



ORÇAMENTO DO ESTADO 2024

CENÁRIO MACROECONÓMICO

HABITAÇÃO

HABITAÇÃO

1. ENQUADRAMENTO

As áreas de atuação, em 2024, do Programa Operacional Habitação (PO17) centrar-se-ão na execução progressiva de políticas que permitam reforçar a oferta pública de habitação para todos os que dela precisam, nomeadamente para as famílias com menores rendimentos e com rendimentos intermédios, garantindo assim uma efetiva universalidade do direito à habitação.

O sucesso destas políticas passará necessariamente pela mobilização do património público devoluto, através dos imóveis já identificados, mas também dos que progressivamente estão a ser integrados através do inventário em curso.

Complementarmente, o Governo continuará a promover outros instrumentos que reforçam o investimento público, nomeadamente com a concretização do Programa Mais Habitação, num momento de clara centralidade da questão da habitação:

- Concretização dos projetos de parceria com o setor cooperativo, no âmbito da Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível, nomeadamente através da cedência de terrenos e do papel mais ativo do Estado nessas parcerias;
- Reforço da promoção, por parte de privados, de oferta habitacional a custos compatíveis com os rendimentos das famílias, nomeadamente através do Programa de Apoio ao Arrendamento, do programa Porta 65 Jovem, do programa Porta 65 +, do desenvolvimento de contratos de desenvolvimento para habitação (CDH), da concretização de novos benefícios fiscais ao arrendamento ou do programa Arrendar para Subarrendar;
- Continuidade do Apoio Extraordinário à Renda e do apoio ao Crédito à Habitação, de forma a mitigar a taxa de esforço suportada pelos agregados familiares, num momento de aumento conjuntural da inflação e dos juros;
- Continuidade do investimento no âmbito da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, em complemento à salvaguarda de instrumentos complementares para dar resposta a acontecimentos imprevisíveis ou excecionais, no âmbito do Programa Porta de Entrada;
- Simplificação e uniformização dos processos de licenciamento urbanístico, salvaguardando a segurança, qualidade e sustentabilidade dos mesmos, no âmbito da construção;
- Uniformização, harmonização e simplificação da legislação aplicável ao setor da construção.
- Garantia da qualidade construtiva global do parque habitacional, através da reabilitação do parque público do IHRU e de programas de apoio ao financiamento da reabilitação, como o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas;

De forma a acelerar e garantir o cumprimento das metas do PRR, e sem prejuízo da centralidade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, foi dada uma vocação mais ampla e abrangente à nova Construção Pública, E.P.E., enquanto instrumento especializado e ágil para contribuir para as intervenções que se revelem necessárias no âmbito da promoção e requalificação do património público edificado e a edificar.

2. PARQUE PÚBLICO

A necessidade de criar respostas que se adaptem às necessidades sentidas em cada momento pela população e de promover políticas públicas de habitação que sejam dinâmicas e adequáveis e a uma escala nacional, implica ter como objetivos últimos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para alcançar este objetivo primordial, de reforço, diversificação e qualificação, da oferta pública de habitação, concorrem essencialmente quatro medidas de intervenção, suportadas por um assinalável volume de investimento público, o qual integra e articula dotações do Orçamento do Estado e fundos comunitários.

Para isso, continuará, em 2024, a ser dada prioridade aos quatro grandes objetivos estratégicos definidos: supressão de situações habitacionais indignas; aumento da oferta de arrendamento a preços acessíveis; requalificação do parque habitacional público existente; criação de uma rede de respostas de alojamento de emergência e de transição. Objetivos estes que se consubstanciam nos seguintes programas:

1. Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (1º Direito);
2. Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis;
3. Reabilitação do Parque Habitacional do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU);
4. Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

Neste contexto, foi ainda aprovado um plano de intervenção que pretende responder ao desígnio «Mais Habitação», acrescentando soluções e respostas às necessidades imediatas das famílias, enquanto visa contribuir para o objetivo estrutural de reforçar a oferta habitacional.

3. MAIS HABITAÇÃO

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

Consciente do contexto geopolítico e geoeconómico atual, que se traduziu na maior taxa de inflação dos últimos anos e, por consequência, dos custos de vida, o Governo através do Mais Habitação aprovou um novo conjunto de respostas que visam dois grandes objetivos: apoiar as famílias e aumentar a oferta de habitação.

Esta política tem como principais objetivos dar confiança às pessoas e criar novos apoios, estimular novos projetos privados de habitação para arrendamento acessível, lançar uma nova geração de cooperativas de habitação acessível, dar confiança ao mercado de arrendamento através da revisão em baixa do quadro fiscal e na aposta no bom funcionamento e celeridade da justiça, e mobilizar o património disponível para a sua função habitacional.

Este equilíbrio nas respostas oferece um vasto conjunto de medidas que procuram responder de forma completa a todas as dimensões do problema da habitação.

Apresenta-se assim equilíbrio e coerência entre uma reforma estrutural, que extravasa o horizonte da legislatura e que se afirma como socialmente abrangente. Desde logo nos destinatários, visando responder às famílias mais carenciadas e vulneráveis, mas também aos jovens e às famílias da classe média. Abrangente ainda nos agentes, convocando a ação conjugada dos setores público, central e municipal, privado e cooperativo.

4. LICENCIAMENTOS URBANÍSTICOS

Os trabalhos em curso tendentes a implementar uma reforma de simplificação dos procedimentos administrativos em matéria de urbanismo e ordenamento do território visam, entre outros objetivos, aumentar a oferta de imóveis para habitação, ou seja, promover Mais Habitação, pública e privada, a custos controlados. Para tal, destaca-se a libertação de mais solos públicos, na contiguidade de solos urbanos, para a promoção de mais construção e reabilitação, a maior celeridade e transparência dos processos, sempre com a garantia da segurança, qualidade e sustentabilidade.

Para diminuir os procedimentos de licenciamento morosos e complexos, imprime-se mais celeridade, através da eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos dispensáveis ou redundantes, criando, também desta forma, condições para que exista mais habitação disponível a custos acessíveis. Com efeito, a simplificação de procedimentos na área do urbanismo e do ordenamento do território contribui para que os custos da criação de habitação sejam menores e os tempos de concretização de projetos imobiliários sejam mais reduzidos.

Relativamente aos procedimentos obsoletos, com exigências diferentes entre os 308 municípios e de difícil validação humana, encontra-se a ser desenvolvida uma plataforma única para o licenciamento desmaterializado (que entrará em funcionamento a partir de 2026), passível de funcionar como um motor para a digitalização do setor, a qual permitirá a verificação automática de determinados parâmetros urbanísticos e que suportará a submissão do projeto de arquitetura num formato de dados abertos, desenvolvidos de acordo com a modelação paramétrica – metodologia Building Information Modelling (BIM).

5. ORÇAMENTO

O Programa Orçamental Habitação evidencia no orçamento para 2024, uma dotação de despesa total consolidada de 1039,1 milhões de euros, com um crescimento de 100% face ao estimado de 2023. A dotação da despesa efetiva consolidada é de 975,8 milhões de euros.

O total da receita consolidada prevista para 2024 ascende a 1041 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 94% face ao estimado de 2023.

Quadro 5.60. Habitação (PO17) – Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2023	2024	Variação (%)	Estrutura 2024 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	102,8	398,8	288,1	38,4
Despesas com o pessoal	10,2	27,5	168,7	2,6
Aquisição de bens e serviços	39,5	48,7	23,2	4,7
Juros e outros encargos	2,4	7,9	224,2	0,8
Transferências correntes	1,3	278,3	n.r.	26,8
Subsídios	1,0	0,0	-99,5	0,0
Outras despesas correntes	48,3	36,5	-24,5	3,5
Despesa de capital	288,2	577,0	100,2	55,5
Investimento	68,8	174,2	153,1	16,8
Transferências de capital	219,4	402,8	83,6	38,8
Outras despesas de capital	0,0			
Diferenças de consolidação	4,2	0,0		
Despesa efetiva consolidada	395,2	975,8	146,9	
Ativos financeiros	85,4	50,3	-41,1	4,8
Passivos financeiros	39,1	13,0	-66,8	1,2
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	0,0		
Despesa total consolidada	519,6	1 039,1	100,0	
Receita total consolidada	536,7	1 041,0	94,0	
Saldo Orçamental	17,0	2,0		
<i>por memória:</i>				
Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2024			
Receitas de Impostos	347,8			
Receitas Próprias	295,5			
Fundos Europeus	380,7			
Transferências entre entidades	15,0			
Diferenças de consolidação	0,0			

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos, as verbas provenientes e destinadas a entidades do Programa.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Da receita do Programa (1041 milhões de euros), apresenta maior relevância a receita de impostos, destinada à concretização das medidas relacionadas com o Apoio Extraordinário à Renda, bem como à reabilitação do edificado e ao arrendamento inserido no Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.

O financiamento europeu tem um peso significativo na receita total prevista, com as verbas provenientes do Plano Recuperação e Resiliência (PRR).

Na receita própria destacam-se as vendas de bens e serviços resultantes de rendas relativas ao parque habitacional do Estado, da responsabilidade do IHRU, IP, e as taxas que resultam das iniciativas desenvolvidas em operações de regulação do setor da construção e do imobiliário e da regulação dos mercados públicos, a cargo do IMPIC, I.P..

A despesa total consolidada do Programa (1039,1 milhões de euros), centrada no domínio da política pública de habitação, mantém a continuidade nas quatro linhas de intervenção Programa de Apoio ao Acesso à Habitação - 1º Direito; Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis; Reabilitação do Parque Habitacional do IHRU, IP; Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.

Na despesa corrente são significativas as transferências correntes (278,3 milhões de euros) que representam 26,8% do total da despesa, destinando-se às famílias, em particular, ao Apoio Extraordinário à Renda, previsto no Mais Habitação.

A despesa de capital, no seu global, representa 577 milhões de euros (55,5% do total da despesa), dos quais 402,8 milhões de euros em transferências de capital, destinados na sua maioria à administração local, para a concretização do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e 174,2 milhões de euros em investimento para a aquisição, construção, conversão e reabilitação de património edificado do Estado para fins habitacionais através do IHRU, IP e dos subfundos que constituem o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE).

Destacam-se, igualmente, na despesa as operações financeiras suportadas por ativos financeiros, da responsabilidade do IHRU, IP, decorrentes dos empréstimos concedidos e a conceder no âmbito da atividade creditícia e dos fundos do PRR, na vertente de apoios reembolsáveis para financiamento de iniciativas a desenvolver pelos municípios, integradas na concretização do Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis.

Quadro 5.61. Habitação (PO17) – Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2023	2024	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
017 - HABITAÇÃO	0,5	0,5	0,0
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	0,5	0,5	0,0
CONSIGNAÇÃO IRS - ALOJAMENTO LOCAL	0,5	0,5	0,0

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

O Programa Orçamental engloba dotações específicas, integralmente financiadas por receitas de impostos, relacionadas com a consignação do IRS do Alojamento Local ao IHRU, IP que visa o financiamento das políticas públicas de habitação.

Quadro 5.62. Habitação (PO17) – Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2024 Orçamento	Estrutura 2024 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	1 320,9	100,0
001 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ADMINISTRAÇÃO GERAL	2,7	0,2
030 - HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLETIVOS - HABITAÇÃO	732,0	55,4
063 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	15,6	1,2
084 - SIMPLEX+	0,1	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	570,4	43,2
Despesa Total Não Consolidada	1 384,1	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
Despesa Total Consolidada	1 039,1	
Despesa Efetiva Consolidada	975,8	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	50,3	
Passivos Financeiros	13,0	
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

A estrutura da despesa do Programa Orçamental, desagrega-se em cinco medidas, merecendo destaque a relativa à Habitação e Serviços Coletivos, com um peso de 55,4% da despesa prevista (732 milhões de euros).

A medida Plano de Recuperação e Resiliência tem um peso de 43,2% (570,4 milhões de euros), sobretudo para a concretização do Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis e do Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, através do orçamento do IHRU, IP, alargando-se o âmbito de atuação à Construção Pública, EPE nas áreas da promoção e requalificação do património público.

No âmbito da iniciativa das outras funções económicas, na área da Administração e Regulamentação, foram afetos 15,6 milhões de euros, da responsabilidade do IMPIC, I.P. e do FNRE.