

Toolkit das desigualdades

Aplicação experimental
à criação da Garantia Pública
na compra da primeira
habitação



FICHA TÉCNICA

Título

Toolkit das desigualdades: Aplicação experimental à criação da Garantia Pública na compra da primeira habitação

Autoria

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social: Frederico Cantante (coordenação); Jena Santi; Pedro Estêvão; Tânia Almeida

Data

Janeiro 2025

Cite este documento

Cantante, F., Santi, J., Estêvão, P. & Almeida, T. (2024). *Toolkit das desigualdades: aplicação experimental à criação da Garantia Pública na compra da primeira habitação*. CoLABOR / PLANAPP.

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Nota:

O *Toolkit das Desigualdades* é um dispositivo para orientar a análise qualitativa *ex ante* dos impactos e efeitos de medidas de política pública sobre as desigualdades. Tem como objetivo contribuir para que, sobretudo nas fases iniciais do ciclo da política pública, seja possível perceber e antecipar, de modo sistemático e ágil, tais impactos e efeitos, permitindo, a tempo, alertar para riscos e consequências eventuais e motivar ajustamentos na definição e no processo de concretização das medidas de política pública que se pretendem implementar.

O exercício de aplicação do *Toolkit* aqui reportado não é, portanto, uma análise à medida *per se* e às suas características atuais. Este exercício realizou-se em momento prévio ao desenho final da medida, com base na informação disponível à data. Por essa razão, não são incluídos desenvolvimentos posteriores, nomeadamente, as disposições do Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho.

Índice

Índices de Figuras e Tabelas	5
1. Introdução	6
2. Diagnóstico	7
2.1. Enquadramento analítico	7
2.2 Enquadramento estatístico	10
3. Desenho da medida	13
4. Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade	15
5. Limitações e riscos	21
6. Dispositivo de monitorização e avaliação da política	24
7. Referências	25
7.1 Referências bibliográfica	25
7.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos	26

Índices de Figuras e Tabelas

Figura 1 – Evolução do ganho médio mensal dos jovens face ao do total da população 11

Figura 2 – Evolução da taxa de esforço do crédito à habitação e da taxa de esforço das rendas nos jovens com idades entre 25-34 anos 12

Figura 3 – Rácio empréstimos vencidos -Particulares - Habitação (%) (Banco de Portugal) 22

Tabela 1 – Desenho da medida 13

Tabela 2 – Classificação da política 14

Tabela 3 - Domínios e subdomínios de desigualdade 16

Tabela 4 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade 17

Tabela 5 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade 18

Tabela 6 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados 20

Tabela 7 – Indicadores de monitorização e avaliação da política 24

1. Introdução

No âmbito do *Toolkit* das Desigualdades – um instrumento desenvolvido pelo Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) em parceria com o PLANAPP - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas –, este documento oferece uma análise da proposta de Garantia Pública na compra da primeira habitação. O objetivo é avaliar o impacto dessa medida nas desigualdades e oferecer uma análise crítica sobre o seu desenho em relação aos objetivos propostos.

O documento está estruturado em diversas seções. Inicialmente, apresenta-se um contexto sobre o acesso à habitação. Em seguida, é apresentado o desenho da medida, com ênfase nos seus objetivos, destinatários e critérios de elegibilidade. Posteriormente, realiza-se uma avaliação crítica da política em discussão, examinando tanto os seus potenciais impactos positivos bem como os seus riscos e limitações. Por último, é proposto um dispositivo de monitorização da medida em relação à sua eficácia.

2. Diagnóstico

2.1. Enquadramento analítico

O acesso à habitação constitui uma resposta à necessidade humana básica de abrigo. Assim, a habitação é, antes de tudo, um instrumento fundamental de sobrevivência, assegurando o abrigo e a proteção física do corpo humano contra os elementos naturais – frio, calor, chuva, sol ou vento. Todavia, a habitação é também um meio carregado de valores e possibilidades económicas, sociais e políticas, muitas vezes contraditórias entre si.

Nas sociedades modernas, a habitação e os espaços e equipamentos que as rodeiam são condições fundamentais de construção de identidades pessoais e coletivas (Fox, 2016). E são também uma condição de cidadania. Ao nível mais simples, a disposição de uma morada fixa constitui uma pedra basilar para a concretização de direitos cívicos, sociais e económicos – como o direito de voto ou o acesso a serviços públicos como a educação ou saúde (UN, 2009).

Por outro lado, as necessidades relativas à habitação não são estáticas, antes evoluindo ao longo do ciclo de vida. Entre os marcos biográficos desta evolução estão a autonomização dos jovens face à família de origem, migrações por motivos de trabalho ou de acesso a educação e a constituição, reconstituição e mudanças de composição do agregado familiar (Preece et al., 2020).

O reconhecimento destas características faz com que o direito à habitação digna tenha sido reconhecido por diversos instrumentos jurídicos internacionais. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu artigo 25º e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas no seu artigo 11.º incluem o alojamento como uma parte do direito de todos os seres humanos a um “nível de vida suficiente”. Neste sentido, o artigo 31.º da Carta Social Europeia preconiza a adoção de medidas por parte das partes signatárias a favorecer o acesso à habitação de nível suficiente e a um preço acessível. Em concordância, o n.º 1 do artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o direito universal à habitação e dele decorre a obrigação do Estado apoiar o acesso à habitação – tanto por via do apoio ao arrendamento (mercado ou habitação pública; incentivos aos proprietários ou comparticipação) ou do apoio à aquisição de habitação própria (n.º 3 do artigo 65.º).

Mas em paralelo com este reconhecimento da habitação como uma necessidade básica e dinâmica, corre um sistema económico e legal que à vez permite e constrange a sua satisfação. A habitação pressupõe uma estrutura física – como uma casa ou um prédio – e terra sobre a qual é erguida. Envolve atividades de construção e manutenção deste par estrutura-solo, mas também o estabelecimento de condições para o seu usufruto. A organização deste sistema – que envolve o desenho das possibilidades e limites do direito de propriedade do solo e do edificado, a obtenção de recursos necessários à promoção e construção, o estabelecimento de direitos e deveres de senhorios e inquilinos, a regulação da transmissão de património imóvel – assume formas que são historicamente e geograficamente contingentes. Em diferentes tempos e espaços, a prevalência de diferentes

complexos de valores sociais e a força relativa de grupos sociais dão origem a diferentes configurações destes fatores, o que podemos designar como regimes de habitação (Kemeny, 1995).

Em Portugal, o regime de habitação caracteriza-se por uma dependência muito forte do mercado na provisão de habitação – seja sob a forma de aquisição ou de arrendamento – e por uma provisão pública, cooperativa e de autoconstrução muito débeis, com uma expressão bastante inferior a outros países europeus, incluindo da Europa do Sul. A tradição patrimonial e o familismo prevalecente nestes países tende a aliar-se a uma regulação dos usos do solo menos vigorosa, o que potencia a emergência de lucros de base especulativa, ao nível do mercado fundiário e habitacional (Arbaci, 2007).

Com efeito, as políticas públicas de habitação em Portugal nas últimas décadas foram, em geral, frágeis, ao ponto de serem classificadas por alguns autores como o “parente pobre” do Estado Social (Serra, 2002). Tais políticas concentraram-se sobretudo nos incentivos à aquisição de casa própria, através de políticas monetárias expansionistas (esp. crédito bonificado) e políticas fiscais (redução ou isenção de impostos sobre imóveis), em particular nas décadas de 1980-1990.

Esta foco das políticas na aquisição de casa própria remeteu outras formas de provisão de habitação para um lugar secundário e quase residual. A provisão pública de habitação caracterizou-se por uma descentralização progressiva das competências do Estado Central para os municípios. Quando existiu, a promoção direta de construção por parte do Estado ocorreu apenas de forma limitada no tempo – de que o caso principal foi o Programa Especial de Realojamento (PER), iniciado em 1993, para eliminação dos bairros de barracas e atribuição de habitação às famílias com menos rendimentos.

Quanto ao arrendamento de mercado, só na década de 2010 se assiste a alguma atenção das políticas à questão e mesmo assim limitada aos incentivos financeiros e fiscais ao arrendamento privado e à reabilitação, sobretudo do lado da oferta (e.g. Novo Regime de Arrendamento Urbano, 2012; benefícios fiscais ao nível do IMI, IRS, IRC, IMTT e Imposto do Selo; Regime especial aplicável aos fundos e sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional, DL n.º 7/2015, de 13 de Janeiro).

É certo que a Estratégia Nacional de Habitação (ENH) vai representar uma mudança, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministro n.º 48/2015, de 15 de julho, reflete sobre esta experiência histórica, criticando o enviesamento das políticas a favor do apoio à aquisição de habitação própria e salientando:

- o seu “efeito perverso no aumento de preços”;
- o seu contributo para o elevado endividamento do Estado, da banca e das famílias;
- a sua associação à existência de “um elevado número de fogos devolutos”¹.

¹ Estas preocupações são, grosso modo, reafirmadas no Programa Nacional de Habitação, aprovado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro.

De resto, e invertendo a tendência até então prevalecente, estes dois instrumentos estratégicos vão focar-se numa lógica de apoio ao arrendamento, à reabilitação urbana e à qualificação habitacional. A ENH assenta no desenvolvimento de três pilares estratégicos no acesso à habitação: Reabilitação Urbana, Arrendamento Habitacional e Qualificação de Alojamentos. O Programa Nacional de Habitação integra um elenco de medidas diversificadas destinadas a reforçar e qualificar o parque habitacional público (Programa 1.º Direito) e apoiar o arrendamento a preços controlados (e.g. Porta 65-Jovem, Porta 65+, arrendar para subarrendar, Programa de Apoio ao Arrendamento, Reabilitar para Arrendar, Habitação a custos controlados).

No entanto, subsistem dúvidas sobre a eficácia desta mudança. O que se tem verificado é que a escassez de oferta de terrenos e habitações a custos suportáveis (tanto ao nível do mercado de aquisição como de arrendamento), tem promovido a fragmentação espacial das cidades portuguesas e o florescimento de um mercado informal de provisão e de arrendamento habitacional, sobretudo dirigido à população que não cumpre os critérios de acesso a habitação pública, cada vez mais residual, e, simultaneamente, não corresponde aos rendimentos ou património exigidos pelo mercado privado (de aquisição ou arrendamento) (Antunes, 2020).

Num quadro de crescente e rápido influxo de capital global nos meios urbanos – frequentemente destinado a suprir perdas relativas de lucros noutras áreas de investimento – têm-se acentuado as tendências para a *financeirização* e *mercadorização* da habitação – isto é, para o seu tratamento como um ativo financeiro – com a consequente pressão sobre o valor fundiário (mormente de lotes urbanos ou urbanizáveis), o valor das rendas e o preço de venda das casas (Harvey, 2019). No caso português, acresce a este fator a pressão turística e migratória em algumas regiões – em especial nas Áreas Metropolitanas - excecionalmente permeáveis a desígnios especulativos devido ao predomínio de stock habitacional privado e à desregulação do mercado habitacional (Mendes et al., 2019).

Face a esta realidade, a população jovem encontra-se numa posição desfavorável. Recorde-se que este segmento da população se encontra particularmente exposto a salários baixos e a situações precariedade laboral (Carmo & Matias, 2019). Ambas estas condições são fortemente inibidoras de obtenção de soluções de habitação de mercado. No caso do arrendamento, pelo desfasamento entre os rendimentos auferidos e o valor das rendas. No caso da aquisição através de crédito bancário, pela dificuldade de demonstrar junto das instituições financeiras a capacidade de suportar um empréstimo, que se pode deve à precariedade da relação laboral, ao rácio desfavorável entre rendimentos e prestações e/ou à escassez ou inexistência de capital próprio para cobrir a diferença entre os valores de empréstimo e o valor de aquisição.

Mas este quadro geral de diferenças no interior da população jovem configura desigualdades substanciais e de longo alcance no acesso à habitação. Desde logo, pela conversão das desigualdades de rendimento no interior deste grupo em desigualdades no acesso à habitação. Assim, para uma minoria de jovens profissionais altamente qualificados/as e remunerados/as, o acesso às soluções de mercado será possível num grau que não é comparável com o dos e das restantes jovens. Mas, sobretudo, pela reprodução intergeracional de desigualdades que fomenta. Com efeito, numa situação

de predomínio quase total da provisão de mercado, o capital económico e patrimonial da família assume um peso determinante no acesso a habitação por parte dos jovens por diversas vias:

- Através da cedência temporária ou transmissão definitiva de património, permitindo que um/a descendente vivo/a numa habitação que já era propriedade da família ou que foi adquirida para o efeito.
- Através da transmissão de capital financeiro, permitindo que um/a descendente adquira diretamente uma habitação no mercado ou constitua o capital próprio necessário à contração de um empréstimo à habitação junto da banca comercial.
- E, finalmente, através da transferência mais ou menos regular de rendimentos, permitindo suportar parcialmente ou totalmente rendas ou prestações de empréstimos.

2.2 Enquadramento estatístico

No seguimento do anteriormente exposto, esta secção apresenta uma análise de um conjunto de indicadores críticos que caracterizam e influenciam o acesso à habitação, especialmente para os jovens. Estes indicadores são fundamentais para entender o contexto atual e avaliar o impacto potencial da política de Garantia Pública para obtenção de crédito à habitação.

Existem evidências de que o acesso à habitação pelos jovens tem-se tornado mais difícil nos últimos anos. Um destes indícios é o aumento da idade média com que os jovens saem da casa dos pais, que atualmente se situa nos 29 anos² – um dos valores mais elevados da Europa.

Além disso, o peso significativo de jovens com idades entre 25 e 34 anos que ainda vivem em casa dos pais³ (51%) parece indicar que este grupo tem uma incapacidade particular de arcar com os custos habitacionais. Esta hipótese é reforçada pelo fato de que a maioria dos jovens se encontra nos escalões de rendimento mais baixos e têm contratos de trabalho precários, o que limita a sua capacidade de emancipação, poupança e investimento em habitação própria.

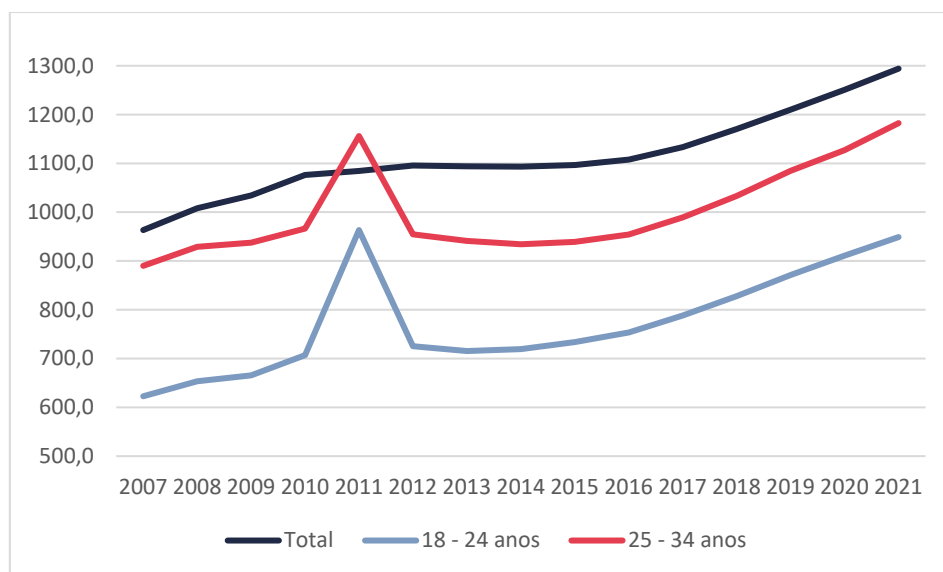
Dados recentes indicam que o ganho médio mensal dos jovens está muito abaixo do ganho médio nacional (Figura 1.). Adicionalmente, cerca de 46% dos jovens entre 18 e 34 anos têm contratos de trabalho precários⁴. Devido a estas condições, a capacidade de emancipação dos jovens é especialmente inibida.

² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_030/default/table?lang=en&category=yth.yth_demo

³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvps08__custom_11780546/default/table?lang=en

⁴ Inclui contratos a termo certo, a termo incerto e de outras situações

https://datalabor.pt/data/9HGZ9Jra4It?RXxLU0sSz=u9smktUmQ&hnpvJ7obY=vZTQCYSx0,R1-8mm7Irp,USjCCmJ6M&DmiEHkr9N=LnQWuFB4U,Fnjv_lu08r,5hOCjsqAv

Figura 1 – Evolução do ganho médio mensal dos jovens face ao do total da população

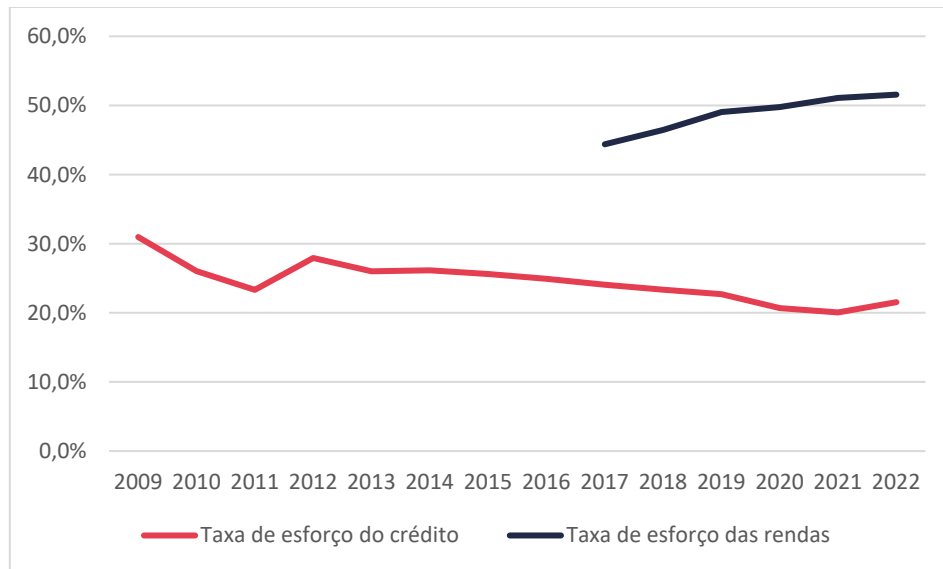
Fontes: DataLABOR, fonte primária: INE. [Ganho médio mensal](#)

No que diz respeito à obtenção de casa própria, esta é dificultada pela incapacidade de acumular fundos suficientes para a entrada inicial de uma habitação. Consequentemente, a taxa de poupança entre os jovens é expectavelmente mais baixa do que para outras faixas etárias, impedindo-os de cumprir as garantias exigidas pelos bancos. Esta situação pode ser uma das causas para a diminuição da taxa de propriedade dos jovens com idades entre 25 e 34 anos, que passou de 70% em 2001 para 42% em 2021, segundo dados do Banco de Portugal (B1dP)⁵.

Comparando a taxa de esforço dos jovens com crédito à habitação e arrendamento (Figura 2), existem tendências divergentes: um aumento da taxa de esforço no arrendamento e uma redução no crédito. Além disso, o valor da taxa de esforço é consideravelmente superior no caso do arrendamento face ao crédito.

⁵ https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2023_p.pdf#page=27

Figura 2 – Evolução da taxa de esforço do crédito à habitação e da taxa de esforço das rendas nos jovens com idades entre 25-34 anos



Fontes: Cálculos próprios a partir de INE e DataLABOR: [Valor mediano das rendas de novos contratos de alojamentos familiares](#); [Prestação média vencida do crédito à habitação](#); [Ganho médio](#)

Para concluir, o diagnóstico estatístico mostra um cenário de persistente dificuldade no acesso à habitação entre os jovens – em particular no que diz respeito ao arrendamento – que justifica um esforço de melhoria da eficácia das políticas neste campo e para este público-alvo.

3. Desenho da medida

No âmbito do Programa do XXIV Governo Constitucional⁶, o Governo comprometeu-se a criar uma “garantia pública para viabilizar o financiamento bancário da totalidade do preço da aquisição da primeira casa por jovens” (Programa do XXIV Governo Constitucional, 2024:10).

Neste seguimento, no dia 10 de maio de 2024, o Governo anunciou a Nova Estratégia para a Habitação – “Construir Portugal”⁷ –, constituída por 30 medidas que visam responder à crise da Habitação. Além disso, na Reunião de conselho de ministros de 23 de maio de 2024, além de outros, o Governo aprovou um conjunto de medidas destinadas aos jovens – “Tens Futuro em Portugal”⁸ –, onde se insere o decreto-lei que cria a garantia pública de 15% do valor da transação, nos imóveis até 450 000€, com vista à viabilização de concessão de crédito à primeira habitação própria e permanente para jovens até aos 35 anos.

A garantia pública de crédito à habitação para jovens consubstancia uma política pública de proteção especial dos jovens no acesso à habitação, conforme o previsto no n.º 1 e 3.º do artigo 65.º da alínea c) do n.º 1 do artigo 70.º da CRP. Esta nova política enquadra-se no âmbito da Lei de Bases da Habitação (alínea c) do artigo 26.º, alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 30.º). O crédito à habitação é um dos instrumentos de acesso à habitação (n.º 1 do artigo 47.º) e a política de habitação integra medidas de proteção especial dirigidas aos jovens, com vista à sua qualificação, educação e formação, bem como à promoção da sua autonomia e independência social e económica (alínea a) do n.º 3 do artigo 8.º).

Tabela 1 – Desenho da medida

Dimensões	Conteúdo	Instrumentos
<i>Objetivos específicos da medida</i>	Estabelecer a condição de os bancos financiarem a totalidade do preço de transação da habitação a ser adquirida.	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024
<i>Objetivos estratégicos da medida relacionados com as desigualdades</i>	Facilitar o acesso dos jovens à compra da primeira habitação.	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024
<i>Vetores de concretização da medida</i>	Permitir que os bancos financiem a totalidade do preço de transação da casa.	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024
<i>Tipo de implementação (faseada ou imediata)</i>	Imediata, entrando em vigor no dia 1 de agosto.	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024
<i>Destinatários da medida</i>	Jovens entre os 18 e 35 anos, com rendimentos até ao 8.º escalão do IRS (81199 euros de rendimento coletável anual).	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024

⁶ <https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx>

⁷ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=613>

⁸ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=tens-futuro-em-portugal-medidas-para-a-juventude>

<i>Condições de elegibilidade</i>	Além do cumprimento dos requisitos relativos à idade e rendimento dos jovens – jovens entre os 18 e 35 anos com rendimentos até ao 8.º escalão de IRS -, os beneficiários não podem ser proprietários de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano habitacional e o valor da transação não pode exceder os 450 000€.	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024
<i>Entidade reguladora do acesso à medida</i>	N/D	N/D
<i>Incentivos de adesão dos destinatários à medida</i>	N/D	N/D
<i>Instituições abrangidas</i>	Instituições de crédito	Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2024
<i>Mecanismo de incentivo ao envolvimento instituições</i>	N/D	N/D
<i>Financiamento da medida</i>	N/D	N/D
<i>Acompanhamento e monitorização da medida</i>	N/D	N/D

Tabela 2 – Classificação da política

Classificação da política	Classificação	Descrição
<i>Benefício em dinheiro, benefício em espécie ou imposição legal</i>	Indeterminado	Dependente do desenho legal da medida.
<i>Recursos ou oportunidades</i>	Oportunidades	A medida oferece uma oportunidade para os jovens adquirirem uma habitação própria, algo que pode ser difícil sem um financiamento total devido às restrições de entrada inicial.
<i>Universal ou seletiva</i>	Seletiva	A medida é seletiva porque se aplica especificamente a jovens entre 18 e 35 anos, com rendimentos até ao 8.º escalão do IRS, que não são proprietários de imóveis e não beneficiaram de garantias públicas anteriormente. Além disso, está sujeito aos requisitos normais de obtenção de crédito.
<i>Forma de provisão (pública, privada, terceiro setor)</i>	Pública	Trata-se de uma garantia pública para o financiamento bancário na compra da primeira habitação.

4. Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade

A Garantia pública na compra da primeira habitação tem o potencial de impactar em vários domínios e mecanismos de desigualdade. Os domínios de desigualdade consistem numa categorização ou circunscrição temática desse fenómeno. Existem várias propostas de definição destes domínios (Cecchini et al., 2021; INE, 2023; PLANAPP, 2023; OXFAM, 2019). Neste exercício analítico utilizar-se-á a tipologia que consta no *Toolkit das desigualdades*.

Na Tabela 3 apresenta-se essa proposta de categorização dos domínios e subdomínios de desigualdade. Este um elenco não esgota, no entanto, os domínios e subdomínios de desigualdade.

O processo de avaliação qualitativa do impacto das políticas públicas nas desigualdades está necessariamente ancorado à compreensão desse fenómeno. A este nível, um dos aspetos que é fundamental ter em consideração prende-se com a identificação dos processos ou das dinâmicas desigualitárias, mas também dos processos e das dinâmicas igualitárias. De acordo com Göran Therborn (2013), as desigualdades são (re)produzidas através de dinâmicas sistémicas e “ações distributivas” individuais e coletivas. Estes processos sociais configuram tipos de mecanismo de (des)igualdade no sentido em que têm impactos distributivos.

Em relação aos tipos de mecanismo de desigualdades, são propostos tendo como referência a proposta do autor sueco (embora com adaptações) o distanciamento, a exclusão, a hierarquização e a acumulação:

- O **distanciamento** consiste na naturalização dos vencedores e perdedores, no uso do mérito individual como justificação determinante da posição ocupada na estrutura social e da mobilidade. Consiste igualmente na rejeição do reequilíbrio das condições de partida. Tem tipicamente como referência desigualdades categoriais de trajeto e desempenho. O distanciamento reproduz desigualdades de partida ao nível dos recursos (propriedade, rendimento, recursos educativos, capital social), mas também do ponto de vista simbólico (estigmas, preconceitos). Este mecanismo decorre de fatores e instrumentos que reproduzem ou intensificam as desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios;
- A **exclusão** consiste na produção, reprodução ou intensificação de obstáculos, divisões e/ou discriminações. A exclusão pode ser explícita ou implícita, formal ou informal, e implica proibições ou condicionalismos no exercício de certos direitos e/ou no acesso a certos bens e serviços. Enquanto o distanciamento se produz pela naturalização das diferenças e pela rejeição das políticas que reequilibrem as condições de partida ao longo dos trajetos nos vários campos, a exclusão diz respeito à limitação direta e indireta ao exercício e ao acesso a um conjunto de direitos, políticas e/ou serviços;
- A **hierarquização** consiste na institucionalização de posições de superioridade e inferioridade associadas a questões de reconhecimento e de poder. A hierarquização pode verificar-se em contextos organizacionais e em instituições como a família;

- A **acumulação** é um mecanismo de desigualdade que engloba não só as dinâmicas de exploração do trabalho, mas também os processos normativamente enquadrados que favorecem a concentração do rendimento e da riqueza.

Tabela 3 - Domínios e subdomínios de desigualdade

DOMÍNIOS	SUBDOMÍNIOS
Trabalho e emprego	Remunerações e rendimentos do trabalho
	Qualidade dos vínculos laborais
	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais
	(Des)ajustamento de qualificações escolares e de competências
	Autonomia no trabalho, influência nas decisões, relação com colegas e hierarquias
	Tempo de trabalho
	Regime de prestação do trabalho
	Formação profissional e desenvolvimento de competências
	Segurança e saúde no trabalho
	Exposição a macrotendências
	Trabalho doméstico e conciliação entre a vida pessoal e profissional
	Sistema de relações coletivas de trabalho
Proteção social	Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho
	Regras/critérios de acesso às prestações sociais
	Montante das prestações sociais
	Cobertura das prestações sociais
	Acesso às respostas sociais
	Qualidade das respostas sociais
Fiscalidade	Cobertura das respostas sociais
	Tributação do rendimento
	Tributação do património
	Estrutura da receita fiscal
	Benefícios fiscais
Saúde	Acesso e uso de cuidados de saúde
	Qualidade dos cuidados prestados
	Determinantes da saúde
	Estado de saúde
	Exposição a riscos
Educação	Acesso à educação
	Qualidade da educação
	Desempenho escolar
	Área de formação
	Transição para o mercado de trabalho
	Formação ao longo da vida
Habitação e espaços coletivos	Acesso à habitação
	Qualidade da habitação
	Qualidade do espaço envolvente
Poder político e cidadania	Acesso a direitos cívicos e políticos
	Representatividade em instituições políticas
	Organização e representação de interesses
	Influência política
Justiça e segurança	Acesso à justiça
	Segurança no espaço público
	Violência doméstica

Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição da riqueza
	Distribuição do rendimento
	Incidência e intensidade da pobreza
	Privação material e social

Fonte: Elaboração própria

Tabela 4 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade

Tipo de mecanismo de desigualdade	Descrição dos mecanismos
Distanciamento	Processos sistêmicos que visam produzir vencedores e perdedores. Assimetrias entendidas como resultantes de sucesso individual (<i>achievement</i>), enquanto recompensas legítimas (meritocracia). Reprodução de desigualdades de partida ao nível do desempenho escolar, trajeto laboral ou posição social. Traduz-se na naturalização dos vencedores e perdedores, na naturalização de desempenhos e trajetos, na legitimação das superestrelas e dos superquadros. Reprodução de desigualdades baseadas em discriminações. Reprodução ou intensificação de desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios.
Exclusão	Restrições seletivas no acesso a recursos e oportunidades. Traduz-se em formas de fechamento, discriminação, estigmatização, "portas fechadas", "tetos de vidro", acumulação de (des)vantagens, assimetrias de informação, seleção adversa, formas de monopolização económica, rentismos, exclusões associadas a direitos de cidadania e de propriedade.
Hierarquização	Desigualdades geradas através da institucionalização de posições de superioridade e inferioridade de estatuto e posição em contextos de organizações formais, tais como empresas. Falta de representação coletiva dos trabalhadores e de outras categorias é um elemento de hierarquização. Hierarquias dos sistemas de valor e de avaliação, hierarquias simbólicas: hierarquias na família, nas relações étnico-raciais, na ordem de género, hierarquias de gosto e de disposições sociais.
Acumulação	Processos de exploração assentes na apropriação ou extração assimétrica, desproporcional e/ou indevida por parte de um grupo social de bens e valores produzidos, no essencial, por outros. Reprodução ou intensificação de desigualdades económicas por via fiscal, acesso à propriedade e/ou através de outros meios.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

Nota: Therborn utiliza o conceito de exploração e não de acumulação.

Os tipos de mecanismos de igualdade propostos são a convergência/aproximação, a inclusão, a desierarquização e a redistribuição:

- A **convergência** implica a melhoria dos recursos, das oportunidades e das capacidades dos grupos mais desfavorecidos. É um mecanismo que consiste na canalização de meios para reduzir as desigualdades de recursos e de oportunidades de partida e garantir uma maior igualdade nos trajetos, nos desempenhos e nos estatutos. Redução das disparidades entre territórios;

- A **inclusão** é o mecanismo de igualdade mais transversal, e, neste sentido, tende a dialogar com os outros três. Se a convergência é um mecanismo que consiste na canalização de recursos para os grupos (mais) desfavorecidos ou na garantia de oportunidades a estas categorias, a inclusão tem como escopo universalizar estatutos, oportunidades, capacidades e acesso a recursos e serviços;

- A **desierarquização** consiste no na redução das hierarquias no interior das organizações e de outras instituições como as famílias. No contexto das organizações, este processo estrutura-se através de uma divisão mais equilibrada do poder e pelo reforço da democraticidade dos processos de decisão. No contexto de instituições como a família, este mecanismo define-se sobretudo através da redução/eliminação de hierarquias simbólicas a partir das quais se distribuem funções e poderes;

- A **redistribuição** é um mecanismo que consiste na redução das desigualdades económicas, por via dos impostos sobre o rendimento, das transferências sociais e/ou de serviços garantidos pelo Estado. A redistribuição implica tipicamente um processo de transferência de recursos dos grupos da parte superior da distribuição do rendimento e da riqueza para os grupos com menores recursos. A **reparação**, por seu lado, corresponde a formas de compensação de uma dada categoria social por danos coletivos que lhe foram feitos/perpetrados no passado.

Tabela 5 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade

Tipo de mecanismo de igualdade	Descrição dos mecanismos
Convergência	Processos de mudança sistémica, igualização de oportunidades, políticas compensatórias e de capacitação, ações afirmativas. O caso das políticas de discriminação positiva. Incentivos aos mais pobres e/ou excluídos. Reforço dos recursos alocados aos mais pobres e/ou excluídos. Redução das disparidades entre territórios.
Inclusão	Mecanismo de igualdade mais transversal. Direitos civis e políticos, políticas sociais, direitos e integração de migrantes, direitos humanos e leis antidiscriminação.
Desierarquização	Encurtamento das hierarquias institucionais e organizacionais, envolvendo processo de capacitação (nomeadamente por via da formação profissional) e empoderamento. A organização coletiva dos trabalhadores e a negociação coletiva são dimensões fundamentais neste tipo de processos. Democratização dos processos de decisão nas organizações.
Redistribuição e reparação	Tributação progressiva do rendimento, transferências sociais, serviços públicos (sobreposição com o mecanismo inclusão). Mecanismo de reparação/reabilitação, que consiste em reparações associados a desigualdades existentes no passado.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

A criação de uma garantia pública para financiamento bancário na compra da primeira habitação poderá potencialmente impactar dois domínios de desigualdade: o domínio da habitação e o domínio da riqueza, rendimento e condições de vida. Todavia, a dimensão e importância relativa destes impactos está dependente do desenho concreto da medida.

No domínio da habitação, esta medida poderá ter um impacto direto e imediato no acesso de jovens à propriedade da casa própria, ao possibilitar a sua aquisição por via do crédito bancário àqueles e àquelas que não dispunham das poupanças necessárias para cobrir a diferença entre o valor de aquisição da habitação e o valor do empréstimo. Neste âmbito, o mecanismo de igualdade que é acionado é a convergência – ou seja, igualização de oportunidades.

No entanto, este impacto será necessariamente limitado, assumindo que todas as restantes restrições práticas de acesso ao crédito bancário por parte de jovens se mantêm inalteradas – disponibilidade de fiadores, de uma situação contratual estável e de rendimentos capazes de suportar os custos inerentes ao cumprimento das obrigações inerentes a um empréstimo a preços de mercado - desde logo, o pagamento das mensalidades. Mais: uma vez que a maioria dos jovens não estará em condições cumprir estas condições – dada a forte prevalência de baixos salários e de precariedade laboral neste grupo, conforme referido no Enquadramento Estatístico (Secção 2.2) –, existe o risco de a garantia pública beneficiar, de forma desproporcionada, os jovens com rendimentos mais altos, contratos mais estáveis e com enquadramentos familiares mais favorecidos. Ou seja, a medida poderá criar situações desiguais, colidindo com o princípio da igualdade de oportunidades no acesso à habitação que é estabelecido na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º da Lei de Bases da Habitação.⁹ Nesta perspetiva, o tipo de mecanismo ativado é o do distanciamento.

Também nos domínios da riqueza, rendimento e condições de vida se poderá assistir a um reforço das desigualdades, através de um mecanismo de acumulação. Como referido, a Garantia Pública dirige-se a situações em que a inexistência ou exiguidade de poupanças por parte de jovens é um obstáculo (e o único) à aquisição de habitação por via da obtenção de crédito bancário. Contudo, coloca-se a questão de a medida poder também ser também utilizada por dois outros grupos de pessoas:

- Jovens ou famílias jovens com rendimentos mais elevados que já dispõem de níveis de poupança suficientes para recorrerem ao crédito bancário sem a Garantia Pública;
- Famílias que, apesar de disporem de excedentes de capital, podem aproveitar a medida para adquirir património imobiliário, solicitando o crédito bancário em nomes dos seus membros mais jovens que cumprem os requisitos de acesso.

Se tal suceder em número significativo, a medida poderá vir a contribuir para a reprodução do capital económico e patrimonial detido por famílias que estão nos níveis mais elevados da distribuição de rendimentos. Nestes casos, a Garantia Pública estará, na prática, a suportar os custos de oportunidade decorrentes da aquisição de um imóvel por parte destas famílias. Com efeito, a Garantia Pública não só permite que estas famílias adquiram um imóvel sem que tenham de investir capital próprio (alargando assim o seu património) como liberta esse capital para outras formas de rentabilização.

⁹ Este princípio aplica-se a todos os apoios concedido pelo Estado no acesso à habitação, seja para habitação própria ou para arrendamento.

Tabela 6 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados

Domínio	Subdomínio	Mecanismo de igualdade ativado	Mecanismo de desigualdade ativado
Habitação	Acesso à habitação	Convergência (cenarização 1): igualização das oportunidades de acesso à habitação.	Distanciamento (cenarização 2): reforço das desigualdades socioeconómicas na compra de habitação.
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição da riqueza	Convergência (cenarização 1): facilitação do acesso à titularidade de propriedade imóvel.	Acumulação (cenarização 2): facilitação da acumulação de património imobiliário a famílias mais ricas.
	Distribuição do rendimento	-	Acumulação: Garantia Pública poderá suportar os custos de oportunidade decorrentes da aquisição de um imóvel por parte de famílias com mais recursos económicos. Capital libertado e investido noutros bens pode traduzir-se em rendimentos de capital.

5. Limitações e riscos

Como referido na secção anterior, a Garantia Pública na compra da 1.^a habitação para jovens convoca dois mecanismos de sentido contrário: um mecanismo de convergência no domínio da habitação; e um mecanismo de distanciamento nos domínios do rendimento e da pobreza. A prevalência de um ou outro mecanismo dependerá, em larga medida, do desenho concreto da medida e da forma como vier a ser implementado.

No entanto, este desenho enfrenta um dilema. Tornar predominante o mecanismo de convergência implica capacidade de restringir o acesso à medida ao seu público-alvo, isto é, jovens que efetivamente não disponham de poupanças suficientes para adquirirem uma habitação por via de um empréstimo a habitação em condições de mercado. Ou, por outra, excluir da medida, tanto quanto possível, jovens que dispõem de volumes de poupanças suficientes para um crédito bancário sem recurso à garantia, bem como famílias que possam aproveitar a medida para alargar o seu capital económico e patrimonial.

Todavia, a construção e operação de um sistema eficaz de verificação das poupanças dos beneficiários e das suas famílias de origem não só é problemático como pode ser contraprodutivo no que respeita à execução da medida. As dificuldades começam na definição da entidade responsável por essa verificação. Se o acesso à Garantia implicar uma candidatura junto de um serviço do Estado paralela à solicitação de empréstimo junto de um banco, então coloca-se o problema da articulação entre os dois processos, bem como do acesso do Estado à informação bancária dos requerentes. Se, em alternativa, a verificação das condições de acesso for exclusivamente feita pela entidade bancária, então colocam-se o problema do incentivo perverso que a entidades têm à concessão do crédito precisamente aos jovens e famílias que já dispõem de poupanças - e que, por via disso, oferecem ao banco um menor risco de incumprimento.

As dificuldades agravam-se quando se considera a questão dos rendimentos e do património das famílias de origem. Aqui, já não se trata apenas de questões de acesso a informação ou de incentivos perversos, mas também da introdução de um pressuposto familista na medida. Trata-se da presunção de que, por um lado, os beneficiários mantêm uma relação significativa com a sua família de origem e, por outro, que esta tem o dever de o apoiar financeiramente. Tal pressuposto é altamente questionável e vai inclusivamente contra alguns dos desenvolvimentos mais recentes das políticas sociais em Portugal¹⁰. No final, corre-se o risco de o sistema de verificação se tornar de tal forma pesado que se torne dissuasor do recurso à medida pelo próprio público-alvo da medida.

Para além do dilema da restrição do acesso, a Garantia Pública na compra da 1.^a habitação para jovens comporta um conjunto de riscos financeiros, potenciais distorções no mercado imobiliário e

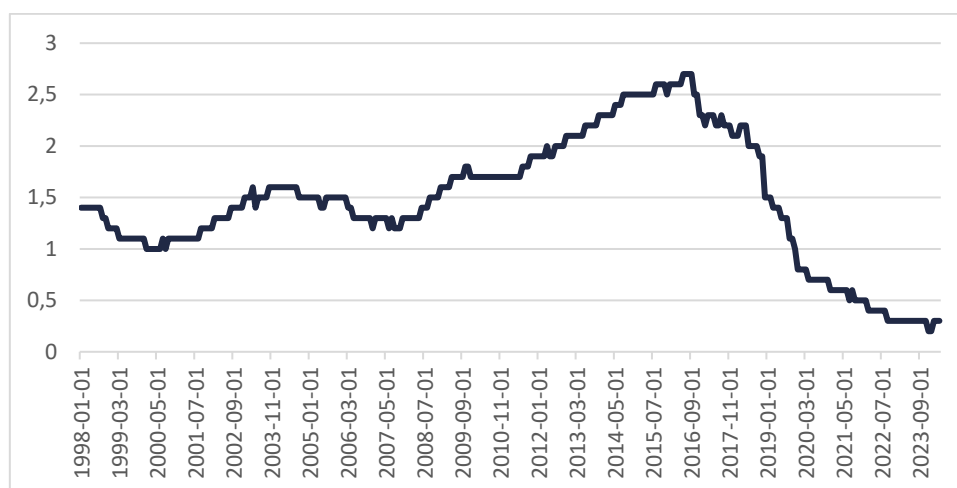
¹⁰ Cf. Por exemplo, a recente eliminação da consideração rendimento dos descendentes para o acesso ao Complemento Solidário para Idosos.

encargos financeiros para o Estado que têm de ser cuidadosamente geridos e tidos em conta no seu desenho.

Relativamente ao aumento do risco financeiro, a medida macroprudencial existente prevê que os empréstimos dos bancos se limitem a 90% do valor de aquisição da casa, obrigando os clientes a dispor dos restantes 10%. Esta iniciativa visa proteger os bancos e, indiretamente, os clientes, garantindo a solidez financeira dos mutuários que recorrem a este tipo de crédito. No entanto, a nova política de garantia pública visa cobrir os 15% restantes, permitindo um financiamento de 100% do valor de aquisição. Ora, este mecanismo pode representar um risco acrescido para o sistema financeiro, uma vez que os jovens sem poupança estão mais vulneráveis a variações económicas adversas.

Recorde-se que o incumprimento no crédito à habitação foi uma das causas da crise financeira que esteve na origem da Grande Recessão do início da década de 2010, evidenciando os riscos de um financiamento excessivamente facilitado sem a adequada verificação da capacidade de pagamento dos mutuários. [Em junho de 2016, no rescaldo da crise, o montante de empréstimos para habitação vencidos atingiu 2.629 milhões de euros, o maior valor registado desde 1998. Em contraste, este valor encontra-se atualmente nos 260,2M€ \(abril 2024\).](#) Assim, embora o rácio de crédito vencido nos empréstimos para compra de habitação¹¹ tenha caído para [0,2% em dezembro de 2023](#), o valor mais baixo desde o início da série em 1998, a introdução desta política pode reverter esta tendência positiva se não for acompanhada por uma avaliação rigorosa da capacidade de endividamento dos jovens beneficiários.

Figura 3 – Rácio empréstimos vencidos -Particulares - Habitação (%) (Banco de Portugal)



¹¹ O rácio de crédito vencido é percentagem do valor total de empréstimos contraídos que não é paga no prazo estabelecido.

Quanto à criação de possíveis distorções do mercado, a garantia pública pode levar a uma maior procura por habitação, especialmente em áreas urbanas onde os jovens preferem residir. Esta procura adicional pode inflacionar os preços das propriedades, tornando ainda mais difícil para outros segmentos da população, que não são elegíveis para a política, adquirirem habitação. O aumento dos preços pode também afetar o mercado de arrendamento, elevando os custos para todos os inquilinos.

Por último, existe o problema do financiamento da medida. À primeira vista, este pode parecer um problema menor, uma vez que a medida consiste apenas na oferta às entidades bancárias de uma garantia em caso de incumprimento e não em qualquer forma de transferência monetária. No entanto, e mesmo ignorando eventuais incentivos que tenham de ser feitos à banca para fomentar a sua adesão à medida, a medida requer necessariamente a constituição de uma provisão financeira – como um fundo de garantia – a ser ativado em caso de incumprimento por parte dos beneficiários. Partindo do pressuposto de que as entidades bancárias não irão financiar esta provisão – até porque tal seria dissuasor da sua adesão – restam apenas duas opções: a oneração dos empréstimos que vierem a beneficiar da Garantia Pública com um imposto com esse fim; ou o financiamento pelo Orçamento de Estado.

A primeira alternativa significa impor encargos regulares mais pesados aos beneficiários. A segunda opção pode implicar que o encargo financeiro para o Estado seja bastante significativo, sendo que isso resulta num aumento de impostos para obtenção de mais receita e/ou a priorização desta medida em detrimento de outra. Este risco é particularmente preocupante em situações de instabilidade económica ou recessão, onde os jovens podem ser mais afetados pelo desemprego ou reduções salariais – e, como tal, podem levar a um crescimento da taxa de incumprimento.

Em suma, para permitir que a operação do mecanismo de convergência se sobreponha à do distanciamento, será necessário um desenho muito equilibrado da medida, grande cuidado na negociação com as entidades bancárias e uma grande atenção à sua articulação com as medidas de política que têm vindo a ser implementadas nos últimos anos nesta área – em particular, com a política “Mais Habitação”.

6. Dispositivo de monitorização e avaliação da política

Este dispositivo de monitorização e avaliação procura integrar indicadores que permitam avaliar a eficácia da política em relação aos objetivos específicos estabelecidos.

O principal objetivo desta medida é facilitar o acesso dos jovens à compra da primeira habitação. Neste contexto, sugere-se que o mecanismo de monitorização tenha em conta os seguintes parâmetros:

- a) Indicadores de contexto;
- b) Indicadores de realização;
- c) Indicadores de resultado nas desigualdades.

Ao considerar estes parâmetros, o mecanismo de acompanhamento poderá fornecer informações relevantes sobre a conceção e a implementação da medida e a sua eficácia para garantir o cumprimento do objetivo proposto.

Tabela 7 – Indicadores de monitorização e avaliação da política

Parâmetro	Indicador
<i>Indicadores de contexto</i>	Taxa de poupança por grupo etário
	Rácio de empréstimos à habitação vencidos pelos particulares com idade entre os 18-34 anos no ano _{n-1} (crédito malparado)
	Número de créditos bancários concedidos para habitação própria a particulares com idade entre os 18-34 anos e permanente por escalão de rendimento do contraente no ano _{n-1}
	Número de indivíduos que têm crédito bancário para habitação própria e permanente com idade entre os 18-34 anos por escalão de rendimento do contraente e tipo de contrato de trabalho no ano _{n-1}
<i>Indicador de realização</i>	Número de beneficiários da medida no ano _n
<i>Indicadores de resultado nas desigualdades</i>	Rácio de empréstimos à habitação vencidos pelos particulares com idade entre os 18-34 anos no ano _n (crédito malparado)
	Número de indivíduos que têm crédito à habitação com idade entre os 18-34 anos no ano _n
	Número de créditos bancários concedidos para habitação própria a particulares com idade entre os 18-34 anos e permanente por escalão de rendimento do contraente e tipo de contrato de trabalho no ano _n
	Número de beneficiários da medida, por escalão de rendimento e tipo de contrato de trabalho no ano _n

7. Referências

7.1 Referências bibliográfica

- Antunes, G. (2020). *Housing policies in (the) crisis: The Troika Memorandum and the housing market in Portugal*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/lissabon/16543.pdf>
- Arbaci, S. (2007). Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, 7(4), 401–433. <https://doi.org/10.1080/14616710701650443>
- Carmo, R. M. E. do, & Matias, A. R. (2019). *Retratos da precariedade: Quotidianos e aspirações dos trabalhadores jovens* (1.a edição). Tinta da China.
- Fox, M. A. (2016). 5. People, objects, and identity. Em M. A. Fox, *Home: A Very Short Introduction* (pp. 64–77). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780198747239.003.0005>
- Harvey, D. C. (2019). *Spaces of global capitalism: A theory of uneven geographical development*. Verso.
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge.
- Mendes, L. (2022). The Dysfunctional Rental Market in Portugal: A Policy Review. *Land*, 11(4), 566. <https://doi.org/10.3390/land11040566>
- Mendes, L., Carmo, A., & Malheiros, J. (2019). Gentrificação transnacional, novas procuras globais e financeirização do mercado de habitação em Lisboa. Em A. C. dos Santos (Ed.), *A nova questão da habitação em Portugal: Uma abordagem de economia política*. Actual.
- Preece, J., Crawford, J., McKee, K., Flint, J., & Robinson, D. (2020). Understanding changing housing aspirations: A review of the evidence. *Housing Studies*, 35(1), 87–106. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1584665>
- United Nations. (2009). *The right to housing*. United Nations. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf
- United Nations. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. OHCHR. Obtido 20 de junho de 2024, de <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. United Nations; United Nations. Obtido 20 de junho de 2024, de <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

7.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos

Carta Social Europeia, <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter>,

Constituição da República Portuguesa;
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho que aprova o Regime dos Contratos de Crédito relativos a Imóveis (versão atualizada).

Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021L2167>

Lei de Bases da Habitação aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

Lei n.º 2/2024 de 5 de janeiro que aprova o Programa Nacional de Habitação 2022-2026.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho que aprova a Estratégia Nacional de Habitação para o período de 2015-2031.

United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. United Nations; United Nations. Obtido 20 de junho de 2024, de <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

United Nations. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. OHCHR. Obtido 20 de junho de 2024, de <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter