4,9
Suécia	21,4	8,2	6,2
Reino Unido	17,2	8,9	4
Croácia	u	9,1(?)	10(?)
Turquia	13,7	12,7	9,7
Islândia	17	13,6	7,6
Noruega	u	3	2,2
u Dados não disponíveis			
(?) Dados incertos devido a pequena amostra			

Ainda em relação à questão laboral, a decisão de passar a residir em casa própria, adquirida ou arrendada, é também influenciada pela instabilidade do mercado laboral. O risco de desemprego pode

ser determinante do adiamento da emancipação, assim como, se esta se consumir, poderá gerar um efeito boomerang, voltando o jovem ao seu agregado originário logo que ficar desempregado.

Percentagem de empregados com contrato a termo, por faixa etária, em 2008			
	15-24	25-29	30-54
EU27	39,4	20,4	9,2
Bélgica	29,5	13,5	5,1
Bulgária	7,9	3,9(?)	3,3
República Checa	15,6	7,6	4,6
Dinamarca	23,5	12,8	4,4
Alemanha	56,3	22,4	6,9
Estónia	u	u	2(?)
Irlanda	19,9	8,5	4,8
Grécia	29,2	17,9	8,8
Espanha	60,9	41	24,1
França	50,3	19,6	8,9
Itália	43,3	24,1	9,6
Chipre	20,8	18,7	13,1
Letónia	6,5	4,1	2,6
Lituânia	7,3(?)	u	1,8(?)
Luxemburgo	39,3	10,3(?)	3,1
Hungria	20	10	6,5
Malta	9,1(?)	u	2,9(?)
Holanda	41,6	22,5	9,9
Áustria	34,9	9,1	3,6
Polónia	62,8	36,1	19,3
Portugal	54,2	38,3	16,6
Roménia	4,3	1,4	0,9
Eslovénia	69,8	31,5	7,7
Eslováquia	12,6	4,8	3,3
Finlândia	40,8	23,5	10
Suécia	53,6	25,1	9,2
Reino Unido	10,6	5	3
Croácia	37,9	20,9(?)	7,9
Macedónia	32,6	21,6	12,8
Turquia	13,3	8,6	12
Islândia	27,9	11,3	4,8
Noruega	26,8	14,7	5,5
Suíça	50,3	13,8	5,3
u Dados não disponíveis			
(?) Dados incertos devido a pequena amostra			

II. Políticas públicas de habitação jovem em Portugal e na Europa

Em Portugal, a política pública de habitação jovem tem consistido seja no apoio ao arrendamento jovem por via da concessão de subsídios (no quadro do IAJ, até 2007; a partir desse ano, através do Programa Porta 65), seja na promoção imobiliária por entidades públicas (ex: EPUL).

Um sistema de atribuição de subsídios para pagamento das rendas pode assumir concretizações muito diversas. Pode variar consoante o intervalo de idades dos beneficiários; o mínimo e o máximo do seu rendimento bruto mensal; a fórmula de cálculo das subvenções (em especial, como calcular a percentagem da renda que fica a cargo do Estado); a sujeição ou não sujeição da atribuição dos subsídios a um procedimento concursal, mais ou menos periódico, mais ou menos discricionário; no caso de existir procedimento concursal, quais os critérios de hierarquização e de desempate das candidaturas; a previsão ou não previsão de majorações no caso de os agregados familiares incluírem menores, deficientes, idosos ou outros dependentes merecedores de especial protecção, ou ainda em função da localização do imóvel; etc.

De entre todas estas concretizações possíveis, é de salientar que o sistema português de subvenções (cf. DL n.º 308/ 2007, de 3 de Setembro, alterado pelos DLs n.º 61-A/ 2008, de 28 de Março e n.º 43/ 2010, de 30 de Abril e regulamentado pelas Portarias n.º 1515-A/ 2007, de 30 de Novembro e n.º 249-A/ 2008, de 28 de Março) segue a mesma lógica dos sistemas alemão e espanhol, visto que não tem um propósito assistencialista, mas sim uma função de permitir a emancipação dos jovens. Por isso é que, de entre os referidos requisitos, requer, à cabeça, que seja cumprida uma taxa de esforço de 60%.

Acrescente-se, no entanto, que, com a última revisão operada pelo DL n.º 43/ 2010, de 30 de Abril, o programa foi remodelado no sentido de permitir a admissão de candidatos com rendimentos mais baixos. Assim, passou-se a ter em consideração, para efeito de apuramento do rendimento mensal, para além do rendimento tributado, alguns rendimentos não tributados gerados por prestações sociais garantidas pelo sistema previdencial ou pelo subsistema de solidariedade da segurança social, ou garantidas por outros sistemas de protecção social obrigatória e por bolsas atribuídas no âmbito de

actividades científicas, culturais e desportivas. De acordo com a mesma lógica, eliminou-se o requisito do limiar mínimo do rendimento, sem remover, no entanto, a já referida taxa de esforço de 60%. Em suma, o sistema português de subvenções fez, recentemente, uma aproximação ao sistema do Reino Unido, ainda que procurando manter a finalidade originária de estímulo à emancipação.

No Reino Unido, se o candidato receber “income support” ou “income-based Jobseeker’s Allowance”, ele será automaticamente incluído dentro dos limites de rendimento e capital para a atribuição do subsídio para arrendamento e terá, inclusivamente, direito à prestação máxima; o mesmo se aplica, nalguns casos, aos candidatos que estejam a receber “Pension credit”; já quanto aos estudantes, eles não poderão candidatar-se ao subsídio, salvo se: estudarem em part-time; se tiverem 19 anos e frequentarem um curso abaixo do nível do ensino superior; se estiverem a receber qualquer das prestações sociais referidas anteriormente; se forem pais solteiros; se forem um casal com dependentes e ambos estudarem a full-time; ou ainda se forem cidadãos portadores de deficiência (cf. <http://www.adviceguide.org.uk>).

Por outro lado, o sistema português actual funciona à base de procedimentos concursais realizados 4 vezes por ano. Isso torna-o financeiramente discricionário (tudo dependerá da verba que a cada momento lhe seja destinada pela Administração) e aleatório (tudo dependerá, também, dos concorrentes que cada candidato tenha no concurso), assim como implica a “incerteza” do direito.

É precisamente por causa desta “incerteza” e com vista a atenuá-la que, na última revisão do regime, foram introduzidas medidas como a de permitir a candidatura com base em mero contrato-promessa de arrendamento (de modo a evitar situações de vinculação contratual sem que o apoio do Estado venha a ser deferido, contra o que seria expectável) e a de permitir a mudança de residência ao longo do período do apoio, assim como a interrupção e o regresso ao programa em função da decisão individual do beneficiário.

Esta característica do sistema compreende-se como forma de assegurar, em cada momento, a boa gestão dos dinheiros públicos; ela não seria imperativa, desse ponto de vista, se o target das subvenções fosse mais estreito, destinado essencialmente a situações de emergência social (nesse caso, haveria um direito propriamente dito). Mas o apoio ao arrendamento jovem de forma “certa” poderia existir, sem necessidade de “apertar o crivo”, se a sua associação automática ao contrato de arrendamento surgisse sob a forma de um benefício fiscal e não de uma subvenção. Em Itália, p. ex., se os senhorios optarem por praticar certa renda tabelada pelas autoridades locais (“contratto calmierato”), serão compensados com a menor tributação das rendas. O “direito” emerge do contrato, de forma automática.

Em Espanha, foi instituída, em 2007, uma Renda Básica de Emancipação, sistema de subsídio ao arrendamento jovem. Até há pouco tempo, os jovens com idades compreendidas entre os 22 e os 30 anos que não auferissem mais de € 22 000 por ano poderiam candidatar-se a este apoio; a subvenção perfazia um montante de € 210 por mês. No entanto, este sistema é visto como uma solução transitória. Se, por um lado, tem o efeito positivo de ajudar os jovens a pagar a renda, a verdade é que, por outro lado, poderá gerar inflação se a procura de casas para arrendar exceder a sua oferta. Daí que, na perspectiva de alguns, seja necessário implementar uma estratégia coordenada entre as diversas administrações públicas, com vista a que o número elevado de prédios devolutos seja, de novo, trazido para o mercado da habitação, em Espanha. E, de facto, os diferentes governos, tanto os regionais como o nacional, têm tido várias iniciativas no sentido de incrementar a oferta de habitações para arrendar, nomeadamente, de forma directa, sobre os proprietários dos prédios devolutos, inclusive com medidas punitivas. Outras medidas têm sido a abertura de linhas de crédito subsidiadas para a compra de casa e a requalificação de centros urbanos a fim de providenciar o arrendamento por jovens.

Na Noruega, foram criados esquemas de poupança com elevadas taxas de juro, para os jovens comprarem casa.

Por toda a Europa, a primeira percepção do problema da habitação jovem, que surge não só por razões de estímulo à emancipação, mas também para prevenir situações de jovens sem-abrigo, suscitou a reacção imediata (primeiro, em França, mas depois alastrada a outros Países) do movimento dos “foyers”. Esse movimento ainda se mantém, embora esteja a ser repensado. Na Holanda, p. ex., a habitação jovem não é um problema precisamente devido às chamadas “starters houses”, isto é, casas confortáveis e apartamentos para jovens (cf. SCHIZZEROTTO, Antonio, GASPERONI, Giancarlo, Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe, IARD, 2001). E, de facto, se verificarmos os dados do Eurostat acima apresentados, verificaremos que, na Holanda, a idade média com que os jovens saem de casa é de 24,2 anos, no caso dos homens, e de 23,2 anos, no caso das mulheres, contrariamente ao que sucede no comum dos Países europeus, onde é muito mais elevada.

Fora da Europa, existe um exemplo interessante sobre como o apoio à habitação jovem pode passar – simplesmente, mas de uma forma muito eficaz – pela própria dinamização do mercado do arrendamento. No Egipto, desde os anos 60 do séc. XX que o arrendamento era muito controlado pelo Estado, com rendas tabeladas, cauções elevadas e pouca oferta no mercado. Através da nova legislação, que deu incentivos aos proprietários para libertar unidades adicionais para arrendamento e flexibilizou

os contratos, a tendência para o retardamento da emancipação jovem inverteu-se completamente (cf. ASSAAD, Ragui, Light at the End of the Tunnel in Egypt's Marriage Crisis?, 2008).

III. Uma nova política para Portugal

§ 1º Causas e implicações da política pública de habitação jovem

Na União Europeia, os jovens portugueses estão entre os que mais tarde saem de casa dos pais e conseguem habitação própria, seja adquirindo, seja arrendando.

Para além das falhas que existem em Portugal em termos de oferta de habitação, em condições ideais de quantidade, qualidade e preço, é causa deste fenómeno a elevada taxa de desemprego jovem, a acrescer à própria instabilidade desse mesmo emprego.

A necessidade de uma política pública de habitação jovem justifica-se, desde logo, na percepção de que a obtenção de habitação própria é essencial à emancipação dos jovens – a qual é um factor importantíssimo de realização pessoal, bem como de antecipação temporal da constituição de família e consequente aumento da taxa de natalidade. Explica-se, por outro lado, por ser indissociável do incentivo ao potencial empreendedor dos jovens e à sua mobilidade laboral. E, por fim, porque nem sempre existe a alternativa da casa dos pais, seja por inexistência destes, seja por razões de conflituosidade familiar.

A habitação jovem deverá, portanto, ser uma prioridade na agenda política, ao contrário do que tem acontecido até hoje.

§ 2º Linhas orientadoras da política pública de habitação jovem

Pouco tem sido feito, em Portugal, para a dinamização do mercado da habitação. Em especial, a política pública de habitação jovem tem-se centrado, essencialmente, na criação de meios e condições para uma maior procura de habitação por parte dos jovens. Nesse sentido, o mecanismo utilizado tem sido o Programa Porta 65 (sucessor do antigo Incentivo ao Arrendamento Jovem), o qual tem consistido na realização, 4 vezes por ano, de concursos para a subsidiação do pagamento de rendas pelos jovens inquilinos. Acontece, porém, que o mero estímulo à procura não basta, pela simples razão de que ainda não existe, em Portugal, uma oferta de habitação em condições aceitáveis de quantidade, qualidade e preço, que possa dar resposta à procura dos jovens. Por outro lado, acaba por ser contraproducente, visto que o aumento da procura, quando desacompanhado (como tem acontecido) de um correspondente aumento da oferta, leva a que o preço da aquisição ou do arrendamento da habitação se torne ainda maior.

A política pública de habitação jovem deverá, por conseguinte, sofrer uma inversão de lógica, de tal modo que passe a centrar-se na própria dinamização do mercado da habitação, em especial no estímulo à oferta. Frequentemente, as soluções de apoio à oferta deverão surgir sob condição de serem praticados preços controlados, assim se salvaguardando a situação dos jovens. E, ao mesmo tempo, o Programa de subsidiação (Porta 65) deverá transitar para um lugar de excepcionalidade, com vocação para o apoio de emergência aos jovens de escalões de rendimento mais baixos.

Dentro da política de habitação, particular ênfase deverá ser dada ao arrendamento habitacional. Por duas razões: em primeiro lugar, porque só assim será possível a mobilidade laboral de que qualquer jovem, no início do seu percurso profissional, necessita; em segundo lugar, porque é a modalidade mais acessível em termos económicos.

§ 3º Medidas concretas

1. Em Portugal, um dos maiores factores de desincentivo à disponibilização privada de prédios para arrendamento habitacional consiste na morosidade da acção de despejo, bem como, de uma maneira mais geral, da decisão jurisdicional sobre os conflitos entre senhorios e inquilinos. Por um lado, os proprietários não arrendam os seus prédios, face ao risco de terem arrendatários incumpridores, dos quais terão dificuldade de se livrar. Por outro lado, os interessados em tomar os prédios de arrendamento acabam por não fazer essa opção, visto que são confrontados com a exigência, à partida, de elevadas cauções, através das quais os senhorios pretendem garantir o risco de não pagamento das rendas, enquanto as acções de despejo se “arrastam” no tribunal. Perante esta situação, e para a resolver:

a) Deverá reconhecer-se às comissões arbitrais municipais a competência para dirimir todos os conflitos relativos à relação de arrendamento habitacional, inclusive de cessação do contrato, sem prejuízo da recorribilidade da decisão, com efeito meramente devolutivo, para o tribunal de comarca;

b) Deverá promover-se a aceleração do processo executivo de restituição dos imóveis arrendados aos respectivos proprietários, nomeadamente recuperando-se a figura do mandado de despejo e atribuindo-se competência executiva aos tribunais arbitrais;

c) Deverá revogar-se a possibilidade de recurso para a Relação sempre que o valor da renda anual esteja abaixo da alçada do Tribunal de 1ª instância, de acordo com os critérios gerais.

2. A oferta de habitação e, em particular, de arrendamento habitacional tem sido prejudicada quer pela percentagem elevada de prédios devolutos, públicos e privados, quer pela continuação da vigência das “rendas antigas” (anteriores a 1990), cujo valor baixíssimo tem descapitalizado os proprietários e tem contribuído para a degradação e sub-habitação dos prédios nos principais centros urbanos. A resolução destes dois problemas impõe-se de forma decisiva, como meio para incrementar a referida oferta e contrariar a especulação imobiliária, de modo que:

a)Deverá ser criado um “submercado” ligado à reabilitação urbana, que passe pelo investimento público-privado na reabilitação de imóveis devolutos e amortização desse investimento através do arrendamento a jovens, a preços controlados, durante o período de tempo necessário;

b)As “rendas antigas” deverão ser liberalizadas, fazendo-se acompanhar essa medida de um programa extraordinário de apoio ou realojamento daqueles inquilinos que, não conseguindo manter-se no locado, fiquem em situação de emergência social;

c)O Estado e as Autarquias Locais deverão recolocar no mercado da habitação o seu parque imobiliário devoluto e, em especial, deverão criar, por essa via, bolsas de habitação para estudantes deslocados e jovens em busca do primeiro emprego (os foyers, que são a grande solução para a habitação jovem em Países como a Holanda). A gestão dessas bolsas deverá ser confiada, p. ex., às Universidades, as quais poderão integrar esse serviço num programa mais vasto de apoio à emancipação jovem, através da empregabilidade dos jovens dentro da Universidade (p. ex., em funções de investigação) e fora dela (p. ex., através da contratualização de serviços a empresas externas).

3.O sistema fiscal tem sido subaproveitado no seu potencial de, por um lado, incrementar a oferta de habitação jovem e, por outro lado, promover a sua acessibilidade. Acresce que a eficácia da política fiscal, no domínio do arrendamento, é posta em causa pelo facto de, em Portugal, existir um mercado informal com uma dimensão significativa. Pelo exposto, resulta que:

a)O arrendamento habitacional deverá ser incentivado através de uma tributação do prédio arrendado mais favorável, seja em sede de IMI (património), seja em sede de IRS (rendimentos prediais). Todavia, esse regime fiscal deverá ser aplicado sob condição de o senhorio praticar uma renda condicionada e celebrar o contrato com jovens entre os 18 e os 30 anos de idade. Nesses casos, haverá, p. ex., opção pelo não englobamento dos rendimentos prediais, sendo aplicável uma taxa de IRS especial, e possibilidade de dedução à colecta de IRS do montante pago em IMI;

b)Deverão ser previstos benefícios fiscais em sede de IMT, para a aquisição de habitação por jovens ou por proprietários que se vinculem a destinar os imóveis a arrendamento jovem, e em sede de IMI, no caso de imóveis habitados por jovens ou agregados familiares dirigidos por jovens;

c)Deverão ser previstas especiais reduções, quanto aos imóveis destinados a habitação por jovens, das taxas de licença de construção e de consumo de água, gás e electricidade;

d)Deverá ser incentivado o controlo cruzado de dados pela Administração Fiscal, com vista à denúncia do mercado informal de arrendamento. P. ex., verificando os consumos de água, gás e electricidade, em especial nos casos de vários prédios pertencentes ao mesmo proprietário.

4.Embora a política pública de habitação jovem deva centrar-se na dinamização do próprio mercado da habitação (associando esse objectivo, nalguns casos, à prática de preços controlados), não deverá ser descurado o incentivo à procura. Ponto é que a subsídição pública passe a revestir, decididamente, um carácter residual e de emergência, assumindo uma vocação mais específica que a poderá fazer prescindir, p. ex., da necessidade de procedimentos concursais, financeiramente discricionários. Em síntese, do lado da procura:

a)Deverá proceder-se à revisão do Programa Porta 65, no que respeita aos seus requisitos de acesso, de tal modo que: seja abolida a taxa de esforço de 60%, contanto que o candidato não seja havido por dependente, para efeitos fiscais e outros, do seu agregado familiar, nem este tenha sido ou venha a ser condenado a prestar-lhe alimentos, por sentença judicial ou acordo homologado nos termos da lei civil; os limites máximos do rendimento mensal bruto sejam reduzidos em $\frac{1}{4}$;

b)Deverá ser criado um seguro destinado ao pagamento das rendas ou prestações da casa, definindo-se como sinistro o desemprego do jovem;

c)Deverão ser criados esquemas de poupança com elevadas taxas de juro, para os jovens conseguirem habitação, no final dos seus estudos;

d)Deverá promover-se, por via da majoração dos respectivos custos em sede de IRC, a comparticipação pelas empresas na aquisição ou arrendamento de habitação pelos seus trabalhadores.