

Comissão de Monitorização da Reforma do Arrendamento

Urbano

3.º Relatório
(Maio de 2014)

Índice

- I) INTRODUÇÃO
- II) AS REUNIÕES DA COMISSÃO PARA A MONITORIZAÇÃO DA REFORMA DO ARRENDAMENTO URBANO
- III) ELEMENTOS QUANTITATIVOS REFERENTES AO ARRENDAMENTO HABITACIONAL
 - A) Dados Sectoriais
 - A.1) Informações prestadas à Comissão por Entidades Privadas
 - A.2) Informações prestadas à Comissão por Entidades Públicas
 - B) A monitorização da Reforma do Arrendamento Urbano
- IV) ASPETOS A PONDERAR NUMA EVENTUAL ALTERAÇÃO DO REGIME DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL
- V) AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DA REFORMA DO ARRENDAMENTO
 - A) Os objetivos
 - B) Síntese das posições dos diferentes membros da Comissão
 - C) Considerações finais

I) INTRODUÇÃO

A reforma do arrendamento urbano foi concretizada através da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, que alterou o Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro (NRAU), e cujo regime foi complementado por vários diplomas, como sejam o Decreto-Lei n.º 266-C/2012, de 31 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 1/2013, de 7 de janeiro.

No sentido de analisar a execução da reforma empreendida pelo Governo e pela Assembleia da República e de verificar se os objetivos que nortearam aquela reforma, estavam, de facto, a ser cumpridos, foi constituída a Comissão de Monitorização da Reforma do Arrendamento Urbano, nos termos do Despacho n.º 3050/2013, de 22 de fevereiro de 2013, da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 40, de 26 de fevereiro de 2013, alterado pelo Despacho n.º 8185/2013, de 29 de maio de 2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 24 de junho de 2013, n.º 119.

De acordo com o disposto no referido Despacho, a Comissão foi constituída por representantes dos diversos interesses relacionados com a referida reforma, incluindo entidades privadas e serviços públicos com envolvimento na execução da reforma, e teve por objetivo proceder, conforme resulta do respetivo preâmbulo, a *“uma análise circunstanciada da execução da referida reforma nos seus diversos níveis de intervenção, reunindo elementos quantitativos e qualitativos da execução da reforma, observando em que medida os seus objetivos estão a ser cumpridos e identificando as eventuais dificuldades ou carências da sua execução”*.

A este propósito, recorda-se que entre os objetivos que determinaram a referida reforma, conforme resulta da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 38/XII, que esteve na base da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, se incluía a criação *“de um verdadeiro mercado de arrendamento, que, em conjunto com o impulso à reabilitação urbana, possa oferecer*

aos portugueses soluções de habitação mais ajustadas às suas necessidades, menos consumidoras dos seus recursos – e, por isso, também promotoras da poupança –, e que fomentem a sua mobilidade, permitindo-lhes mais facilmente encontrar emprego”.

O primeiro relatório da Comissão, elaborado em junho de 2013, escassos meses após a entrada em vigor da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto - 12 de novembro de 2012 -, traçou as primeiras notas do modo como a população se encontrava (ou não) devidamente informada da reforma e das mudanças que a mesma produziu, do modo como a implementação da reforma se começou a concretizar, bem como das principais dificuldades e obstáculos iniciais detetados na aplicação de todas as vertentes da referida reforma. Apesar de a análise empreendida assumir caráter geral, incidiu, em particular, sobre o arrendamento habitacional.

Uma vez que o primeiro relatório da Comissão assumiu caráter perfunctório, não esgotou as temáticas nele abordadas, como, aliás, foi assinalado na terceira reunião da Comissão, ocorrida no dia 26 de junho de 2013. Por isso, decidiu-se nessa reunião que, nas sessões de trabalho subsequentes, a Comissão procederia a uma análise da aplicação da reforma no âmbito específico do arrendamento para fins não habitacionais, sobre o qual deveria incidir, também, o segundo relatório da Comissão. Concluído o segundo relatório, passar-se-ia então à terceira fase, analisando em profundidade o arrendamento habitacional (cf. ata junta como Anexo 6 ao primeiro relatório da Comissão).

O segundo relatório da Comissão foi concluído em 10 de janeiro de 2014 e procedeu a uma análise quantitativa e qualitativa centrada no arrendamento não habitacional, identificando as dificuldades ou problemas que a execução da reforma estava a colocar. Entendeu a Comissão que, identificadas tais dificuldades ou carências de execução, caberia também, no âmbito do seu mandato, a apresentação ao Governo de propostas de reflexão sobre medidas adequadas para o respetivo desbloqueio, sempre sem prejuízo da manutenção das linhas estratégicas da reforma. Deste modo, o segundo relatório da Comissão, sem pretender substituir-se às atas exaustivas das diferentes reuniões, sintetizou os aspetos que mereceram uma reflexão com resultados consensuais no

quadro da Comissão, na sequência de uma profícua e ampla análise sobre específicas temáticas respeitantes ao arrendamento não habitacional.

No presente relatório, volvido ano e meio desde a entrada em vigor da Lei n.º 31/2012, retoma-se, com maior profundidade, a análise da execução da reforma no que respeita ao arrendamento habitacional, assinalando, neste quadro específico, as eventuais dificuldades ou carências registadas na execução da reforma e avaliando em que medida os seus objetivos estão a ser cumpridos.

II) AS REUNIÕES DA COMISSÃO PARA A MONITORIZAÇÃO DA REFORMA DO ARRENDAMENTO URBANO

Os trabalhos da Comissão, relativamente ao arrendamento habitacional, incidiram sobre vários temas, previamente definidos em consonância com os contributos apresentados pela Associação dos Inquilinos do Norte de Portugal, CRL (AINP), pela Associação dos Inquilinos Lisbonense (AIL), pela Associação Lisbonense de Proprietários (ALP) e pela Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), que constituem, respetivamente, os Anexos n.ºs 1, 2, 3 e 4 ao presente relatório.

Em face dos referidos contributos, a discussão do arrendamento habitacional teve por objeto os seguintes aspetos:

1. Aplicação da nova lei aos contratos de arrendamento para habitação em geral:
 - a) Procedimento especial de despejo;
 - b) Mercado de Arrendamento;
 - c) Outros aspetos.
2. Aplicação da nova lei aos contratos de arrendamento para habitação antigos:
 - a) Atualização do valor da renda:
 - i. Processo de atualização e determinação do valor da renda;
 - ii. Alteração de rendimentos dos arrendatários;
 - iii. Declaração de Rendimento Anual Bruto Corrigido (RABC);



- iv. Legitimidade para reclamar do processo de avaliação fiscal;
 - v. Período transitório;
 - vi. Outros aspetos;
- b) Direito a compensação por denúncia;
 - c) Denúncia pelo arrendatário – período após o qual pode ter lugar;
 - d) Denúncia para habitação nos contratos celebrados na vigência do RAU (alínea a) do n.º 4 do artigo 26.º do NRAU);
 - e) Denúncia para obras profundas;
 - f) Outros aspetos.
3. Cumprimento dos objetivos da reforma.

No dia 14 de fevereiro de 2014, teve lugar a oitava reunião da Comissão, presidida pelo ora subscritor (conforme ata que constitui o Anexo 5), na qual se iniciou a discussão sobre os referidos temas relativos ao arrendamento habitacional, a qual continuou, ainda, na reunião que teve lugar no dia 27 de março (conforme ata que constitui o Anexo 6), e veio a ser concluída na reunião realizada no dia 11 de Abril (conforme ata que constitui o Anexo 7).

Para melhor enquadramento da discussão, foi solicitado o prévio envio de dados quantitativos e qualitativos relativos à execução da reforma em causa pelos membros da Comissão, os quais foram depois atualizados para efeitos deste terceiro relatório por referência a 31 de março.

Foram apresentados dados quantitativos e qualitativos relativos à execução da reforma pela Associação dos Inquilinos do Norte de Portugal CRL (AINP), pela Associação dos Inquilinos Lisbonenses CRL (AIL), pela Associação Lisbonense de Proprietários (ALP), pela Associação Nacional de Proprietários (ANP), pela Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), pela Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU) e pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Diversos membros da Comissão apresentaram, ainda, a sua posição global sobre a forma como está a ser implementada a Reforma do Arrendamento Urbano, constando do Capítulo V, ponto B, deste Relatório, a síntese das posições pela Associação dos Inquilinos do Norte de Portugal CRL (AINP), pela Associação dos Inquilinos Lisbonenses CRL (AIL), pela Associação Lisbonense de Proprietários (ALP), pela Associação Nacional de Proprietários (ANP), pela Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I.P. (IHRU).

O presente relatório corresponde ao projeto elaborado pelo ora subscritor, com base nos contributos dos membros da Comissão, referenciados à data de 31 de março de 2014, e objeto de apreciação na reunião da Comissão realizada na presente data - 8 de maio de 2014.

III) ELEMENTOS QUANTITATIVOS REFERENTES AO ARRENDAMENTO HABITACIONAL

A) Os dados quantitativos apurados até 31 de março de 2014

Da informação disponibilizada continua a verificar-se que tem estado a ser feito um esforço muito relevante por parte de todas as entidades envolvidas no sentido de informar a população, em geral, e os senhorios e inquilinos, em particular, sobre os elementos essenciais da reforma do arrendamento operada pela Lei n.º 31/2012.

Mais se pode concluir que esse esforço informativo, de entidades públicas e privadas, tem tido bons resultados, pois não foram relatados casos significativos em que o desconhecimento da lei tenha prejudicado gravemente inquilinos ou senhorios.

A.1) Informações prestadas à Comissão por Entidades Privadas

(i) Associação dos Inquilinos do Norte de Portugal (AINP)¹

A Associação tem registado um aumento do seu número de associados, registando, atualmente, 2.403 novos associados.

Foram efetuadas 14.411 consultas presenciais a associados, na sua sede e nas delegações de Gaia e Matosinhos, relativas à reforma do arrendamento urbano, incluindo arrendatários habitacionais e não habitacionais, das quais 8.850 respeitaram a procedimentos para atualização de renda relativos a contratos antigos (69,2%).

No que respeita especificamente aos procedimentos para atualização de renda em contratos de arrendamento habitacional acompanhados pela AINP, foi sinalizado que correspondem a cerca de 95% do total de procedimentos, bem como que o conteúdo das propostas dos senhorios compreendeu sempre a transição dos contratos para o NRAU, alteração do prazo do contrato e a atualização da renda, sendo que esta, em 90% dos casos, foi fixada em função da taxa de esforço intermédia aplicável ao RABC do agregado familiar.

A Associação tem conhecimento de 52 situações de procedimentos especiais de despejo pendentes no Balcão Nacional do Arrendamento, o que corresponde a 0,06% das situações totais que foram acompanhadas pela Associação.

Mais foi informado que a Associação teve conhecimento de 12 situações de entrega voluntária das habitações e 6 situações de despejo, salientando-se que a larga maioria das situações de despejo, em curso no Balcão Nacional do Arrendamento (BNA), fundamenta-se na resolução de contratos para fins habitacionais celebrados em data posterior a 1990, por atraso ou não pagamento de rendas.

¹ Os dados prestados pela AINP respeitam ao período compreendido entre 12 de novembro de 2012 e 31 de março de 2014.

(ii) Associação dos Inquilinos Lisbonenses (AIL)²

A AIL realizou 49.683 atendimentos aos seus associados, na sua sede, nas suas delegações de Almada, Amadora e Barreiro e, ainda, no posto de atendimento que funcionou no Fórum Lisboa entre Maio e Outubro de 2013.

Foram ainda contabilizadas 37.111 chamadas telefónicas (sem contabilizar as chamadas telefónicas atendidas nas delegações da associação ou posto de atendimento do Fórum Lisboa), assim como 2.597 consultas presenciais prestadas pelos juristas da Associação.

A Associação tomou já conhecimento do envio de 9.288 cartas de senhorios com propostas de atualização de rendas e de alteração do regime do contrato, bem como de 2.628 cartas de senhorios remetidas na sequência daquelas primeiras cartas. Foram ainda recebidas e analisadas cerca de 3.000 mensagens electrónicas com questões sobre a reforma do arrendamento e foram enviadas 14.210 cartas relativas às questões suscitadas quanto à aplicação da reforma do arrendamento urbano.

Relativamente às respostas dos inquilinos, no âmbito dos referidos processos de atualização da renda, a AIL verificou que, na maioria das situações (cerca de 72%), a renda ficou condicionada em face do RABC dos inquilinos. Nos restantes casos, a renda foi determinada pela aplicação de 1/15 do VPT (em cerca de 18%), resultou de acordo entre o senhorio e o inquilino (cerca de 6%) ou o contrato foi denunciado pelos inquilinos (cerca de 3%). Mais informou que o número de casos de despejo, por ausência de pagamento de renda, a decorrer no BNA, não é significativo.

Em qualquer caso, quanto ao arrendamento habitacional, a AIL confirmou no terreno, a partir das situações de que foi tendo conhecimento através dos seus associados, a bondade da sua preocupação, que se mantém, com os nefastos efeitos da Lei n.º 31/2012, de 14 de Agosto, na situação dos inquilinos. Da mesma forma, em função do

² Os dados prestados pela AIL respeitam ao período compreendido entre 12 de novembro de 2012 e 31 de março de 2014.

conhecimento que tem do mercado, a AIL considera que não se está a assistir a uma efetiva aposta na conservação do edificado e na reabilitação urbana (o que seria essencial para evitar os excessos de construção nova e de ocupação desmedida do território).

(iii) Associação Lisbonense de Proprietários (ALP)

Foram acompanhados 4.305 processos de “Transição dos Contratos Antigos para o novo regime / Processo de atualização de Rendas”, dos quais cerca de 90% respeitam a contratos de arrendamento habitacionais.

No universo dos quase 4000 contratos de arrendamento para fins habitacionais antigos verificou-se o seguinte:

- Cerca de 3% corresponde a processos cujo valor de renda foi fixado por acordo, sem aplicação do regime supletivo legal de aplicação do referencial de 1/15 do VPT do locado;
- Cerca de 5% são processos em que os arrendatários não alegaram carência económica, aplicando-se de imediato 1/15 do Valor Tributário do locado;
- Em cerca de 82% dos processos, os arrendatários alegaram carência económica;
- Nas situações em que foi alegada carência económica, em 30% dos processos o valor de renda foi fixado com base em 10% do RABC, em 65% dos processos o valor de renda foi fixado com base em 17% do RABC e só em 5% dos processos o valor de renda foi fixado com base em 25% do RABC.
- Cerca de 10% dos processos deram origem à entrega do locado, sem indemnização /compensação, por não uso do locado;
- Apenas três processos deram origem a entrega do locado com indemnização, sendo que, em dois casos, a denúncia foi promovida pelo senhorio e o valor da indemnização calculado com base no valor médio das propostas formuladas pelo senhorio e pelo arrendatário; e, no outro caso, a denúncia foi promovida pelo arrendatário e o valor da indemnização calculado com base nas obras

licitamente feitas, nos termos aplicáveis às benfeitorias realizadas por possuidor de boa-fé.

A ALP interpôs 11 procedimentos de despejo por falta de pagamento da renda atualizada, contrariamente ao que se registou no arrendamento não habitacional, em que a Associação não chegou a lançar qualquer processo de despejo por falta de pagamento de renda atualizada.

A Associação expôs, ainda, quanto ao funcionamento do BNA e ao facto de estar prevista a citação postal dos arrendatários, que teve conhecimento de situações de devolução das cartas para citação dos arrendatários, por ninguém atender na morada do locado, tendo defendido que, no âmbito do BNA, deveria ser igualmente prevista a citação dos arrendatários através de agente de execução.

A Associação refere, por fim, que tem registado uma grande heterogeneidade nos motivos invocados pelos arrendatários para procederem ao depósito das rendas, junto de instituição bancária, constatando-se que se verifica um uso abusivo desse procedimento.

(iv) Associação Nacional de Proprietários (ANP)

De acordo com a informação da ANP, no período de cerca de 17 meses, compreendido entre 12 de novembro de 2012 (data da entrada em vigor da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto) e 31 de março de 2014, os seus serviços acompanharam 5.013 processos de transição para o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) e atualização de renda.

Os referidos 5.013 processos relativos a imóveis dos associados da ANP, com arrendatários habitacionais, distribuíram-se uniformemente por Lisboa (2.578 processos) e pelo Porto (2.435 processos).

Registou-se que, em grande número de situações - 84 % do total -, o arrendatário invocou um RABC inferior a 5 vezes a Retribuição Mínima Nacional Anual (RMNA).

A análise das situações em que foi invocada uma situação de carência económica por parte do arrendatário, permitiu concluir que:

- 33% dos arrendatários enquadram-se no escalão de rendimento mensal até 499,99 euros a que equivale uma renda de casa de 10% desse valor;
- 64% dos arrendatários situam-se no escalão de rendimento mensal entre 500,00 euros e 1.499,99 euros a que equivale uma renda de 17% desse valor;
- 3% dos arrendatários, apenas, estão enquadrados no escalão de rendimentos entre 1.500,00 e 2.829,00 euros (cerca de 5 RMNA) a que equivale uma renda de 25% desse valor.

Foi possível verificar, ainda, que, nas situações de rendimentos mais elevados, a taxa de esforço que lhe é aplicável conduziu a valores superiores a 1/15 do Valor Patrimonial Tributário (VPT), pelo que a renda, nessas situações, foi atualizada, tendo como limite este último valor, nos termos da alínea a) do ponto 2 do art.º 35.º do NRAU (que estabelece que *"o valor atualizado da renda tem como limite máximo o valor anual correspondente a 1/15 do valor do locado"*).

A ANP salientou, ainda, que o processo de atualização das rendas e de transição para o novo regime tem sido genericamente pacífico e está a decorrer sem sobressaltos, não tendo dado lugar a fixação de rendas de valores muito elevados e que, inclusivamente, algumas rendas antigas nem sequer sofreram atualização, quer em virtude dos rendimentos reduzidos dos arrendatários, quer porque, em muitas situações, o senhorio não deu início ao processo de atualização da renda.

De acordo com os Censos 2011³, de um total de 794.465 contratos de arrendamento, 257.299 dos mesmos – o que representa 32% - tinham rendas inferiores a 100 euros, 94.200 dos contratos, ou seja, quase 12%, eram inferiores a 50 euros e existiam, ainda, 54.950 rendas inferiores a 20 euros.

³ Fontes: INE/Pordata

Atualmente, considerando os processos acompanhados pela ANP, a renda média em contratos de arrendamento para habitação, após atualização realizada à luz do novo regime, situa-se, em Lisboa, nos 131 euros, e no Porto, nos 116 euros.

O mercado de arrendamento tem assistido, em geral e para além do universo dos contratos antigos em processo de atualização, a um aumento do número de fogos para arrendar e a uma diminuição de cerca de 25% dos valores das rendas relativamente aos praticados em 2007.

Neste âmbito do mercado livre, embora persista alguma procura de casas para arrendar, a ANP deu nota de alguns constrangimentos, nomeadamente, a falta de garantias que são oferecidas pelos arrendatários e a instabilidade que se regista quanto ao cumprimento dos prazos dos novos contratos (a permanência média é de apenas dois anos, independentemente do prazo do contrato), assim como a exigência que a lei impôs aos senhorios, de o locado dispor de um certificado de eficiência energética, o que se revela na prática muito oneroso.

No que respeita ao procedimento especial de despejo, promovido através do Balcão Nacional do Arrendamento, os elementos de que a ANP dispõe revelam que o mesmo está a demorar cerca de 9 meses, o que, sem prejuízo de significar uma melhoria relativamente ao despejo promovido em juízo, através de processo comum declarativo e executivo, o qual demora cerca de dois anos, continua a ser superior ao prazo desejado. Em qualquer caso, a ANP não acompanhou situações de despejos motivados por falta de pagamento de rendas atualizadas, por transição para o NRAU, atentas as cláusulas de proteção do inquilino legalmente estabelecidas e as taxas de esforço máximas fixadas nesse âmbito, tendo registado, apenas, situações de incumprimento de contratos habitacionais celebrados na vigência do RAU ou do NRAU e com rendas de valor superior a 450 euros.

(v) Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP)

De acordo com a base de dados do portal Imobiliário www.casa.yes, entre janeiro de 2010 e janeiro de 2014, verifica-se uma tendência geral no sentido do aumento da oferta de arrendamento, conforme resulta do seguinte gráfico representativo do peso do arrendamento na oferta habitacional:



Já as intenções de procura do arrendamento situaram-se nos 50% da procura global e, em alguns distritos, como Lisboa e Porto, essa realidade registou valores superiores a 50%, o que reflete uma deterioração da capacidade financeira das famílias e as dificuldades de acesso ao crédito.

De facto, no inquérito mensal realizado às empresas de mediação imobiliária associadas da APEMIP realizado no mês de março de 2014, cerca de metade informou que o arrendamento constitui até 50% da procura residencial, enquanto os restantes situaram essa procura entre 50% até 75% (cerca de 26,2%) ou entre 75% e 100% (cerca de 21,4%).

Resulta do mesmo inquérito mensal, quanto aos arrendamentos habitacionais celebrados no mês de março de 2014, que o montante médio da renda oscilou entre o intervalo compreendido entre os €300 e os €500, situando-se cerca de 38,9% abaixo desse valor.

Foi, ainda, apurado, no mesmo inquérito, que o tempo médio de ocupação pelo arrendatário foi, em cerca de metade das situações, de 1 a 3 anos, e em 31% dos casos, de 6 meses a 1 ano.

Já relativamente aos valores médios pedidos a título de renda, em arrendamentos habitacionais, no mesmo período, apresentavam os mesmos a seguinte amplitude, por tipologia:



Da análise dos elementos disponíveis no portal imobiliário casayes, constata-se que, entre janeiro de 2012 e novembro de 2013, o valor médio de renda decresceu, conforme resulta do seguinte gráfico:





A.2) Informações prestadas à Comissão por Entidades Públicas

(i) Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU)

De acordo com informações prestadas, foram contabilizados, até 31 de março de 2014, 50.339 contactos telefónicos, 15.895 contactos presenciais e 8.794 emails recebidos e respondidos. Tais contactos provêm em 94% de arrendatários, 5% de senhorios e 1% de outros não incluídos naquelas categorias.

Foi igualmente informado que as questões mais colocadas respeitam ao procedimento de atualização da renda (em particular quanto: à cláusula de salvaguarda relativa à idade do arrendatário; à forma de resposta à proposta de atualização de renda do senhorio e à contraproposta do arrendatário; à fórmula de cálculo do RABC abaixo das cinco RMNA; à forma de comprovação dos rendimentos; ao procedimento após a emissão do documento comprovativo do RABC e forma de cálculo dos retroativos), havendo igualmente inúmeros contactos solicitando apoio na utilização dos simuladores disponíveis no Portal da Habitação.

O IHRU, considerando as suas atribuições e competências e enquanto responsável pelo Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana, tem procedido a uma monitorização da evolução do mercado do arrendamento, em especial após a reforma legislativa realizada em 2012, nomeadamente através de uma parceria com a Confidencial Imobiliário.

Os dados relativos ao mercado de arrendamento foram extraídos do Sistema de Informação Residencial (SIR), o qual representa 25% das transações e arrendamentos realizados em Portugal (cerca de 12.000 por ano), em especial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e no Algarve.

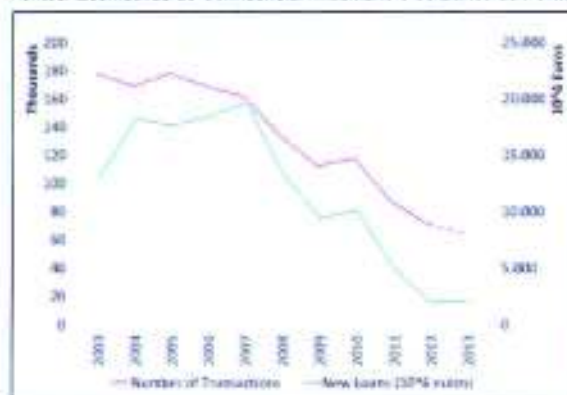
O SIR é uma base de dados mantida por Confidencial Imobiliário, que reúne informações sobre as transações efetivas e contratos de arrendamento realizados pelos agentes

imobiliários mais relevantes no mercado. Aqueles agentes - investidores, promotores e outros -, beneficiam de um sistema de informação de referência, permitindo-lhes o acesso às estatísticas independentes sobre preços e arrendamentos, essenciais para seus processos de decisão.

Em termos gerais, o mercado do arrendamento habitacional registou uma evolução mais positiva que o mercado de transações imobiliárias. Desde 2007, o número de operações de compra e venda de habitações diminuíram 60%, caindo cerca de 8,5% em 2013, como se mostra no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Operações de Compra e Venda de Habitações

Fontes: Estimativas de Confidencial Imobiliário e do Banco de Portugal



Mas esta tendência teve o seu início antes da crise financeira, em 2008. A série de dados disponíveis mostra que este movimento começou no ano de 2000, quando, nesse ano, o mercado atingiu cerca de 204 mil contratos de compra e venda habitacionais.

Isto significa que o mercado já estava em declínio antes das restrições ao crédito hipotecário verificadas a partir de 2008.

Até 2007, esta evolução foi em sentido inverso, quando comparada com a evolução de novos empréstimos de crédito bancário, que tiveram o seu máximo precisamente nesse ano.

Um dos efeitos mais relevantes da crise financeira sobre o mercado foi sentido precisamente nos novos empréstimos bancários, os quais, em valor, caíram 90% após 2007. Observa-se, todavia, que em 2013 os novos empréstimos aumentaram 6%, mostrando alguma estabilização e refletindo melhores expectativas globais e de mercado.

Durante este período e usando Lisboa como exemplo, os preços de compra e venda de habitação caíram 21%, mostrando falta de confiança e de liquidez, ambas em resultado da recessão económica e da ausência de crédito.

Gráfico 2 – Índice de Preços da Habitação (Lisboa)

Fontes: SIR/Confidencial Imobiliário, INE (2008: 3ºT=100)



Comparando de igual forma o número de contratos de compra e venda, a evolução mais recente dos preços também é menos negativa, com uma queda de 3,2% em 2013 (3º trimestre, face ao ano anterior), apontando na direção de uma estabilização do mercado.

Gráfico 3 – Expectativas do Mercado de Compra e Venda de Habitação

Fonte: Inquérito ao Mercado Imobiliário Português (CUIRICS)



Esta tendência é reforçada pelas expectativas, tanto sobre os preços como sobre a atividade, apurados a partir do Inquérito ao Mercado Imobiliário Português. Esta pesquisa mostra que a confiança dos agentes imobiliários está a crescer positivamente no que se refere à atividade de vendas e menos negativamente quanto à evolução dos preços nos próximos 3 meses.

A redução de operações de compra e venda nos últimos anos abriu a porta ao mercado de arrendamento, como alternativa tanto para os proprietários como para as famílias.

Um dos efeitos imediatos foi a disseminação pelo território, ganhando relevância em municípios onde, antes da crise, as casas disponíveis no mercado eram praticamente apenas para venda.

Como se pode ver no Gráfico 4, Lisboa representava em 2010, 41% do mercado de arrendamento na respetiva área metropolitana.

Gráfico 4 – Estrutura Geográfica do Mercado de Arrendamento (Oferta)

Fonte: SIR/Confidencial Imobiliário



Este era um sinal de que o mercado de arrendamento tinha características basicamente urbanas, oferecendo soluções habitacionais transitórias a uma população que, por opções de trabalho, foi atraída para Lisboa.

Em apenas 3 anos, isto mudou significativamente, com um aumento acentuado nas periferias, em especial na Margem Sul do Tejo. Isto significa que o mercado de arrendamento se está a tornar uma solução mais transversal, geográfica e socialmente.

No entanto, comparando com o mercado de transações, verifica-se que ainda existe margem para ajustar. Comparativamente, em 2013 Lisboa representava 29% do mercado de arrendamento, contra 17% do mercado de transações (medido de acordo com o número de casas disponíveis para alugar ou para vender).

Isso também pode ser analisado comparando as tipologias das habitações, sendo muito claro que o mercado de arrendamento tem uma parcela significativa de apartamentos com menos de dois quartos, muito acima da quota existente no mercado de compra e venda.



Gráfico 5 – Estrutura do Mercado de Arrendamento por Tipologia (Oferta)

Fonte: SIR/Confidencial Imobiliário, 2013



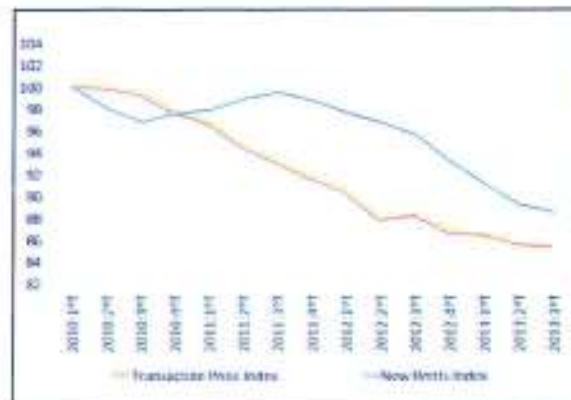
Como resultado do dinamismo do mercado, sentido tanto no lado da oferta como da procura, o valor das rendas começou a descer. Este movimento também resultou da crescente redução de rendimentos das famílias.

Em Lisboa, por exemplo, as transações estão a descer de valor, pelo menos desde 2010, totalizando já uma queda de 14,7%.

Quanto ao valor das rendas, este apenas começou a descer no segundo semestre de 2011 e acelerou esta tendência no segundo semestre de 2012.

Gráfico 6 – Índices de Preços das Novas Rendas versus Preços de Transações (Lisboa)

Fontes: SIRC/Confidencial Imobiliário (2010. 1ºT=100)

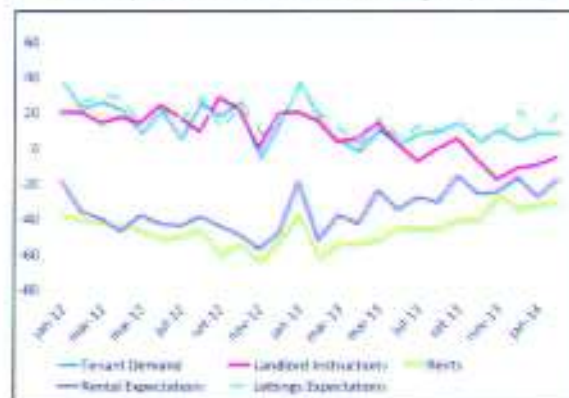


Até à presente data, as rendas desceram menos em comparação com os preços de transação, o que significa que as margens implícitas cresceram. Esta diferença está agora a diminuir, com as rendas a continuarem a cair, ao mesmo tempo que os preços de venda começam a estabilizar.

O Inquérito ao Mercado Imobiliário Português corrobora esta perspetiva e mostra que a oferta e a procura têm uma grande dinâmica desde 2012, com um saldo claramente positivo.

Gráfico 7 – Expectativas do Mercado de Arrendamento

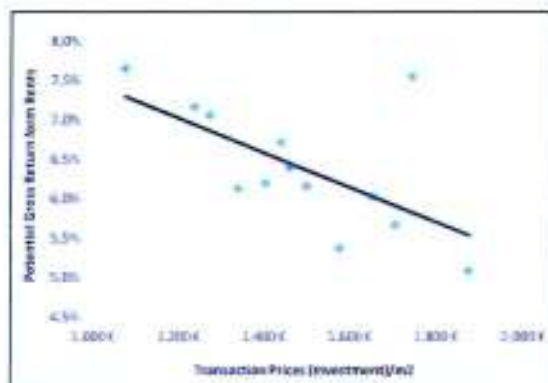
Fonte: Inquérito ao Mercado Imobiliário Português (CivRICS)



Quando se comparam os preços médios de transação e as rendas médias efetivas, é possível observar potenciais retornos a partir de 5,1%, nos locais mais caros, até 7,7% nos mercados menos valorizados.

Gráfico 8 – Retorno Potencial de Rendas versus Retorno de Investimento

Fontes: SIR/Confidencial Imobiliário (2013)



Esta é uma observação importante porque a redução do valor das rendas pode ter afastado alguns proprietários que compraram as suas casas antes da crise, mas as margens são atrativas para novos investidores, em especial no mercado de arrendamento de mais baixo preço.

(ii) Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

A AT informou⁴ que lhe foram apresentados 43.658 pedidos de determinação de RABC, para efeitos de oposição, por parte do inquilino, ao processo de atualização da renda, os quais incluem processos com certidão de RABC emitida (com insuficiência económica e sem insuficiência económica), com certidão substituída e com resposta condicionada, e que se distribuem por todo o país, da seguinte forma:

⁴A informação da Autoridade Tributária e Aduaneira reporta-se a 8 de abril de 2014

Distrito	Quantidade
AVEIRO	1.045
BEJA	77
BRAGA	1.287
BRAGANÇA	49
CASTELO BRANCO	329
COIMBRA	767
ÉVORA	356
FARO	981
GUARDA	43
LEIRIA	603
LISBOA	24.817
PORTALEGRE	121
PORTO	6.334
SANTARÉM	720
SETÚBAL	5.362
VIANA DO CASTELO	240
VILA REAL	111
UISEU	140
ANGRA DO HEROÍSMO	4
HORTA	1
PONTA DELGADA	12
FUNCHAL	259

43.658

(ii) Direção-Geral da Administração da Justiça

De acordo com informações prestadas à Comissão, até 31 de março de 2014 deram entrada no Balcão Nacional de Arrendamento (BNA) 5.017 pedidos, tendo sido recusados 3.651 pedidos, sendo que, em 53,5% dos casos, essa recusa ficou a dever-se à falta de indicação do fundamento do despejo ou à falta de junção dos documentos que devem acompanhar o pedido, nomeadamente o comprovativo da notificação do arrendatário, para efeito de resolução do contrato por atraso ou por não pagamento de rendas, nos termos legalmente previstos, e, em 12,7% dos casos, ao não pagamento da taxa de justiça ou do imposto do selo.



Tomando por referência os requerimentos de despejo entrados no BNA, verifica-se que apenas cerca de 11,8% respeitam a contratos de arrendamento antigos, ou seja, celebrados antes de 1990 (no caso dos arrendamentos para fins habitacionais) ou de 1995 (no caso dos arrendamentos para fins não habitacionais).

Por outro lado, dos requerimentos de despejo entrados no BNA, 68,4% respeitam a contratos de arrendamento urbano para fins habitacionais, correspondendo os demais pedidos a contratos de arrendamento não habitacionais, com exceção de 0,3 dos pedidos que se reportam a prédios rústicos.

Relativamente aos pedidos apresentados no BNA, os respetivos fundamentos distribuem-se como se enuncia no quadro seguinte:

Fundamentos dos Pedidos de Despejo	
Resolução pelo senhorio (art. 1083.º/3 CC)	4547
Resolução pelo senhorio (art. 1083.º/4 CC)	164
Resolução pelo arrendatário (art. 1083.º/5 CC)	14
Denúncia pelo arrendatário	21
Denúncia pelo senhorio	146
Caducidade	25
Oposição à renovação pelo arrendatário	4
Oposição à renovação pelo senhorio	66
Revogação	30
Total	5017

Refira-se ainda que, na esmagadora maioria dos casos, o pedido de despejo tem na sua base a resolução do contrato por parte do senhorio com fundamento no não pagamento ou atraso no pagamento de rendas.

Verificou-se que cerca de 6% dos processos, concretamente 318 requerimentos de despejo, foram remetidos ao tribunal competente em virtude de ter sido deduzida oposição ou ter sido requerido o diferimento da desocupação de imóvel arrendado para habitação.

O número de requerimentos de despejo findos é de 2436 e foram emitidos 1630 Títulos de Desocupação do Locado, ou seja, foram emitidos títulos em mais de 60% das situações.

B) A monitorização da Reforma do Arrendamento Urbano

Os Censos 2011 contabilizaram 778.883 contratos de arrendamento em vigor, ao momento da sua elaboração, assim como apuraram o número de contratos antigos, celebrados em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro, que aprovou o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), e que correspondiam a um total de 268.912 contratos de arrendamento habitacional anteriores a 1990 (segundo os resultados definitivos dos Censos de 2011). Contudo, atendendo a que não foi expressamente discriminada a incidência de contratos celebrados no âmbito dos regimes de rendas sociais e de renda apoiada (que o IHRU estima em cerca de 50.000), não é possível ter um conhecimento exato dos contratos de arrendamento antigos, celebrados em regime livre, que ainda se encontram, em vigor.

Considerando que a transição para o NRAU, dos contratos habitacionais antigos, se realiza através de comunicação entre as partes, não existe um recenseamento global/centralizado do processo de atualização das rendas e das alterações que esses contratos têm merecido.

Em qualquer caso, atendendo ao número de pedidos de RABC que têm sido dirigidos à Autoridade Tributária e Aduaneira, é possível afirmar que, relativamente a cerca de, pelo menos, 20% dos contratos habitacionais anteriores ao RAU, já foram iniciados processos de transição para o NRAU e de atualização da renda. A esta percentagem acrescem, em qualquer caso, as atualizações acordadas diretamente entre senhorios e inquilinos. Isto já para não referir os casos de contratos antigos que entretanto caducaram.

Foi reconhecido, no decurso dos trabalhos da Comissão, em particular na reunião de 27 de março de 2014, conforme resulta da respetiva ata, que os dados conhecidos no âmbito

da Comissão apresentam um carácter fundamentalmente setorial, pelo que seria relevante conhecer mais profundamente a realidade do mercado do arrendamento global, em particular, o universo atual de contratos de arrendamento habitacionais anteriores a 1990, não obstante, estes contratos constituírem uma realidade de difícil captação, até porque a sua alteração e transição para o novo regime se tem realizado por comunicação entre as partes.

Assim, nesta fase, em que a Comissão está a concluir a sua análise da reforma do arrendamento urbano e em que vai transmitir ao Governo as suas conclusões sobre a forma como a mesma foi efetivada, importa sinalizar que existe um problema real quanto ao cabal conhecimento da realidade dos contratos antigos, não obstante se reconhecer que a resolução desta situação se revela questão complexa e difícil.

Sugere-se, por isso, que sejam adotadas medidas quanto ao futuro da monitorização do arrendamento urbano, por parte das entidades públicas envolvidas, de forma a permitir, através da recolha de dados quantitativos e da definição de indicadores, um conhecimento mais global e sistemático da evolução do mercado de arrendamento. Neste sentido, e sem prejuízo de serem adotadas outras medidas, foi referida a eventual possibilidade de recolha de dados em sede dos procedimentos de índole fiscal, nomeadamente, no quadro das declarações de rendimentos prediais apresentadas pelos senhorios.

IV) ASPETOS A PONDERAR NUMA EVENTUAL ALTERAÇÃO DO REGIME DO ARRENDAMENTO HABITACIONAL

No âmbito das reuniões da Comissão de 14 de fevereiro, 27 de março e 11 de abril de 2014, foram discutidos os diversos temas relativos ao arrendamento habitacional que integraram a ordem de trabalhos estabelecida inicialmente, conforme explicitado *supra*, no Ponto II deste Relatório.

Da análise desenvolvida dos referidos temas, resultaram as seguintes reflexões, que mereceram amplo consenso no seio da Comissão:



(i) O processo de atualização do valor da renda em relação aos contratos para habitação antigos

No âmbito dos trabalhos da Comissão e já no 1.º Relatório tinham sido sinalizadas preocupações quanto ao mecanismo legalmente previsto para efeitos de atualização da renda, dado que a falta de resposta atempada por parte do inquilino tem as consequências cominadas na lei – cfr. n.º 6 do artigo 31.º e n.º 7 do artigo 51.º, da Lei n.º 6/2006, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto –, importando, pois, que as cartas dirigidas pelos senhorios, com propostas de atualização de renda e de alteração do regime do contrato, mencionem expressamente o prazo para resposta do arrendatário, as consequências do silêncio deste e a possibilidade de invocação de cláusulas de salvaguarda. Essa sugestão voltou a merecer consenso, no âmbito da análise promovida sobre o arrendamento habitacional, constituindo uma das propostas de ponderação que a Comissão decidiu levar ao conhecimento do Governo (confrontar nesse sentido página 10 da Ata n.º 8/2014, relativa à reunião da CMRAU de 14 de fevereiro de 2014).

De igual modo, já havia sido registado no Primeiro Relatório da Comissão - cfr. na respetiva página 21 - que *"seria oportuno ponderar a possibilidade de participação do inquilino no procedimento de determinação do VPT, ponderando, igualmente, as consequências dessa eventual participação, designadamente no que respeita ao pagamento dos respetivos custos e ao normal andamento do processo de atualização das rendas"*. Analisado este aspeto, voltou a existir consenso sobre esta solução (confrontar nesse sentido página 10 da Ata n.º 8/2014, relativa à reunião da CMRAU de 14 de fevereiro de 2014).

(ii) Definição do valor da renda nos contratos para habitação antigos – invocação de deficiência com grau comprovado de incapacidade superior a 60%

Perante um processo de transição para o NRAU e de atualização da renda, iniciado pelo senhorio, uma das circunstâncias que pode ser invocada pelo inquilino, nos termos da

alínea b) do n.º 4 do artigo 31.º da Lei n.º 6/2006, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, é o mesmo arrendatário ter uma deficiência com grau comprovado de incapacidade superior a 60%. De resto, essa mesma circunstância – “grau de deficiência com grau comprovado de incapacidade superior a 60%” - é relevante em sede de transmissão do arrendamento, por morte do arrendatário, para filho ou enteado deste, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 6/2006, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto.

A análise promovida no seio da Comissão permitiu verificar que em outras normas e em outros regimes legais é utilizado frequentemente a regra de um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, pelo que se afiguraria adequado proceder a uma harmonização de regimes. Acresce que não se tratando de uma situação que abranja um grande número de casos, não são expectáveis impactos muito significativos face a situações já consolidadas.

Assim, foi reunido um consenso alargado quanto à proposta de sugerir ao Governo que repondere a alteração do critério adotado na lei, nos termos supramencionados, no sentido da sua harmonização pelo referencial mais benévolo para os beneficiários e mais generalizado no sistema jurídico português, passando a estabelecer a necessidade de comprovação de um grau de incapacidade igual ou superior a 60% (e não, apenas, superior a 60%) - confrontar nesse sentido página 11 da Ata n.º 8/2014 relativa à reunião da CMRAU de 14 de fevereiro de 2014.

(iii) Definição do valor da renda nos contratos para habitação antigos – invocação do rendimento anual bruto corrigido (RABC) do agregado familiar

Além de deficiência com um determinado grau de incapacidade, outra das situações que pode ser invocada pelo inquilino, perante um processo de atualização de renda, é a de que o seu agregado familiar tem um RABC inferior a cinco retribuições mínimas nacionais anuais, o que determina a aplicação do regime definido nos artigos 35.º e 36.º da Lei n.º 6/2006, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto,

nomeadamente, a definição do valor atualizado da renda mediante a aplicação de um dos três escalões de taxas de esforço, consoante os rendimentos dos inquilinos (sempre com o teto de 1/15 do valor patrimonial tributário de renda anual).

+

Relativamente às taxas de esforço, não houve consenso na Comissão no sentido da alteração do regime atual, tanto mais que a alteração dos escalões pode criar um problema transitório complicado relativamente às rendas já atualizadas (confrontar nesse sentido página 13 da Ata n.º 8/2014 relativa à reunião da CMRAU de 14 de fevereiro de 2014).

+

Noutro plano, foi sinalizada uma preocupação relativamente ao apuramento do âmbito subjetivo a considerar para efeitos de RABC. Concretamente, verificou-se que o sistema permite que, no plano dos factos, o agregado familiar invocado na declaração apresentada para este efeito por parte do inquilino não integre efetivamente todas as pessoas que deveriam ser consideradas como parte integrante daquele agregado.

A este propósito, a Comissão além de alertar para o problema, entendeu que, não obstante estar-se perante uma conduta que corresponde a declarações não verdadeiras ou incorretas e, nessa medida, poder legitimar a aplicação das sanções previstas em geral no ordenamento jurídico português para esse tipo de situações, seria de propor que a prestação censurável de falsas declarações – nomeadamente quando as mesmas omitem elementos relevantes para efeitos de fixação da renda em sede de pedidos de apuramento de RABC – pudesse ficar sujeita a sanções específicas, no âmbito da própria relação contratual de arrendamento (confrontar nesse sentido página 9 da Ata n.º 9/2014 relativa à reunião da CMRAU de 27 de março de 2014).

Além disso, embora reconhecendo que o controlo destas disfunções é difícil e complexo, tanto mais que, não só a morada fiscal pode não coincidir com a residência, como também podem existir vários agregados familiares com um só domicílio fiscal, a Comissão discutiu

possíveis vias para tentar minorar esta distorção (confrontar nesse sentido página 15 da Ata n.º 8/2014 relativa à reunião da CMRAU de 14 de fevereiro de 2014).

*

Outra das situações sinalizadas, prende-se com o facto de a lei estabelecer que o inquilino deve fazer prova anual do rendimento do seu agregado familiar, devendo realizar essa comprovação no mês correspondente àquele em que invocou, pela primeira vez, esta cláusula de salvaguarda, conforme resulta do n.º 5 do artigo 35.º da Lei n.º 6/2006, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto.

Ora, tem-se verificado que o momento da realização de prova dos rendimentos é frequentemente um momento *incerto* na memória que atravessa o dia a dia da vida dos inquilinos, o que leva a situações de incumprimento não voluntário por parte dos inquilinos, além de que tal momento não está coordenado com a liquidação anual dos rendimentos por parte da administração fiscal.

Deste modo, a Comissão entendeu propor que seja ponderada a possibilidade de a comprovação anual dos rendimentos perante o senhorio ser realizada no prazo de 30 a 60 dias, após a emissão da nota de liquidação do IRS (confrontar nesse sentido páginas 9 e 11 da Ata n.º 9/2014 relativa à reunião da CMRAU de 27 de março de 2014).

(iv) Denúncia do contrato pelo inquilino ou pelo senhorio nos contratos para habitação antigos

No que concerne à denúncia do contrato pelo senhorio, foi suscitada a existência de dúvidas quanto ao cálculo da indemnização correspondente a um ano de renda, devida ao inquilino, à luz do disposto na alínea a), do n.º 6 do artigo 1103.º, do Código Civil, não obstante o disposto na alínea b) do n.º 4 do artigo 26.º, da Lei n.º 6/2006, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto. Existindo um amplo consenso no sentido de que a base de cálculo que deverá ser considerada, para este efeito, é a

correspondente a 1/15 do valor patrimonial tributável atual, entende a Comissão, numa solução largamente consensual – ainda que não unânime – que poderia esta matéria, caso a análise jurídica a efetuar suscite dúvidas, ser clarificada, ainda que através de uma lei interpretativa.

*

Ainda neste âmbito, foi reconhecido, ainda que sem unanimidade, que o prazo de pré-aviso de seis meses, previsto no n.º 1 do artigo 1103.º do Código Civil, é muito reduzido, mesmo atendendo a que a realização de obras pode suscitar procedimentos administrativos que imponham uma dilação à desocupação do locado, pelo que a Comissão propõe que seja reponderado o respetivo regime, no sentido de se garantir que a denúncia não produza efeitos num prazo inferior a um ano, a contar da data em que o inquilino tem conhecimento de que vai haver uma denúncia do contrato para realização de obras profundas (confrontar nesse sentido página 11 da Ata n.º 10/2014 relativa à reunião da CMRAU de 11 de abril).

(v) O procedimento especial de despejo

A Reforma do Arrendamento Urbano promoveu uma alteração profunda dos meios previstos para extinção dos contratos de arrendamento e para desocupação efetiva do locado, com vista a garantir uma agilização do procedimento de despejo. Nesse sentido, foi abandonado o recurso necessário aos tribunais - ainda que no quadro da ação executiva - e definido um procedimento de natureza extrajudicial, cuja tramitação se realiza no Balcão Nacional do Arrendamento, enquanto estrutura desmaterializada criada junto da Direção-Geral da Administração da Justiça.

*

A existência e o funcionamento do Balcão Nacional do Arrendamento motivaram diferentes reações no seio da Comissão. Efetivamente, alguns membros consideram que as únicas entidades competentes para verificar se se encontram verificados os



fundamentos do despejo e, bem assim proceder à sua execução, deveriam ser os tribunais, havendo ainda membros que defendem que o Balcão não assegura, em si mesmo, como devia, a execução do despejo, uma vez que o processo acaba por ser remetido para os tribunais, sempre que seja apresentada oposição pela outra parte.

Pelo contrário, outros membros da Comissão admitiram vantagens no funcionamento do Balcão Nacional do Arrendamento, na medida em que permite conhecer a dimensão do número de despejos em curso, promove a confiança no mercado, designadamente naqueles que pretendam colocar prédios ou frações em arrendamento, constitui teoricamente um processo mais célere que o antigo processo judicial e pode revelar-se uma via mais eficiente, nomeadamente nas situações de falta de pagamento de rendas, dado que a lei exige a prestação de uma caução das rendas alegadamente em falta, para efeitos de oposição pelo arrendatário.

Não obstante as diferenças de visões expostas, o entendimento geral foi no sentido de que o tempo decorrido desde a criação do Balcão Nacional do Arrendamento não permite, ainda, um balanço cabal do seu funcionamento e a respetiva avaliação global, sendo fundamental monitorizar o funcionamento do Balcão no futuro.

*

Seja como for, entre os aspetos concretos do funcionamento do Balcão, os membros da Comissão reportaram a existência de dificuldades na utilização do procedimento especial de despejo decorrentes da exigência legalmente estabelecida de que o requerente apresente comprovativo do pagamento do imposto do selo, relativo ao contrato de arrendamento em causa, conforme resulta do disposto no n.º 4 do artigo 15.º e na alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º-C da Lei n.º 6/2006, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto.

Tais dificuldades prendem-se, nomeadamente com o facto de, perante contratos antigos e relativamente aos quais já se encontre prescrita a obrigação de pagamento do imposto do selo, se afigurar difícil dispor do comprovativo do pagamento deste imposto, o que pode

inviabilizar a utilização do procedimento especial de despejo. Aliás, de acordo com os dados disponíveis, embora a percentagem de requerimentos relativos a contratos antigos, anteriores a 1990 ou a 1995 no caso de arrendamentos não habitacionais, seja diminuta (11,8% do total de pedidos), a não apresentação dos documentos instrutórios legalmente exigíveis (designadamente, o contrato, a notificação avulsa e o comprovativo do pagamento do imposto do selo) constitui a principal causa de recusa dos requerimentos apresentados junto do Balcão Nacional do Arrendamento.

Apesar das referidas dificuldades, entendeu-se importante que o acesso ao Balcão Nacional do Arrendamento não prescindisse de prova quanto ao facto de se tratar de um contrato de arrendamento relativamente ao qual foram cumpridas as obrigações fiscais, sob pena de se deixar de sancionar, como acontecia até agora, a fuga ao pagamento de impostos e a promoção do mercado paralelo de arrendamento.

Deste modo, foi entendimento consensual da Comissão sugerir que, em relação aos contratos de arrendamento habitacionais anteriores a 1990 e a contratos de arrendamento não habitacionais anteriores a 1995, seja ponderada a possibilidade de ser admitida prova alternativa do pagamento do referido imposto do selo, através da comprovação do último pagamento do IRS ou do IRC legalmente devido, com declaração dos rendimentos prediais relativos ao locado (confrontar nesse sentido página 5 da Ata n.º 8/2014 relativa à reunião da CMRAU de 14 de fevereiro de 2014).

(vi) Outras observações

A Reforma do Arrendamento Urbano, no que concerne ao arrendamento habitacional, estabeleceu um período transitório de 5 anos, no decurso do qual é aplicável um regime de proteção aos inquilinos com idade igual ou superior a 65 anos, deficiência com grau de incapacidade comprovado superior a 60% ou um rendimento abaixo de determinado limite legalmente fixado, que limita a sujeição do contrato ao regime previsto no NRAU e a atualização da renda.

O regime legal evidenciou, desde logo, a necessidade de se encontrar um modelo de proteção social após o decurso do período transitório, prevendo o n.º 10 do artigo 36.º do NRAU, que *"o arrendatário pode ter direito a uma resposta social, nomeadamente através de subsídio de renda, de habitação social ou de mercado social de arrendamento, nos termos e condições a definir em diploma próprio"*, densificado através do Decreto-Lei n.º 266-C/2012, de 31 de dezembro.

Nesta conformidade, uma das grandes preocupações manifestadas na Comissão respeitou à situação em que se irão encontrar os inquilinos após o termo do período transitório, quando deixarem de poder beneficiar de algumas das situações do regime de proteção supramencionado, tendo sido unânime o entendimento de que é necessário prever um regime de apoio social pós-período transitório.

Assim, não obstante o regime de apoio social aos arrendatários só se destinar a vigorar após o período transitório de 5 anos, que se iniciou na data da entrada em vigor da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto – que entrou em vigor a 12 de novembro de 2012 - ou seja, a partir de 12 de novembro de 2017, a Comissão salienta a importância desse regime ser definido com a maior brevidade possível, no sentido de tranquilizar as famílias que possam necessitar desse apoio financeiro.

Para o efeito, a Comissão registou a necessidade, como já se referiu, de se conhecer melhor a realidade do mercado de arrendamento, em particular, o universo atual de contratos de arrendamento habitacionais anteriores a 1990. A este propósito, foi manifestado que, para o efeito, é particularmente relevante, a informação disponível sobre os agregados familiares relativamente aos quais foi calculado o RABC, embora seja de ter em atenção que nem todos os contratos antigos foram atualizados, pelo que, findo o período transitório, pode colocar-se a necessidade de prestar apoio social igualmente a pessoas que ainda não foram confrontadas com pedidos de atualização de rendas e, por isso, ainda não solicitaram o apuramento do RABC (confrontar nesse sentido página 15 da Ata n.º 9/2014 relativa à reunião da Comissão de 27 de março de 2014).

V) AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS DA REFORMA DO ARRENDAMENTO

A) Os objetivos

Como se referiu na Introdução deste Relatório, a Reforma do Arrendamento Urbano destinou-se a prosseguir um conjunto de objetivos, nomeadamente:

- a dinamização do mercado de arrendamento, com aumento da oferta de habitações a preços acessíveis, evitando-se o aumento da dívida das famílias;
- a melhoria da qualidade da habitação e a renovação das cidades, atenta a íntima ligação desta matéria com a realização de obras de reabilitação urbana;
- uma melhor utilização do parque habitacional;
- o aumento da mobilidade dos trabalhadores e cidadãos, em geral.

Neste sentido, pode ler-se na exposição de motivos da proposta de Lei n.º 38/XII – que esteve na base da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto – que *“o objectivo da presente reforma é claro: criar um verdadeiro mercado de arrendamento, que, em conjunto com o impulso da reabilitação urbana, possa oferecer aos portugueses soluções de habitação mais ajustadas às suas necessidades, menos consumidoras de recursos – e, por isso, também promotoras da poupança -, e que fomentem a mobilidade, permitindo-lhes mais facilmente encontrar emprego”*.

A reforma, com vista aos objetivos supra enunciados, assentou em quatro dimensões essenciais – conforme resulta da referida exposição de motivos: (i) alteração do regime substantivo, vertido no Código Civil; (ii) revisão do sistema de transição dos contratos antigos para o novo regime; (iii) agilização do procedimento de despejo; e (iv) melhoria do enquadramento fiscal.

B) Síntese das posições dos diferentes membros da Comissão

Os membros da Comissão manifestaram, desde o início, diferentes perspectivas sobre os resultados e a avaliação global que deve ser realizada da Reforma do Arrendamento Urbano. Eis, em síntese, a súpula de algumas das posições manifestadas por membros da Comissão.

Na ótica da **Associação de Inquilinos do Norte de Portugal**, a dinamização do mercado do arrendamento não é significativa, dado que a crescente procura de espaços arrendados se deve às novas regras restritivas de acesso ao crédito bancário e às dificuldades financeiras das famílias, de que resulta uma diminuição do seu endividamento. Têm assistido a um agravamento das condições económicas dos arrendatários, associada aos aumentos de renda e a uma redução dos seus direitos e garantias de defesa, porquanto os despejos se tomaram expedientes mais simples, rápidos e económicos para o senhorio, verificando-se um aumento dos conflitos entre senhorios e arrendatários. Denota, também, que existiu um agravamento das condições habitacionais dos prédios arrendados, em face da inércia dos senhorios na realização de obras de conservação e da paralisação dos trabalhos de manutenção, que até aqui eram suportados pelos arrendatários ou impostos por entidades administrativas. Por outro lado, regista um aumento do número de prédios devolutos, em resultado das entregas dos locados por iniciativa dos arrendatários, assim como um aumento das receitas fiscais provenientes do IRS, em consequência da atualização das rendas. Entende a AINP que urge proceder à alteração da legislação vigente, no sentido de acautelar os direitos dos arrendatários.

A **Associação de Inquilinos Lisbonense**, não obstante reconhecer que a intenção inicial da Comissão seria uma função de apoio da Reforma do Arrendamento Urbano, reconhece que a participação de diversas entidades permitiu discutir várias questões e problemas e chegar a conclusões com vista a propor ao Governo algumas alterações da legislação em vigor. Todavia, considera que as propostas de alteração da legislação a apresentar no Relatório, e conforme tem insistentemente afirmado e fundamentado, são insuficientes. Outras alterações se justificariam, designadamente em matéria de prazos dos contratos,

alargamento do período transitório, coeficiente aplicado e regime de despejo por obras profundas, revelando-se necessária uma revisão desta legislação em ordem a garantir direitos aos inquilinos. Verifica-se um grave desconhecimento da realidade, no que concerne ao número de contratos alvo de processos de atualização das rendas já iniciados ou em curso e suas conclusões. Isto é, quantos inquilinos invocaram o RABC e qual o respetivo escalão de rendimentos, quantos foram obrigados a aceitar a renda de 1/15, quantos aceitaram as rendas propostas pelos senhorios e vice-versa, quantos contratos foram denunciados, quantas atividades económicas e sociais foram encerradas, quantos postos de trabalho foram destruídos, quantos espaço ficaram devolutos.

A **Associação Lisbonense de Proprietários** faz, pelo contrário, um balanço positivo em relação aos objectivos gerais da reforma e à sua implementação no terreno. Considera que não há justificação para alterar o processo de transição para o NRAU, até porque esta transição tem sido inteiramente pacífica, tendo sido muito escassos os processos de despejo por falta de pagamento da renda atualizada, quer no arrendamento habitacional, quer no arrendamento não habitacional. Esta Associação salientou ainda que o objetivo do estabelecimento de um procedimento célere para o despejo não foi alcançado pelo BNA, que se tem revelado um órgão burocrático, especialmente em virtude da exigência do comprovativo do imposto de selo, e muito moroso. Considera, por fim, que a reforma teve inegáveis efeitos positivos no desenvolvimento do mercado de arrendamento, embora a elevada tributação que incide sobre os imóveis continue a desincentivar os investimentos neste mercado, defendendo por isso uma redução da taxa de IMI para 0,1%, com a concomitante abolição do imposto de selo sobre pretensos "imóveis de luxo" e, no caso de imóveis arrendados, a integral dedução da coleta do IMI à coleta do IRS.

A **Associação Nacional de Proprietários** entende, por seu turno, que a Reforma do Arrendamento Urbano levada a cabo por este Governo é globalmente positiva. Com efeito, embora uma conjuntura adversa tenha impedido a concretização da totalidade dos seus objetivos, a Reforma permitiu: melhorar o acesso das famílias à habitação, dado que existem numerosas casas para arrendar, cujas rendas desceram substancialmente; beneficiar a mobilidade dos trabalhadores, que podem aproveitar a oportunidade de

arranjar emprego longe da cidade em que atualmente vivem num mercado de arrendamento mais flexível; utilizar melhor o parque habitacional, dado o aumento da oferta disponível; oferecer uma opção para as famílias que se confrontaram com o corte ao crédito para habitação própria, pondo travão ao aumento incontrolado das dívidas das famílias. Esta Associação considera ainda que a nova lei garantiu um equilíbrio de direitos e obrigações dos senhorios e inquilinos, até porque teve em conta os mais vulneráveis socialmente, sublinhando também que o processo da sua implementação foi, genericamente, pacífico e não levou a que as rendas subissem para valores insuportáveis. Por último, quanto ao BNA, embora entenda que é uma opção positiva, a Associação Nacional de Proprietários entende que o Balcão não está a conseguir o cumprimento do objetivo de um despejo no prazo de três meses.

A Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal entende que as medidas adotadas têm que ser aprofundadas, sugerindo designadamente: a continuidade das ações de informação relativamente ao regime de atualização das rendas, definição de um programa de apoio aos grupos mais vulneráveis; desjudicialização completa do processo de desocupação do imóvel – se bem que o BNA seja um contributo útil; lançamento de programas específicos de subsídios ao investimento de obras; possibilidade de as partes convencionarem a antecipação de rendas por um período superior a 3 meses; regulamentação do mecanismo de seguro de cumprimento das rendas; fixação do foro arbitral no arrendamento; Alargamento das deduções fiscais quanto aos encargos com a realização de obras de conservação e reabilitação, para além da dedução, em sede de IRS, das despesas assumidas pelo senhorio quando o arrendatário deixa de pagar a renda. Consideração do valor pago pelos serviços de mediação imobiliária, como contrapartida do arrendamento ou da sua gestão, como dedução específica da categoria F (despesas de manutenção e de conservação); não tributação de imóveis arrendados em sede de IMI; manutenção das medidas de salvaguarda em sede de IMI; e eliminação da tributação de 1%, no imposto do selo dos imóveis com VPT superior a um milhão de euros.

A **Direção-Geral da Administração da Justiça**, esclareceu, no que respeita ao cumprimento dos objetivos do procedimento especial de despejo e do BNA, que desenvolveu, enquanto secretaria judicial com competência exclusiva para a tramitação deste procedimento em todo o território nacional, ações de divulgação de conteúdos e formação dos oficiais de justiça envolvidos, nomeadamente através de ações de formação presencial e em formato e-learning, disponibilizando-lhes, ainda, na plataforma do Campus Virtual da Justiça, diversos conteúdos formativos destinados relativos à fase de receção do requerimento e posterior remessa ao BNA e à fase jurisdicional. No que respeita à apresentação do requerimento de despejo, disponível na página eletrónica do BNA e no Portal Citius, não foram identificadas quaisquer dificuldades técnicas que possam obstar ao respetivo preenchimento e posterior submissão ao BNA. Embora, tenham sido identificadas algumas dificuldades técnicas na aplicação informática que suporta o funcionamento do BNA, as mesmas têm vindo a ser resolvidas pelo IGFEJ. Aliás, por referência ao dia 31 de março de 2014, constata-se que dos requerimentos de despejo entrados 63% foram objeto de conversão em título de desocupação do locado.

O **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana** entende que a reforma do arrendamento urbano iniciada com a publicação da Lei n.º 31/2012 está a decorrer com sucesso pelas seguintes razões: tem-se vindo a verificar um claro aumento na oferta e na procura de habitações para arrendamento, o que se constitui como um sinal da mudança de tendência que ocorre em Portugal há mais de 50 anos; o valor das rendas tem vindo a descer como mostram os mais diversos estudos sobre o mercado de arrendamento; há uma nova confiança dos investidores neste mercado; ao contrário do que foi vaticinado por alguns, não ocorreram despejos, o que demonstra que os mecanismos de proteção social criados pela reforma estão a funcionar.

Por último, a **Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal**, no que respeita ao mercado não habitacional, em especial na vertente “estabelecimento aberto ao público”, considera que a reforma foi gravosa para os agentes económicos do alojamento e da restauração e bebidas, promovendo o desinvestimento, o encerramento dos estabelecimentos e a conseqüente perda de postos de trabalho. Invoca que a reforma não

teve em consideração que o direito de propriedade de raiz do local (do senhorio) coexiste com o direito de propriedade do próprio negócio (do arrendatário do imóvel), nem teve em atenção as especificidades do setor, que não são comparáveis a quaisquer outras atividades, e que advêm não só das suas características intrínsecas, em particular, da sua estabilidade e inamovibilidade, mas que resultam, também, de imposições dos regimes jurídicos que lhes são aplicáveis. A "liberalização" das rendas e dos despejos e a falta de previsão de uma verdadeira e justa compensação ao arrendatário pela cessação da sua atividade económica, tem afetado o setor, levando os agentes económicos a tentar sobreviver aos exponenciais valores de renda exigidos pelos senhorios, com a "sentença" de perderem o seu negócio num curto espaço de tempo, uma vez que os senhorios já manifestaram a intenção de tomar para si, não só o locado, como o próprio negócio.

C) Considerações finais

Sem prejuízo das diferentes posições dos vários membros da Comissão de Monitorização do Arrendamento Urbano, é unânime que o trabalho desenvolvido se revelou muito profícuo.

De facto, a Comissão constituiu um espaço participado que propiciou um amplo e profundo debate em torno da aplicação da reforma do arrendamento urbano. Frequentemente, embora partindo de pré-compreensões opostas, a discussão havida e o diálogo frutuoso realizado permitiram, como este terceiro relatório evidencia, descobrir consensos em matérias difíceis, ao ponto de ser possível definir um conjunto de propostas de alteração do regime legal em vigor, numa ótica de melhoria dos procedimentos e trâmites que foram inicialmente definidos, com vista à garantia dos direitos de todos os intervenientes na relação contratual de arrendamento.

Por outro lado, ainda que as propostas de alteração do regime em vigor possam ser consideradas sob um diferente ângulo pelos diversos membros da Comissão, em face dos interesses dos associados que representam, ora se revelando insuficientes, ora se mostrando demasiado ousadas, é importante reconhecer que o diálogo estabelecido

permitiu uma maior compreensão quanto às preocupações e incertezas de inquilinos e senhorios e encontrar, não apenas pontos de consenso, mas áreas de interesse comum, em que convergem todas as partes, como seja, por exemplo, a necessidade de promover um modelo de proteção social que garanta a proteção dos mais desfavorecidos, após o período transitório definido na lei.

Lisboa, 8 de maio de 2014

Rui Modesto

O Presidente da Comissão de Monitorização da Reforma do Arrendamento Urbano