

**1987-2011**

**25 anos de esforço do  
Orçamento do Estado com a  
habitação**

Março de 2015

## ÍNDICE

I. NOTA INTRODUTÓRIA .....	3
II. BONIFICAÇÕES DE JUROS NO CRÉDITO À HABITAÇÃO.....	7
III. PROGRAMAS DE REALOJAMENTO .....	8
IV. INCENTIVOS AO ARRENDAMENTO.....	9
V. PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS .....	10
VI. SUBSÍDIOS DE RENDA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	11

## I. NOTA INTRODUTÓRIA

O presente estudo foi desenvolvido pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), ao longo de mais de 26 meses, entre 2012 e 2014.

Pretendeu-se conhecer com o detalhe possível os montantes que em cada ano, entre 1987 e 2011, foram orçamentados e despendidos pelo Estado com os vários programas públicos relacionados com o setor da habitação. A escolha deste intervalo de 25 anos resultou por um lado, do facto de que os últimos dados disponíveis no momento em que o estudo foi iniciado se reportavam a 2011 e, por outro, porque o ano de 1987 representou um momento de consolidação das mudanças ocorridas entre 1982 e 1985 nas políticas públicas do setor da habitação.

A análise realizada percorreu as várias fontes documentais disponíveis, nomeadamente o Orçamento do Estado, a Conta Geral do Estado, informação constante dos relatórios de contas do extinto Instituto Nacional da Habitação (INH) e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), bem como relatórios do extinto Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Chama-se a atenção de que todas as operações analisadas, e cujos resultados seguidamente se apresentam, são operações não re-embolsáveis ou seja subvenções a fundo perdido, suportadas exclusivamente pelo Orçamento do Estado e onde não estão incluídas dotações provenientes de fundos comunitários ou de orçamentos municipais ou regionais.

Atendendo à forma como a informação está disponível nos vários documentos acima referidos, optou-se por agrupar a informação analisada, em sete grandes conjuntos de programas:

- Bonificações dos empréstimos bancários para a construção e aquisição de habitação;
- Programas de realojamento, nomeadamente os acordos de colaboração celebrados nos termos do Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho, (regime de cooperação entre a administração central e local em programas de habitação social para arrendamento), o Programa Especial de Realojamento (PER) e o programa PROHABITA;
- Incentivos ao arrendamento, com particular destaque para o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ) e o Porta 65 Jovem;
- Programas de apoio à reabilitação de edifícios (RECRIA, REHABITA e RECRIPH);
- Subsídios de renda da responsabilidade da segurança social, essencialmente os de regime geral, bem como os subsídios especiais para arrendatários com deficiência e arrendatários com carência económica;
- Promoção direta dos extintos Fundo de Fomento da Habitação (FFH) e IGAPHE, que se reporta à promoção de empreendimentos habitacionais;

- Por último, as operações a fundo perdido dos extintos FFH e IGAPHE relativas a Contratos de Desenvolvimento de Habitação.

De forma intencional, este estudo não pretendeu apurar os montantes relativos a cada um dos programas públicos, como por exemplo o RECRIA, o IAJ ou o PER.

No quadro seguinte apresenta-se a síntese das dotações orçamentadas e despendidas no período de 25 anos, que mediou entre 1987 e 2011.

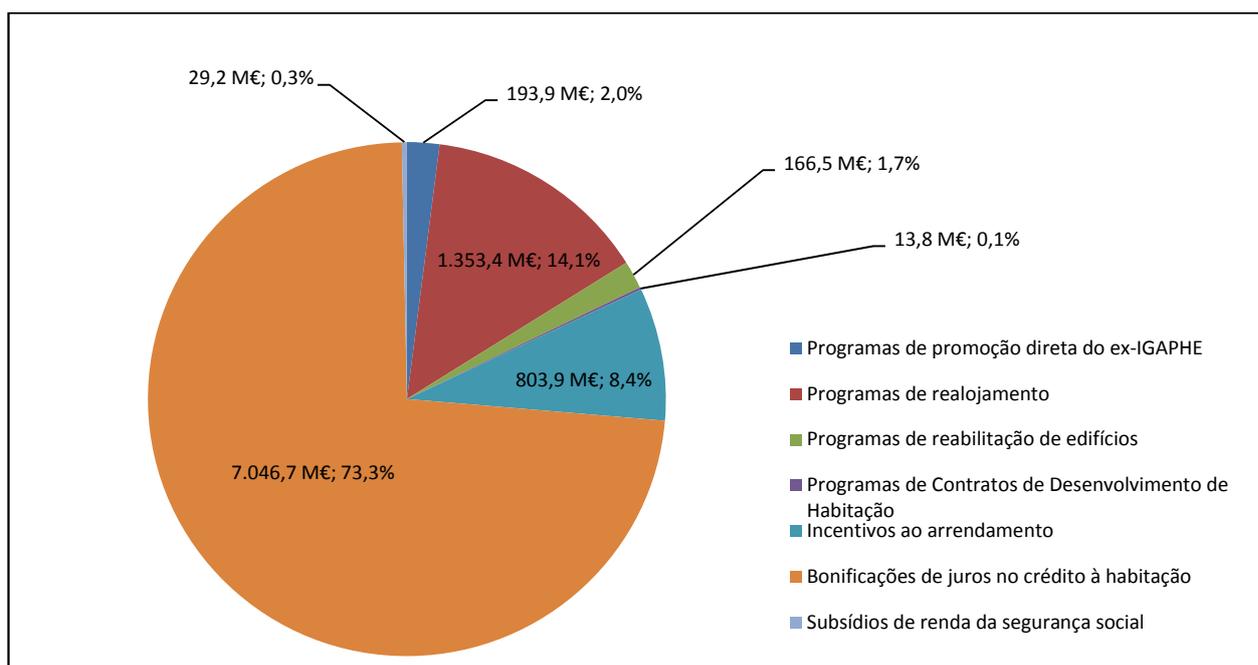
Programas	Orçamentado		Executado	
	Valor	%	Valor	%
Bonificações de juros no crédito à habitação	6.672.508.894,66	65,9%	7.046.685.145,77	73,3%
Programas de realojamento	1.814.981.359,35	17,9%	1.353.426.012,54	14,1%
Incentivos ao arrendamento	739.632.917,49	7,3%	803.874.566,02	8,4%
Programas de reabilitação de edifícios	392.242.730,59	3,9%	166.594.609,24	1,7%
Subsídios de renda da segurança social	37.558.163,29	0,4%	29.223.491,09	0,3%
Programas de promoção direta	426.216.498,92	4,2%	193.944.373,62	2,0%
Contratos de desenvolvimento de habitação	35.205.155,58	0,3%	13.868.736,35	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>10.118.345.719,88</b>		<b>9.607.616.934,63</b>	

Como se pode verificar nestes 25 anos, o Estado Português despendeu 9,6 mil milhões de euros dos quais, 73,3% se referem a bonificações de juros do crédito à construção ou à aquisição de habitação, ou seja, quase três quartos do esforço realizado neste período.

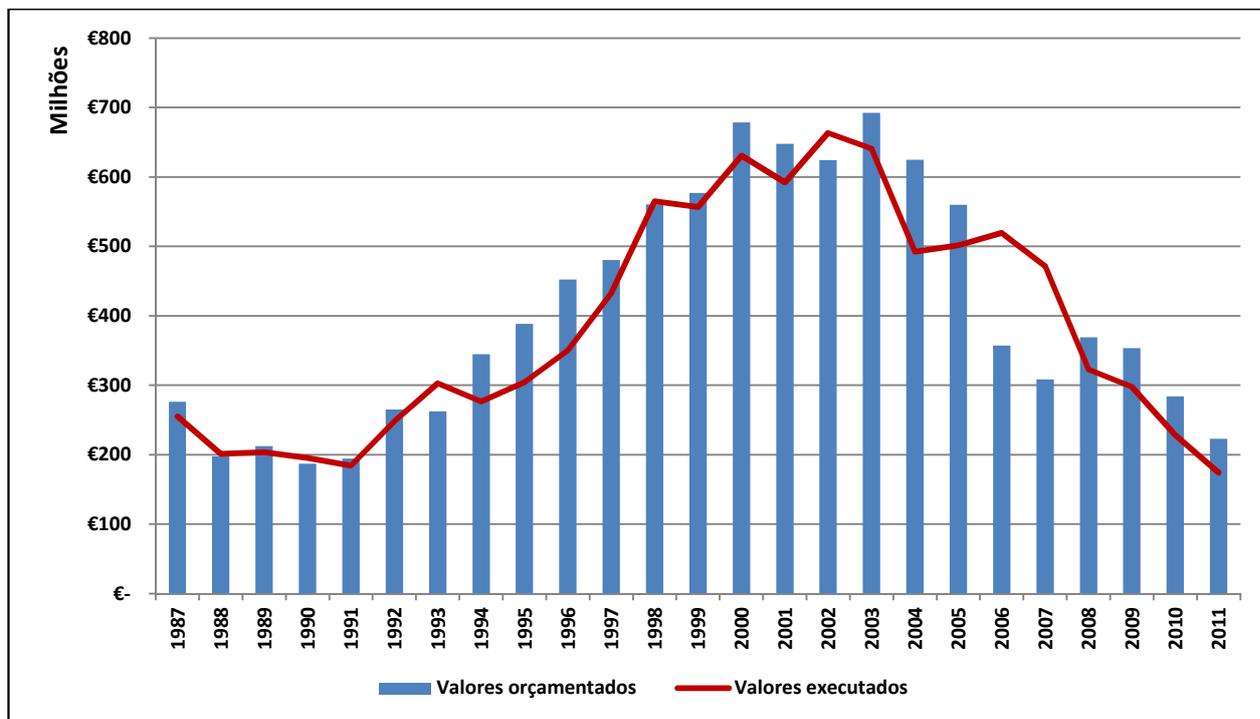
Em segundo lugar, surgem os programas de realojamento, onde se verifica um peso de 14,1%, seguindo-se os incentivos ao arrendamento com 8,4%.

Os restantes programas têm uma expressão residual e juntos só representam 4,1% do total.

No gráfico seguinte está representado o peso de cada um dos conjuntos de programas.



No gráfico seguinte são apresentados os valores por ano, em que é possível constatar que foi nos anos de 2002 e 2003 que se atingiram os maiores valores de execução, com 663,3 e 640,7 M€, respetivamente. É ainda relevante constatar que nos anos de 1993, 2002, 2006 e 2007, os valores executados excederam os orçamentados, tendo este desvio ultrapassado os 50% no ano de 2007.



Registe-se ainda, que entre 1991 e 2000 houve um aumento quase constante dos valores executados que cresceram de 184,0 M€ para 630,6 M€. Em sentido inverso, houve um decréscimo quase constante de 2002 até 2011 em que os valores executados desceram de 663,3 M€ para 173,8 M€.

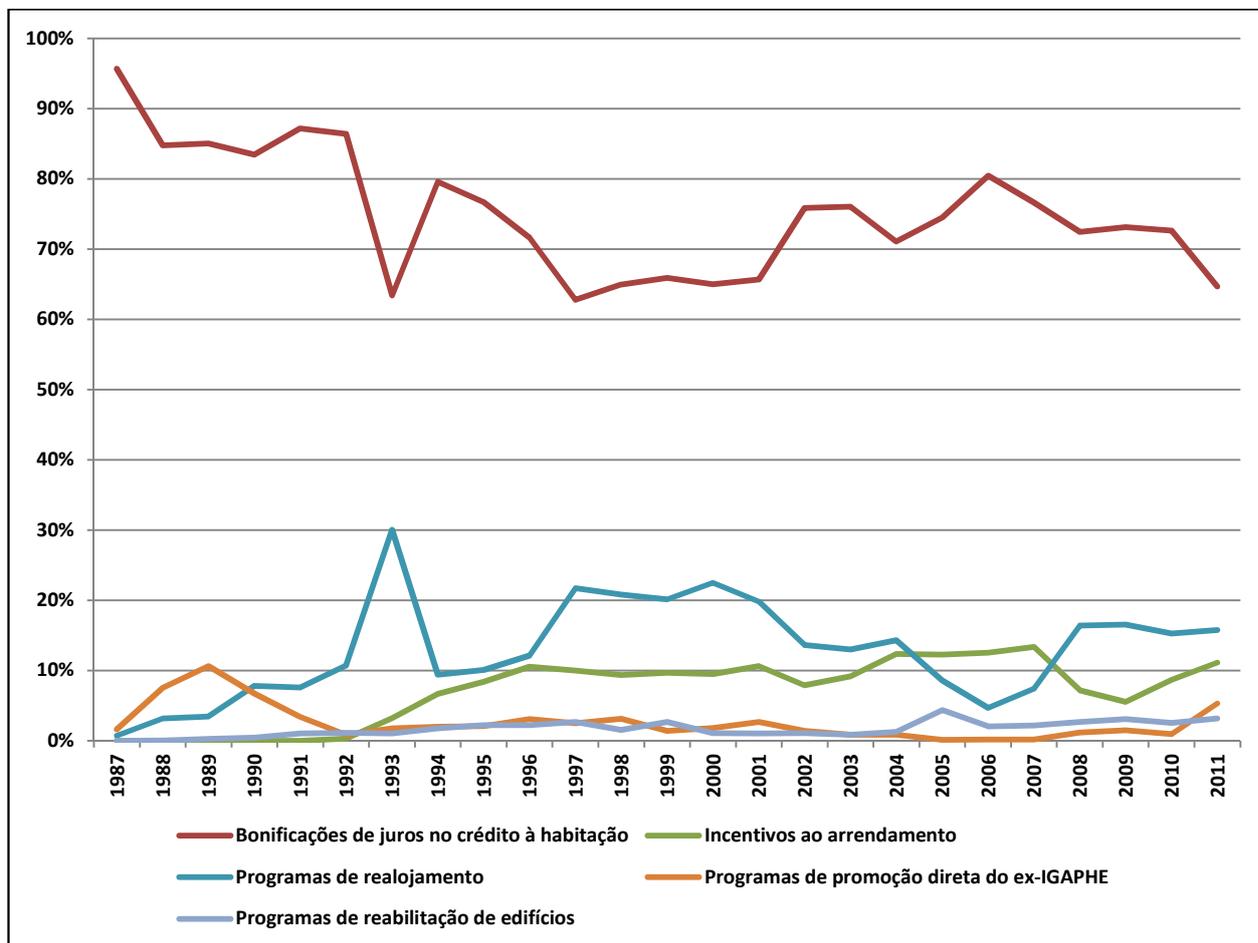
Relativamente aos valores executados em cada ano, o gráfico seguinte mostra o peso dos cinco maiores conjuntos de programas no valor total do ano. Não são apresentados os subsídios de renda da segurança social nem os contratos de desenvolvimento para habitação, porque não têm expressão percentual.

No caso da bonificação dos juros é, em 1987, que este programa tem maior expressão com mais de 95% do total do ano, sendo em 1997 que tem o menor peso com 62,8%.

Quanto aos programas de realojamento o ano com maior expressão foi o de 1993 com 30,0% e o de menor expressão foi, em 1987 com 0,7%, sendo de registar a quebra para 4,6% verificada em 2006.

Relativamente aos programas de incentivo ao arrendamento o ano com maior peso foi 2007 com 13,4% sendo o de menor expressão 1993, com 3,2%.

Merece ainda relevo, a significativa expressão do programa de promoção direta do ex-IGAPHE nos anos de 1988 a 1990, que em 1989 representou 10,6% do total executado no ano. Tratou-se essencialmente de operações de conclusão de empreendimentos do extinto FFH, que estavam inacabados em 1987, quando o IGAPHE foi criado.



Seguidamente, apresenta-se a análise detalhada dos cinco programas mais relevantes, ao longo do período de 25 anos.

Os programas de contratos de desenvolvimento para habitação e de promoção direta dos extintos FFH e IGAPHE, dada a sua pequena expressão e o facto de não abrangerem este período de 25 anos, não são apresentados em detalhe.

## II. BONIFICAÇÕES DE JUROS NO CRÉDITO À HABITAÇÃO

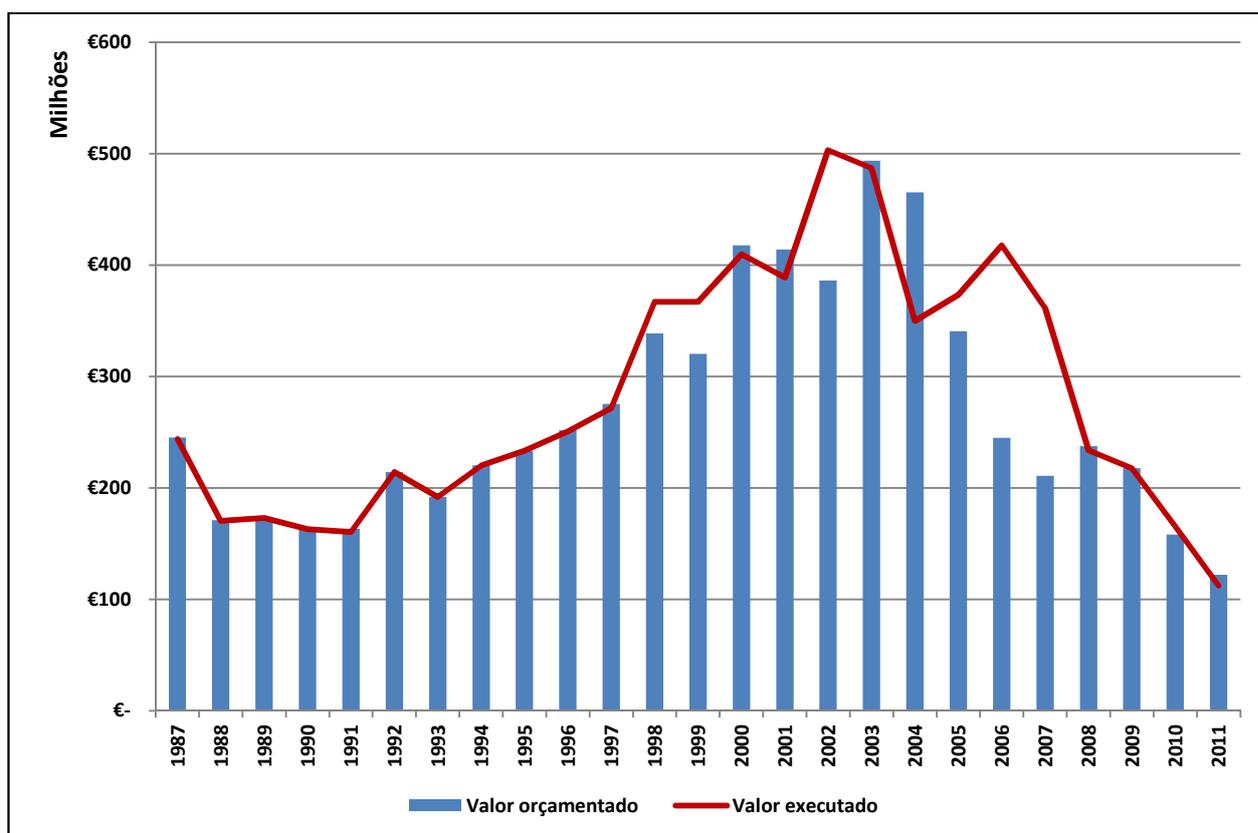
Trata-se do conjunto de valores com maior expressão em todos os orçamentos ao longo dos 25 anos que foram analisados.

Foi em 2011 e em 1991 que se verificam os valores de execução mais baixos, com 112,4 e 160,4 M€, respetivamente.

O valor mais elevado foi atingido em 2002, em que a execução foi de 503,1 M€.

O gráfico abaixo mostra que houve dois ciclos na evolução do esforço realizado pelos sucessivos Orçamentos do Estado. Um, de crescimento quase constante de 1991 a 2002 e, outro, de decréscimo de 2002 até 2011, com exceção dos aumentos verificados nos anos de 2005 e 2006.

Registe-se ainda, que em 1998, 1999, 2002, 2005, 2006 e 2007, os valores orçamentados foram ultrapassados na respetiva execução, sendo que o ano de 2007 apresentou maior diferença com 210,9 M€ de valor orçamentado e de 361,2 M€ de execução, ou seja um desvio superior a 70%.



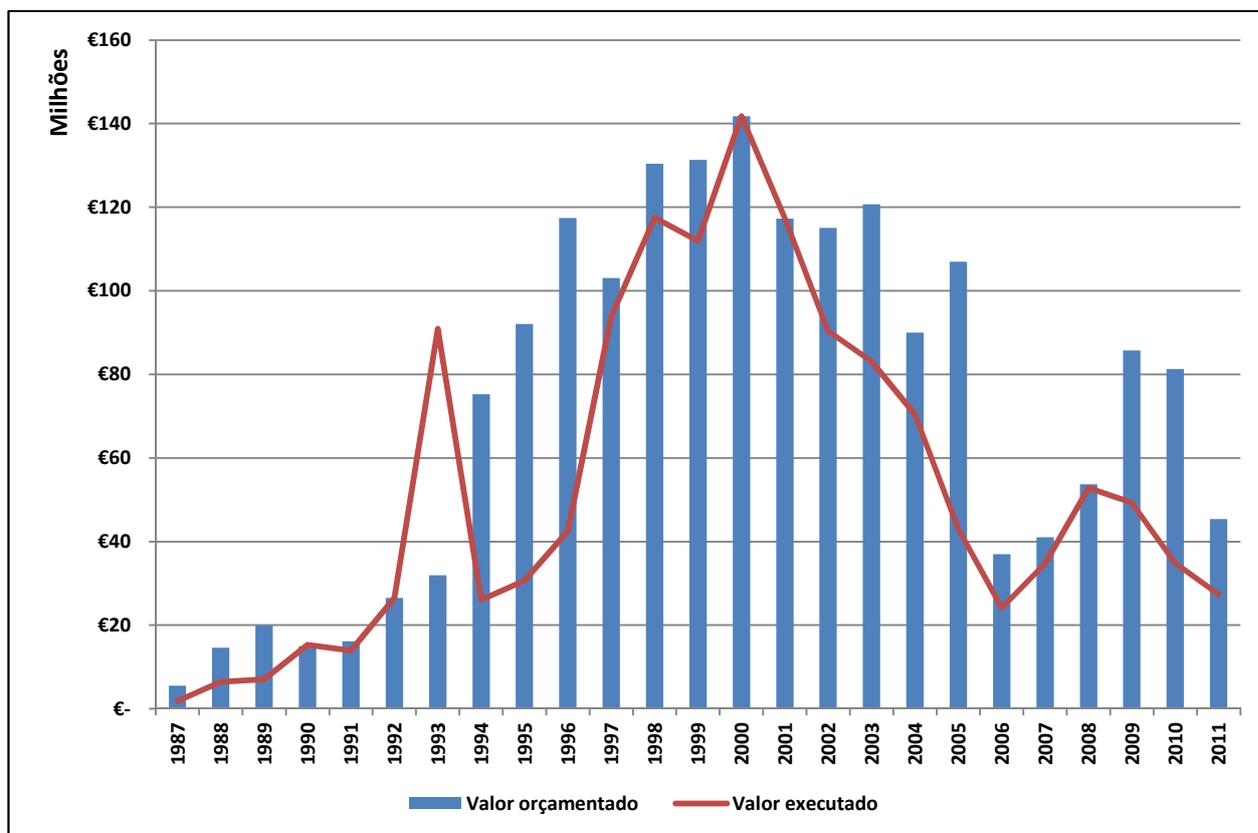
### III. PROGRAMAS DE REALOJAMENTO

Este gráfico apresenta as dotações dos três grandes programas de realojamento que vigoraram neste período de 25 anos: os acordos de colaboração celebrados nos termos do Decreto-Lei n.º 226/87, o Programa Especial de Realojamento (PER), criado em 1993, e o programa PROHABITA que foi iniciado em 2004.

Como se pode verificar no gráfico foi no ano de 2000 que os valores orçamentados e executados foram os mais elevados com 141,7 M€.

Há uma situação anormal nas trajetórias apresentadas, que ocorreu em 1993 onde os valores executados sofreram um grande aumento, atingindo 90,9 M€, mais do triplo do que no ano anterior. Esta situação está diretamente relacionada com o lançamento do PER e com a inovação legal que passou a permitir aos municípios a aquisição de fogos construídos por cooperativas ou empresas privadas.

As trajetórias apresentadas, com esta exceção, mostram um aumento quase constante de 1987 a 2000, a que se segue uma redução muito significativa até ao ano de 2006.

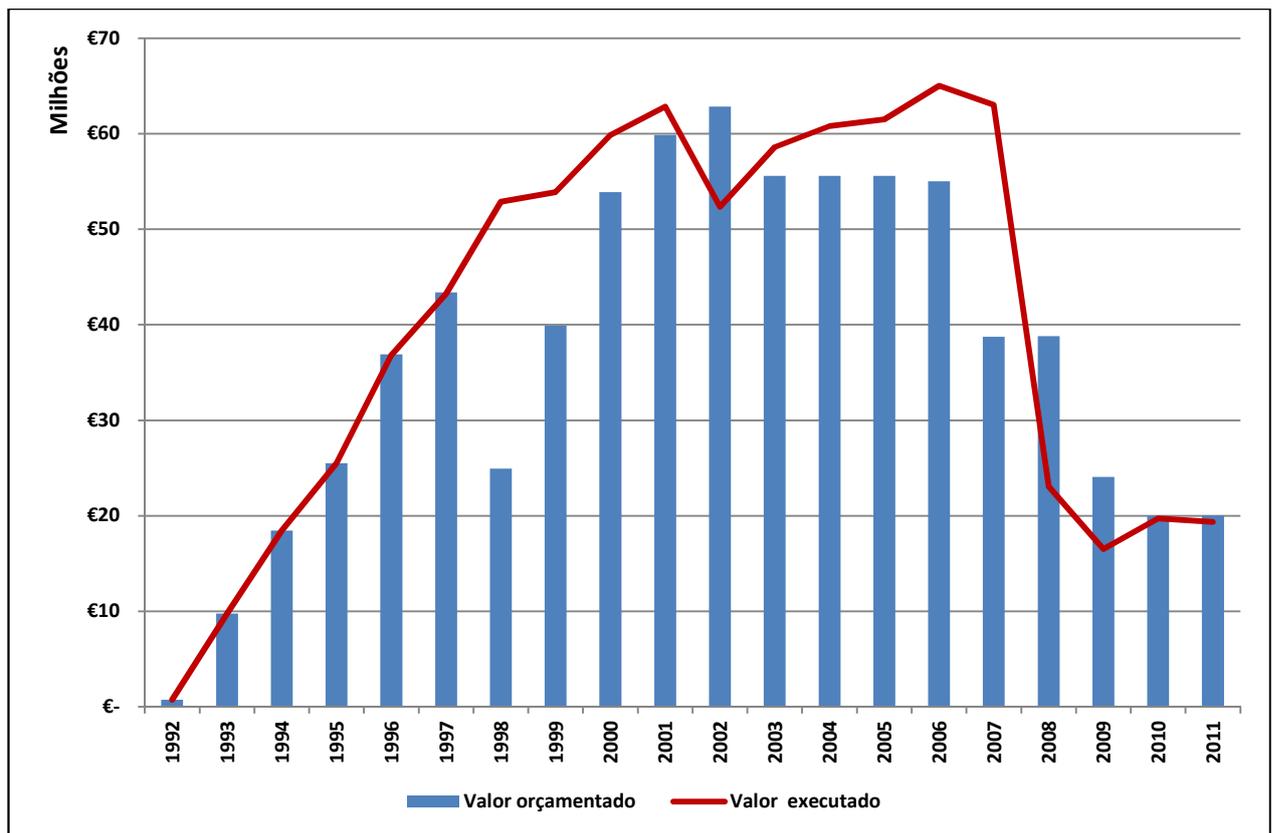


#### IV. INCENTIVOS AO ARRENDAMENTO

O gráfico que seguidamente se apresenta, acumula os valores do programa Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ), iniciado em 1992, e transformado no Porta 65 Jovem, em 2007.

Nos 20 anos que constam expressos neste gráfico verifica-se que há uma subida constante até 2001, alguma estabilização entre 2002 e 2007 e uma descida muito acentuada a partir deste ano, no qual a execução passou de 63 M€ para 23,1 M€, ou seja, uma redução de quase 64%, coincidindo com a substituição do IAJ pelo Porta 65 Jovem.

Como se pode verificar no gráfico, em 9 dos 16 anos de execução do IAJ, a dotação definida para esses anos foi ultrapassada, sendo o ano de 1998 aquele em que a execução excedeu, em mais do dobro, os valores orçamentados – de 24,9 M€ de dotação orçamental, executaram-se 52,9 M€.



## V. PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS

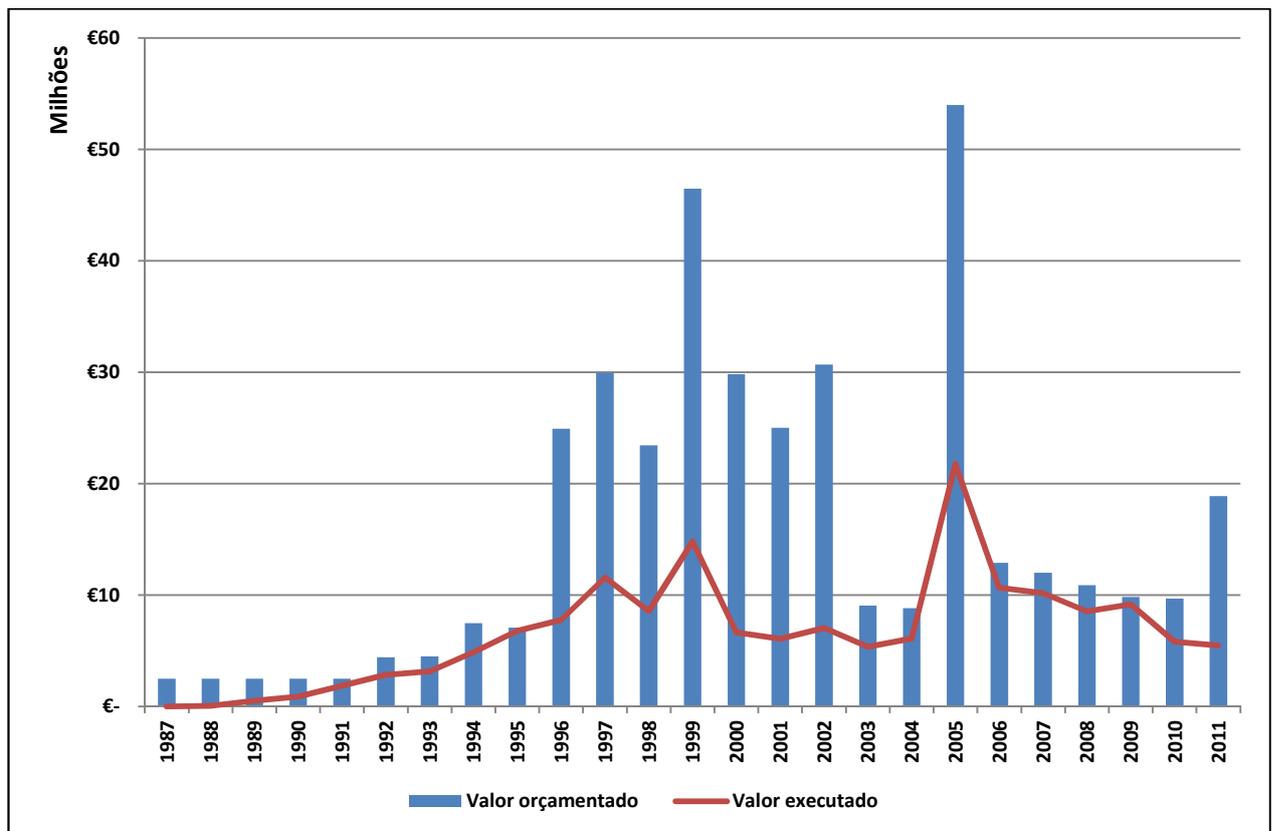
O gráfico seguinte reporta-se a todos os programas com subvenções a fundo perdido, em especial o RECRIA, o RECRIPH e o REHABITA.

Ao contrário do que sucedeu com a execução das bonificações dos juros do crédito à habitação, nestes programas foi sempre muito difícil executar, em cada ano, os valores orçamentados.

Veja-se no gráfico, os 8 anos (1996 a 2002 e 2005) em que as dotações foram muito superiores aos valores executados. Em 1999 e em 2011 a execução foi inferior a um terço da dotação disponível e em 2005 menos de metade.

É ainda relevante verificar as trajetórias deste conjunto de programas, que teve uma execução crescente de 1987 a 1999 e uma execução decrescente de 2005 a 2011.

Saliente-se ainda, que nos dois anos de maior execução destes programas, 1999 e 2005, atingiram-se 14,8 M€ e 21,8 M€, respetivamente. Em regra, as execuções anuais foram sempre inferiores a 10 M€.



## VI. SUBSÍDIOS DE RENDA DA SEGURANÇA SOCIAL

Os valores relativos aos vários subsídios de renda atribuídos pela Segurança Social (subsídio geral, subsídio especial de carência e subsídio especial para inquilinos deficientes), conforme se apresentam no gráfico seguinte, tiveram um crescimento contínuo até ao ano de 1994, em que se atingiram 1,7 M€, tendo a partir daí decrescido, até praticamente se extinguirem em 2010.

O crescimento verificado até 1994 resultou, essencialmente, das correções extraordinárias de rendas, realizadas na sequência da publicação da Lei n.º 46/85, de 20 de setembro, e do regime de subsídio definido pelo Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de março. Como se pode verificar no gráfico, a ausência de informação que permitisse quantificar os pedidos de subsídio, levou a uma orçamentação de 3,2 M€ no ano de 1987, muito acima dos valores verificados nos 24 anos seguintes. Neste ano a execução foi de 1,1 M€.

Merece ainda referência, a situação verificada no ano de 1996, em que a execução foi de 1,6 M€ quando a dotação inicial do orçamento desse ano, foi de 1,1 M€.

