



ALOJAMENTO LOCAL NO CONCELHO DO PORTO

Relatório final

Abril de 2019



CATOLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

*O Porto é o lugar onde para mim
começam as maravilhas e todas as angústias*

Sophia de Mello Breyner



CATOLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

Alojamento Local no concelho do Porto

Estudo elaborado para a Câmara Municipal do Porto

Alojamento Local no concelho do Porto

Relatório final

Abril de 2019



CATOLICA
CATÓLICA PORTO BUSINESS SCHOOL

PORTO



CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

Autores

Castro, Alberto (coordenador)

Diretor do CEGEA. Doutor em Economia pela University of South Carolina. É Professor Catedrático Convidado da Católica Porto Business School, de que foi Diretor entre 1998 e 2008. Desde 1990, coordenou a elaboração dos sucessivos Planos Estratégicos da Indústria do Calçado, entre diversos outros trabalhos de consultoria. Preside aos Conselhos Fiscais da Mota-Engil e do Super Bock Group. Administrador não executivo da Mystic Invest, SGPS, integra, ainda, a Comissão de Investimentos da Portuguese Venture Capital Initiative. É Vice-Presidente do Conselho Económico e Social

Santos, Fernando

Professor Assistente da Católica Porto Business School, onde exerce funções de docência, investigação e consultoria. Doutor em *Business and Finance* e mestre em *Business Administration and Quantitative Methods* pela Universidad Carlos III de Madrid.

Cunha, Mariana Alves da

Professora Assistente da Católica Porto Business School onde leciona nos domínios da Economia. Doutora em Economia, com especialização em Economia Industrial, pela Universidade do Porto. Mestre e licenciada em Economia pela Universidade Católica Portuguesa. As suas principais áreas de investigação são Microeconomia, Economia Industrial, Regulação e Concorrência.

Seixas, Carlos

Professor Assistente na Católica Porto Business School. Doutoramento em Economia, com especialização em Economia Política e Pública, pela Universidade do Porto. As suas principais áreas de interesse são economia da política; motivação dos políticos; políticas de longo prazo; e escolha pública. Leciona em unidades curriculares, ao nível da licenciatura, que versam sobre algumas destas áreas, nomeadamente Macroeconomia e Economia e Políticas Públicas.

DISCLAIMER

Este relatório foi preparado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Católica Porto em resposta a uma solicitação da Câmara Municipal do Porto. O seu conteúdo é confidencial: o acesso e a sua divulgação são da exclusiva responsabilidade da entidade promotora. As opiniões veiculadas neste documento só responsabilizam os autores e não vinculam a Universidade Católica Portuguesa nem a Câmara Municipal do Porto.

Porto, abril 2019

Alberto Castro

(Coordenador do Estudo)

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento a todos aqueles que, nas Águas do Porto e na Câmara Municipal do Porto, facilitaram este trabalho e, em particular, a Filipe Costa, João Lopes, Michele Pinto e Valdemar Freitas da Águas do Porto; e Fernando Pinto, Luísa Roseira, Maria João Sá e Sérgio Rocha da Câmara Municipal do Porto. Ricardo Valente foi bem mais do que o representante do “dono da obra”: os seus comentários, questões e sugestões contribuíram para a melhoria do produto final.

ÍNDICE

GLOSSÁRIO E ACRÓNIMOS	11
1. INTRODUÇÃO.....	13
2. PROCESSO DE GERAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DESCRITIVA	15
2.1. ALOJAMENTO LOCAL.....	16
2.2. STOCK DE OFERTA DE HABITAÇÃO.....	21
2.3. DINÂMICA DE OFERTA DE HABITAÇÃO	23
2.4. REABILITAÇÃO E CONSTRUÇÃO NOVA	26
3. IMPACTO DO ALOJAMENTO LOCAL NA HABITAÇÃO	28
3.1. PRESSÃO CORRENTE	28
3.2. DINÂMICAS DE PRESSÃO	35
4. SÍNTESE DE LIMITAÇÕES.....	42
5. CONCLUSÕES E QUESTÕES EM ABERTO	44
6. ANEXOS	49
6.1. ANEXO I.....	49
6.1.1. <i>Portugal</i>	49
6.1.2. <i>Casos internacionais</i>	52
6.2. ANEXO II	57
6.3. ANEXO III.....	58
6.4. ANEXO IV.....	59
6.5. ANEXO V	61
6.6. ANEXO VI.....	62
6.7. ANEXO VII	64
6.8. ANEXO VIII	67
6.9. ANEXO IX.....	68
6.10. ANEXO X	69
7. BIBLIOGRAFIA.....	70

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – N.º DE REGISTOS DE AL POR ANO DE ABERTURA E POR ANO DE REGISTO.....	17
GRÁFICO 2 – REPARTIÇÃO DO N.º DE REGISTOS DE AL POR MODALIDADE.....	18
GRÁFICO 3 – N.º DE REGISTOS DE AL POR TIPOLOGIA DO TITULAR.....	19
GRÁFICO 4 – N.º DE REGISTOS DE AL POR FREGUESIA	20
GRÁFICO 5 – N.º DE ALOJAMENTOS FAMILIARES E N.º DE ALOJAMENTOS VAGOS POR FREGUESIA (2011).....	21
GRÁFICO 6 – VARIAÇÃO DE N.º DE CONTADORES DE HABITAÇÃO (TOTAL E INATIVOS), POR FREGUESIA (2011-2018).....	24
GRÁFICO 7 – N.º DE ALVARÁS DE REABILITAÇÃO E CONSTRUÇÃO NOVA POR FREGUESIA (2011- 2018)	26
GRÁFICO 8 – PRESSÃO CORRENTE DO AL POR FREGUESIA	31
GRÁFICO 9 – PRESSÃO DO AL SOBRE HABITAÇÃO EXISTENTE E NOVA HABITAÇÃO NÃO AL POR FREGUESIA	37
GRÁFICO 10 – PRESSÃO DO AL SOBRE HABITAÇÃO OCUPADA E VAGA POR FREGUESIA	40
GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DO N.º DE CAMAS POR ANO DE REGISTO	58
GRÁFICO 12 – REPARTIÇÃO DO N.º DE CAMAS POR MODALIDADE	58
GRÁFICO 13 – PRESSÃO CORRENTE DO AL POR FREGUESIA	64
GRÁFICO 14 – PRESSÃO DO AL SOBRE HABITAÇÃO EXISTENTE E NOVA HABITAÇÃO NÃO AL POR FREGUESIA	65
GRÁFICO 15 – PRESSÃO DO AL SOBRE HABITAÇÃO OCUPADA E VAGA POR FREGUESIA	66

FIGURAS

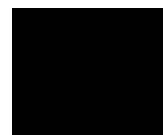
FIGURA 1 – N.º DE REGISTOS DE AL POR SUBSECÇÃO.....	20
FIGURA 2 – N.º DE ALOJAMENTOS FAMILIARES E N.º DE ALOJAMENTOS VAGOS POR SUBSECÇÃO (2011).....	22
FIGURA 3 – VARIAÇÃO DE N.º DE CONTADORES DE HABITAÇÃO (TOTAL E INATIVOS) POR SUBSECÇÃO (2011-2018)	25
FIGURA 4 – N.º DE ALVARÁS DE REABILITAÇÃO E CONSTRUÇÃO NOVA POR SUBSECÇÃO (2011- 2018)	27
FIGURA 5 – PRESSÃO CORRENTE DO AL POR SUBSECÇÃO	32
FIGURA 6 – SUBSECÇÕES POTENCIALMENTE PROBLEMÁTICAS.....	34
FIGURA 7 – PRESSÃO DO AL SOBRE HABITAÇÃO EXISTENTE E NOVA HABITAÇÃO NÃO AL POR SUBSECÇÃO	38
FIGURA 8 – PRESSÃO DO AL SOBRE HABITAÇÃO OCUPADA E VAGA POR SUBSECÇÃO	41
FIGURA 9 – NÚMERO SEMANAL DE LISTAGENS DE <i>AIRBNB</i> EM BERLIM (COYLE AND YOUNG, 2006)	55

Glossário e acrónimos

AdP	Águas do Porto.
AL	Alojamento Local.
Alojamento familiar	Todo o alojamento que, normalmente, se destina a alojar apenas uma família e não é totalmente utilizado para outros fins no momento de referência.
Alojamento vago	Alojamento familiar desocupado e que está disponível para venda, arrendamento, demolição ou outra situação no momento de referência.
Alojamentos familiares clássicos	Alojamento familiar constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos, num edifício de carácter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente que dê acesso direto, ou através de um jardim ou terreno, a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, entre outros).
Alojamentos familiares não clássicos	Alojamento que não satisfaz inteiramente as condições do alojamento familiar clássico pelo tipo e precariedade da construção, porque é móvel, improvisado e não foi construído para habitação, mas funciona como residência habitual de, pelo menos, uma família no momento de referência.
Apartamento	Estabelecimento de alojamento local cuja unidade de alojamento é uma fração autónoma de edifício, ou parte de prédio urbano, suscetível de utilização independente.
Arrendatário	Indivíduo que toma algo de arrendamento, geralmente uma habitação (inquilino).
CMP	Câmara Municipal do Porto.
Construção nova	Alvarás com descrição da operação assim designada.
Contadores de habitação	Contadores não AL que já tiveram, pelo menos, um contrato de tarifa doméstica associado e contadores AL.
Estabelecimento de hospedagem	Estabelecimentos cujas unidades de alojamento são constituídas por quartos. Os estabelecimentos de hospedagem podem usar a denominação de <i>Hostel</i> quando reúnam os requisitos específicos, previstos na lei para este tipo de estabelecimento. No caso do <i>Hostel</i> , a unidade de alojamento predominante deve ser o dormitório,

considerando-se predominante sempre que o número de utentes em dormitório seja superior ao número de utentes em quarto.

INE	Instituto Nacional de Estatística.
Lugar	Aglomerado populacional, com 10 ou mais alojamentos, destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias.
Moradia	Estabelecimento de alojamento local cuja unidade de alojamento é um edifício autónomo, de carácter unifamiliar.
Pessoa coletiva	Organização constituída por um agrupamento de indivíduos, ou por um complexo patrimonial, tendo em vista a prossecução de um interesse comum determinado e à qual a ordem jurídica atribui a qualidade de sujeito de direito (personalidade jurídica). Podem ser de direito público ou de direito privado.
Pessoa singular	Empresário em nome individual, residente em território português ou não residente, que obtenha rendimentos não imputáveis a estabelecimento estável situado em território português, relativamente aos quais haja lugar à obrigação de apresentar declaração periódica de rendimentos.
Proprietário	Pessoa singular ou coletiva que ao qual pertence o alojamento.
Reabilitação	Alvarás com uma das seguintes designações: alteração, ampliação e reconstrução.
RNAL	Registo Nacional de Alojamento Local.
Secção estatística	Unidade territorial, correspondente a uma área contínua da freguesia, com cerca de 300 alojamentos, destinados à habitação.
Subsecção estatística	Unidade territorial que identifica a mais pequena área homogénea de construção ou não, existente dentro da secção estatística. Corresponde ao quarteirão nas áreas urbanas, ao lugar ou parte do lugar nas áreas rurais ou a áreas residuais que podem ou não conter unidades estatísticas (isolados).



1. Introdução

Se alguém que tivesse vivido no Porto na década de 1950 voltasse à cidade no início do século XXI, reconheceria o traçado das principais ruas mas estranharia a falta de bulício, o silêncio noturno e o abandono de muito do edificado. As estatísticas confirmam-no: nas últimas décadas, a cidade perdeu habitantes, a sua idade média aumentou e muitos edifícios abandonados não encontraram qualquer utilização. A Baixa da cidade, outrora centro de negócios e sede da generalidade dos bancos, foi sendo esvaziada. Nas campanhas eleitorais discutiam-se políticas e medidas para revitalizar essa zona onde, à noite, se tinha tornado inseguro circular.

Até que, como previa um livro editado pela Associação Comercial do Porto (“Recursos a Voar”), as chamadas companhias “*low-cost*”, tirando partido da fantástica infraestrutura aeroportuária da região, começaram a “agitar a malta”. Sucedeu-se um círculo virtuoso em que se conjugaram circunstâncias mais ou menos conjunturais, com políticas acomodáticas da dinâmica entretanto gerada, a que se somaram outras que a procuravam sustentar e estimular. E o Porto foi mudando, talvez não ainda quanto à população residente habitual (não há números seguros) mas, certamente, quanto ao número de pessoas que nela dormem, fruto do crescimento acelerado do turismo. Para os acolher e acomodar, surgiram novos negócios, ganharam nova vida alguns outros, reabilitou-se edificado degradado e, até, se construiu novo. Se, ao turismo, somarmos o aumento muito significativo de “estudantes Erasmus”, percebemos que a cidade, num curto espaço de tempo, readquiriu a vivência internacional de que são feitos os anos gloriosos da sua história.

Era o mercado a funcionar em pleno: aumento da procura, resposta da oferta, revalorização de ativos imobiliários, subida de preços talvez mais patentes nos aumentos das rendas e nos serviços de hotelaria e restauração. No entanto, desta vez, a resposta do lado da oferta foi diferente. Não foi mais do mesmo, não houve, apenas, um aumento quantitativo, nomeadamente na disponibilização de alojamentos. É que, entretanto, as novas tecnologias tinham-se vindo imiscuir nessa atividade, viabilizando plataformas de reserva *online*, as *Booking* deste mundo, que tornavam a procura verdadeiramente global. Mas não só! Criaram, também, espaço para novos modelos de negócio fundados no reconhecimento de que havia um potencial de oferta até aí inexplorado. Surgem os *Airbnb* que, do nada, dão a pequenos negócios locais acesso à referida procura mundial e, nesse passo, emerge o crescimento do chamado alojamento local.

Como acontece frequentemente, há uma outra face que esta economia vibrante esconde; a euforia do sucesso no curto prazo pode comprometer a sustentabilidade do negócio no médio e longo prazo. Este eventual excesso, e os problemas que ele aporta, não são um

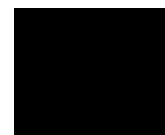
exclusivo do Porto ou Lisboa: se as plataformas digitais permitem partilhar a oferta e globalizar a procura, o problema quando nasceu foi, mais ou menos, para todos¹.

Sem pretensões de ser exaustivo, parece razoável admitir que, no caso do Porto, o afluxo turístico tem um conjunto de determinantes que incluem a localização, o enquadramento paisagístico, história, monumentos, gastronomia, acessibilidade económica, mas também o carácter da cidade para o qual contribuem as suas gentes e a sua forma de vida. Se, por absurdo, admitíssemos uma parte histórica do Porto apenas ocupada por turistas, não haveria razões nem para uma estadia mais prolongada, nem para cá voltar. Talvez essa já fosse, numa lógica economicista, uma boa razão para se ponderarem medidas que evitasse esse excesso. Porém, mesmo que no fim haja coincidência de resultados, as razões para analisar os eventuais excessos decorrentes da dinâmica turística e do alojamento local, em particular, hão de ser mais amplas e multifacetadas, envolvendo a economia mas também a sociologia, a ideologia mas também a análise empírica, a história assim como a prospetiva.

O presente trabalho procura aportar à discussão uma dimensão quantitativa: deixar os dados falar sem os forçar a confessar o que pretendemos. Não quer isso dizer que não haja espaço para a opção política, mas não foi esse o nosso caderno de encargos. Procedemos por passos com o objetivo de avaliar, de forma tão completa quanto possível, o impacto do AL na oferta habitacional do Concelho, suas freguesias, e suas subsecções.

Numa primeira instância, procedeu-se à análise da dinâmica do AL propriamente dito, tanto na vertente espacial como na vertente temporal. Num segundo momento, procedeu-se a uma análise de natureza relativa, confrontando a dinâmica do AL com a oferta habitacional total, procurando aferir o peso do primeiro na segunda. Metodologicamente, a análise está assente no desenvolvimento de um conjunto de indicadores de pressão do AL sobre a oferta habitacional: numa primeira fase, avaliou-se a pressão corrente; numa segunda fase, decompôs-se o indicador de pressão corrente em grandezas, simultaneamente, observáveis e informativas sobre as dinâmicas de AL e de oferta habitacional. Este exercício é particularmente informativo porque permitiu: (i) perceber em que medida o AL ocupou habitações existentes; (ii) confrontar essa informação com a dinâmica de nova oferta de habitação que não é AL; e (iii) diferenciar entre ocupação de habitação vaga e de habitação ocupada. São estas as traves mestras do estudo que, a seguir, se apresenta. Alguns dos detalhes, mais técnicos, são remetidos para anexos. Numa síntese conclusiva, procuraremos sumariar resultados, identificar limitações e deixar pistas para alguns aspetos que poderiam justificar aprofundamento ou investigação adicional.

¹ No Anexo I, encontra-se uma descrição da evolução do enquadramento legislativo do alojamento local, entre nós, bem como uma síntese de medidas adotadas em várias cidades europeias e americanas.



2. Processo de geração de dados e análise descritiva

A análise proposta neste estudo combina informação disponibilizada por diversas entidades. A cada origem de dados corresponde uma base de dados com características próprias, sintetizadas de seguida.

1. Dados relativos aos registos de Alojamentos Locais, disponibilizados pelo Registo Nacional de Alojamento Local². Esta base de dados contém informação sobre a data do registo, nome do AL, data de abertura ao público, modalidade (apartamento, moradia, estabelecimento de hospedagem ou *Hostel*), número de camas, número de utentes, número de quartos, número de beliches, localização (endereço, código postal, localidade, freguesia, concelho, distrito e NUT II), nome do titular, qualidade do titular (arrendatário, proprietário ou outro tipo), tipo de titular (singular ou coletivo), país do titular e contacto.
2. Dados relativos aos stocks de oferta de habitação, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística – Censos 2011³. Esta base de dados contém informação sobre os recenseamentos da população e habitação em 2011. Os dados dos censos contém um vasto conjunto de informações que permitem uma caracterização, por área geográfica: dos indivíduos; dos núcleos familiares e das famílias clássicas; e, dos alojamentos e dos edifícios. Esta última dimensão serviu os propósitos do presente estudo. A base de dados permite uma análise intra-freguesia, uma vez que é utilizado um sistema de referência geográfica – Base Geográfica de Referência de Informação 2011 (BGRI 2011) – que contempla múltiplas unidades de observação por freguesia, nomeadamente “secção estatística”, “subsecção estatística” e “lugar”⁴.
3. Dados relativos aos contadores de água, disponibilizados pela Águas do Porto para os anos de 2011 a 2018. Esta base de dados contém, para cada ano e cada

² Base de dados disponível em www.rnt.turismodeportugal.pt/RNAL.

³ Base de dados disponível em www.censos.ine.pt.

⁴ Uma “secção estatística” é uma unidade territorial, correspondente a uma área contínua da freguesia, com cerca de 300 alojamentos, destinados à habitação. Uma “subsecção estatística” consiste numa unidade territorial que identifica a mais pequena área homogénea de construção ou não, existente dentro da secção estatística. Corresponde ao quarteirão nas áreas urbanas, ao lugar ou parte do lugar nas áreas rurais ou a áreas residuais que podem ou não conter unidades estatísticas (isolados). Um “lugar” é um aglomerado populacional com 10 ou mais alojamentos destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias. (Censos, 2011). No total existem 1946 subsecções estatísticas e 441 secções estatísticas nas freguesias do concelho do Porto (ver Anexo II). Note-se que o concelho do Porto é constituído por sete freguesias. No entanto, três delas são “Unições” de freguesias, resultantes da reforma administrativa concretizada em 2013. Nalguns casos, reverteremos à divisão pré-2013, para melhor identificarmos dinâmicas com diferente incidência dentro da União respetiva.

subsecção estatística, informação sobre: [1] o número de contadores de AL; [2] o número de contadores que, não sendo AL, já tiveram pelo menos um contrato de tarifa doméstica associado⁵. A soma de ambos foi designada “número de contadores de habitação”. Propomos capturar a dinâmica de oferta de habitação através da dinâmica de contadores de água. Estes dados têm especial importância no desenvolvimento do estudo, em particular por permitirem detalhar a natureza das contribuições para a pressão corrente do AL no mercado habitacional. Ainda assim, apresentam limitações importantes, documentadas ao longo do texto.

4. Dados sobre a nova construção e reabilitação de habitação, para os anos de 2011 a 2018, disponibilizados pela Câmara Municipal do Porto (CMP). Para cada alvará emitido, a base de dados contém informação sobre: tipo de procedimento (comunicação prévia, licenciamento ou legalização), coordenadas GPS do centroide do edifício, operação urbanística (construção nova, reabilitação ou alteração), usos (AL, armazém, habitação, comércio, serviços, etc.), área total de construção e ano de emissão do alvará⁶.

2.1. Alojamento Local

Da base de dados disponibilizada pelo Registo Nacional de Alojamento Local recolheram-se, por referência a outubro de 2018, todos os registos de AL com: (i) ano de registo compreendido entre 2001 e 2018; e (ii) localização no concelho do Porto. A base de dados reportou 7 263 registos de AL que, com exceção de cinco, têm todos data de abertura entre 2007 e 2018.

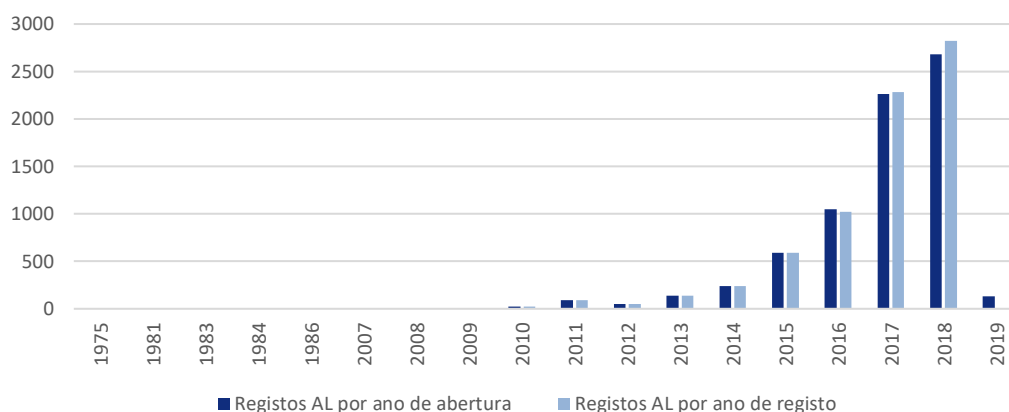
Foi utilizada a informação contida nos campos “morada” e “código postal”, disponibilizada nos registos de AL, para se obter as coordenadas GPS (latitude e longitude), através da plataforma da *Google Maps*. Com a informação das coordenadas GPS destes 7 263 registos de AL foi feito um primeiro mapeamento, de modo a verificar a robustez dos resultados dessas coordenadas. Este procedimento permitiu identificar 79 registos cujas moradas apresentavam erros de redação e/ou estavam incompletas. Destes 79 registos, 5 foram excluídos por não se encontrarem no concelho do Porto e os restantes registos foram corrigidos, resultando num total de 7 258 registos de AL válidos a outubro de 2018⁷.

⁵ Note-se que os contadores de AL podem, ou não, ter tido, no passado, contratos de tarifa doméstica associados.

⁶ Nestes dados não foram incluídos os dados relativos a operações de loteamento, obras de urbanização, obras de demolição e outros tipos de obras.

⁷ O processo de georreferenciação está sujeito a erro por duas razões: (i) moradas mal reportadas; e, (ii) alocação da coordenada geográfica ao código postal mais próximo por falta de reconhecimento da morada. Por estas razões podem existir pequenas diferenças entre os valores reais e os valores reportados de AL, por freguesia, por secção estatística ou por subsecção estatística – sendo que, naturalmente, os erros de georreferenciação crescem com o nível da repartição geográfica do concelho.

Gráfico 1 – N° de registos de AL por ano de abertura e por ano de registo

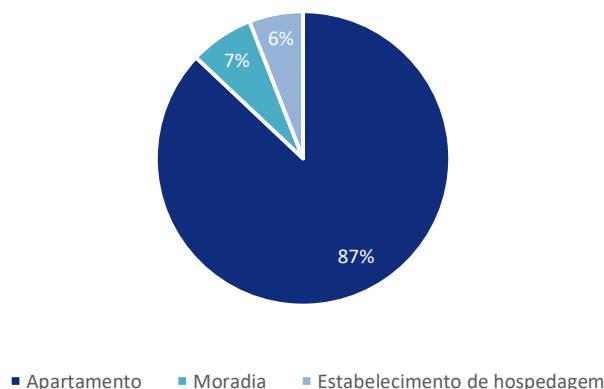


Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações].

Nota: Os dados relativos a 2019 devem decorrer de erros de *report*.

A análise do Gráfico 1 permite concluir que o crescimento de AL no concelho do Porto é, como seria de esperar, um fenómeno recente. De acordo com os dados recolhidos, até ao final de 2010, estavam registados 30 AL e tinham aberto ao público 31 AL, representando uma ínfima parte do total de registos atuais (cerca de 0,4% do total). Muito embora a esta fonte de dados seja reconhecida a capacidade para caracterizar as dinâmicas de AL em Portugal, importa salientar que, ao longo do tempo, existiram alterações na legislação que resultaram na obrigatoriedade do registo sendo, por isso, necessário fazer uma leitura cuidadosa destes dados. Em concreto, só uma parte dos registos de 2017 deve ser entendida como um acréscimo efetivo, naquele ano, de AL disponíveis dado que uma outra parte diz respeito à regularização de AL, já existentes, que só nessa data passaram a ter registo obrigatório (nomeadamente os *Airbnb*). Em princípio, a dinâmica por 'ano de abertura' deveria estar imune a este ruído. No entanto, mesmo admitindo uma aceleração nos últimos anos, importa reconhecer que, com elevada probabilidade, o campo 'ano de abertura' não foi insensível ao campo 'ano de registo'. Para efeito da nossa análise, as implicações destas eventuais imprecisões não são decisivas.

Gráfico 2 – Repartição do nº de registos de AL por modalidade



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações].

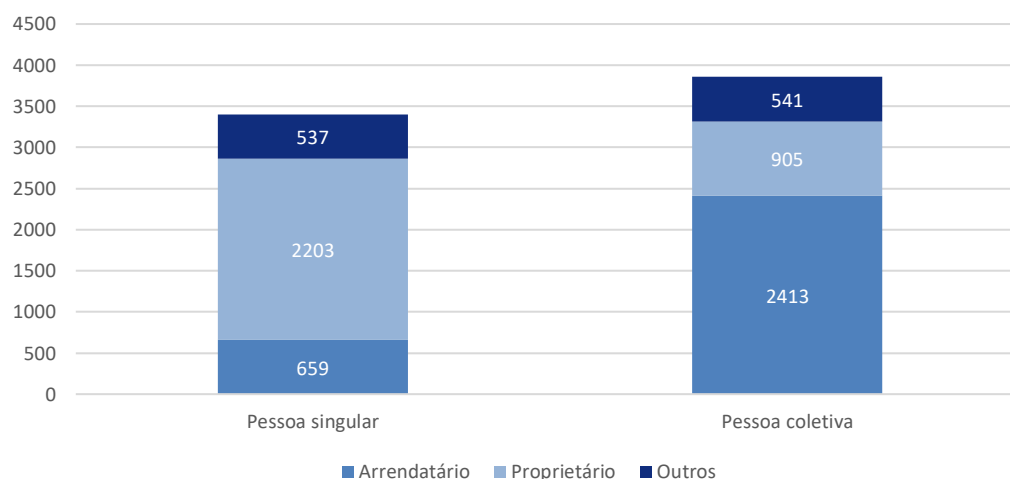
Nota: Apartamento – estabelecimento de alojamento local cuja unidade de alojamento é uma fração autónoma de edifício ou parte de prédio urbano suscetível de utilização independente. Moradia – estabelecimento de alojamento local cuja unidade de alojamento é um edifício autónomo, de carácter unifamiliar. Estabelecimento de hospedagem – estabelecimentos de hospedagem são estabelecimentos cujas unidades de alojamento são constituídas por quartos. Os estabelecimentos de hospedagem podem usar a denominação de *Hostel* quando reúnam os requisitos específicos previstos na lei para este tipo de estabelecimento. No caso do *Hostel*, a unidade de alojamento predominante deve ser o dormitório, considerando-se predominante sempre que o número de utentes em dormitório seja superior ao número de utentes em quarto. No caso do concelho do Porto, cerca de 11% dos AL registados como estabelecimentos de hospedagem são *Hostels*.

A análise do Gráfico 2 permite concluir que a oferta de AL, por modalidade, está concentrada em apartamentos. Se, em vez do número absoluto de registos, usarmos como critério o número de camas médio por tipologia, os resultados são diferentes: a importância relativa da tipologia ‘Apartamentos’ é menor – o número médio de camas disponíveis na tipologia ‘Apartamentos’ é, natural e significativamente inferior, ao número médio de camas disponíveis na tipologia ‘Estabelecimento de hospedagem – *Hostel*’. Ainda assim, o peso dos apartamentos mantém-se superior a 70%. Em qualquer caso, o número de registos captura bem a dinâmica de oferta de AL já que a dinâmica associada ao número de registos de AL é muito similar à dinâmica associada ao número de camas de AL⁸.

No que diz respeito à tipologia do titular dos AL, é possível constatar, pela análise do Gráfico 3, que 53% dos titulares dos AL são pessoas coletivas e 47% são pessoas singulares. Adicionalmente, 65% (2 203) das pessoas singulares são proprietários, em contraste com os 63% (2 413) das pessoas coletivas que são arrendatários. Isto sugere, também, que a maioria dos arrendatários (cerca de 79%) dos AL são pessoas coletivas, enquanto a maioria os proprietários dos AL (cerca de 71%) são pessoas singulares.

⁸ Ver Anexo III.

Gráfico 3 – Nº de registos de AL por tipologia do titular



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações].

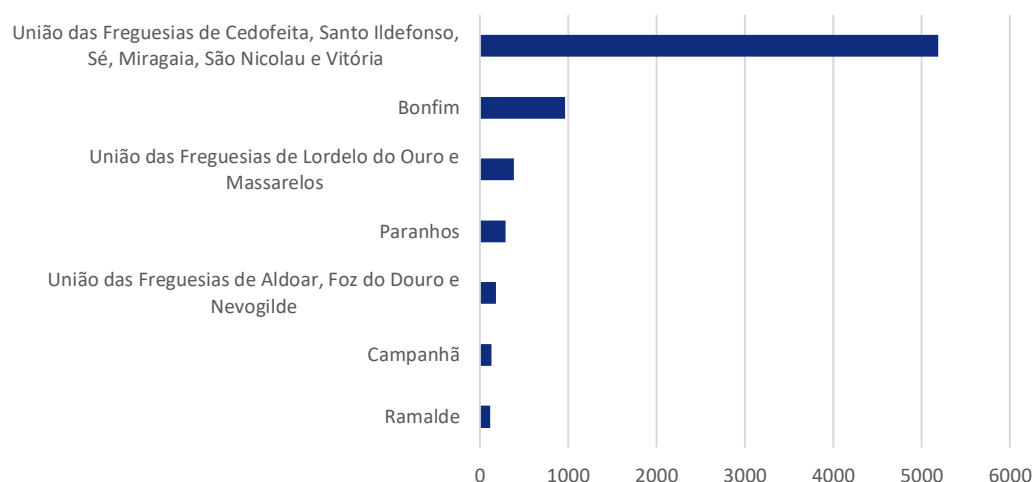
Nota: Pessoa singular – um empresário em nome individual, residente em território português ou não residente, que obtenha rendimentos não imputáveis a estabelecimento estável situado em território português, relativamente aos quais haja lugar à obrigação de apresentar declaração periódica de rendimentos. Pessoa coletiva – organização constituída por um agrupamento de indivíduos ou por um complexo patrimonial tendo em vista a prossecução de um interesse comum determinado e à qual a ordem jurídica atribui a qualidade de sujeito de direito (personalidade jurídica). Podem ser de direito público ou de direito privado. Arrendatário – indivíduo que toma algo de arrendamento, geralmente uma habitação (inquilino). Proprietário – pessoa singular ou coletiva a que ao qual pertence o alojamento. Outros – Comodatário, Usufrutuário, Cessionário, Donatário e Mandatário.

Da análise do Gráfico 4 decorre que a maioria dos AL se encontra concentrada no centro histórico do Porto. Cerca de 71% dos AL (5 190 registos) estão localizados na União de freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória. Dentro desta União de freguesias é, por sua vez, notável a concentração na antiga freguesia de Santo Ildefonso (cerca de 2 000 registos de AL).⁹ Se considerarmos as sete freguesias do concelho do Porto, aparece em segundo lugar a freguesia do Bonfim, onde estão registados 962 AL, o que corresponde a 13% no total dos AL contabilizados. A União de freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos aparece em terceiro lugar com 388 AL, o correspondente a 5% do total de AL. A freguesia de Paranhos e a União de freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde apresentam-se, respetivamente, com 292 e 182 registos de AL, seguindo-se as Freguesias de Campanhã e de Ramalde com, respetivamente, 128 e 116 registos de AL.

Uma análise mais fina, por subsecções estatísticas, apresentada na Figura 1, confirma que a distribuição de registos de AL é largamente assimétrica, uma vez que há uma maior concentração no centro histórico da cidade do Porto e, mesmo aí, se evidenciam assimetrias intra-freguesia não negligenciáveis. A título de exemplo, importa notar que das 1 946 subsecções, 1 142 não apresentam registos de AL. Assim, todos os 7 258 registos de AL estão localizados em apenas 804 subsecções (cerca de 40% do total).

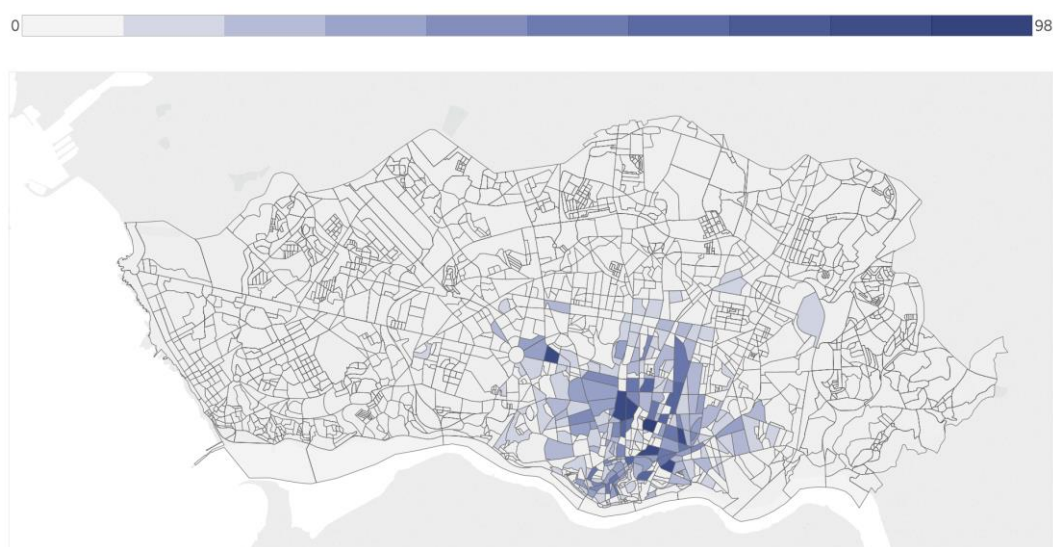
⁹ No Anexo IV estão apresentados os registos de AL por freguesia considerando a divisão vigente antes de 2013.

Gráfico 4 – N° de registos de AL por freguesia



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações].

Figura 1 – N° de registos de AL por subsecção



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações].

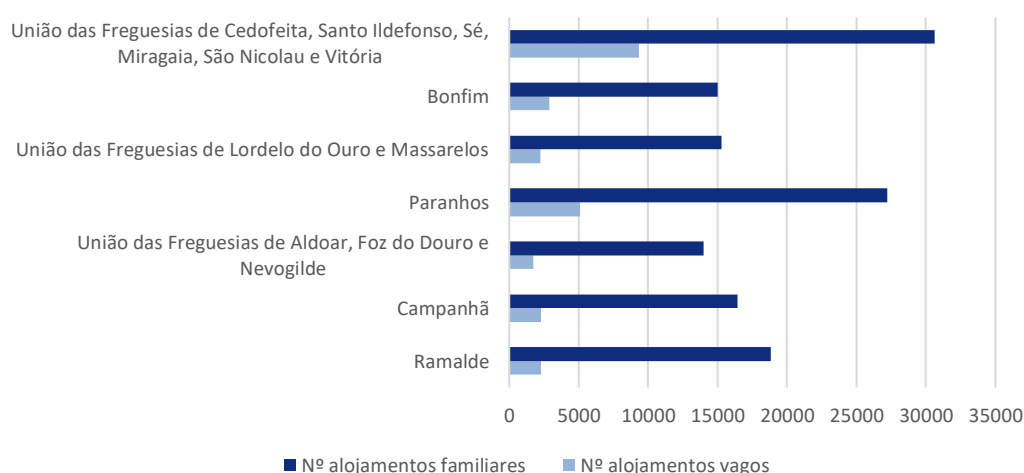
Nota: A análise tem por base a referenciação geográfica executada de acordo com metodologia especificada previamente (cujos resultados estão sintetizados no Anexo V).

Importa realçar que esta análise sofre de algumas limitações relevantes. Por um lado, dado que as subsecções não têm todas a mesma dimensão geográfica, uma comparação de totais carece de normalização. Por outro lado, a necessidade de normalização, em boa verdade, depende criticamente da natureza da subsecção. Note-se que algumas subsecções não têm qualquer habitação – por exemplo, como é natural, o lado interior da Rotunda da Boavista – enquanto outras poderão ter uma natureza marcadamente habitacional. Esta necessidade de normalização motiva a análise (da variação) do *stock* de oferta de habitação, desenvolvida de seguida.

2.2. Stock de oferta de habitação

De modo a capturar o *stock* de oferta de habitação, por freguesia e por subsecção estatística, recolheu-se informação relativa ao número de alojamentos familiares e ao número de alojamentos familiares vagos, contida nos Censos 2011¹⁰. Tendo em conta que a dinâmica de AL cresce significativamente após 2010, estes valores corresponderão em larga medida a um *stock* inicial de oferta de habitação, total e disponível (vago). Estes dados serão particularmente úteis para normalizar/relativizar a análise da dinâmica de oferta de AL.

Gráfico 5 – Nº de alojamentos familiares e nº de alojamentos vagos por freguesia (2011)



Fonte: INE – Censos (2011).

Nota: Alojamento familiar – todo o alojamento que, normalmente, se destina a alojar apenas uma família e não é totalmente utilizado para outros fins no momento de referência. Alojamento vago – alojamento familiar desocupado e que está disponível para venda, arrendamento, demolição ou outra situação no momento de referência.

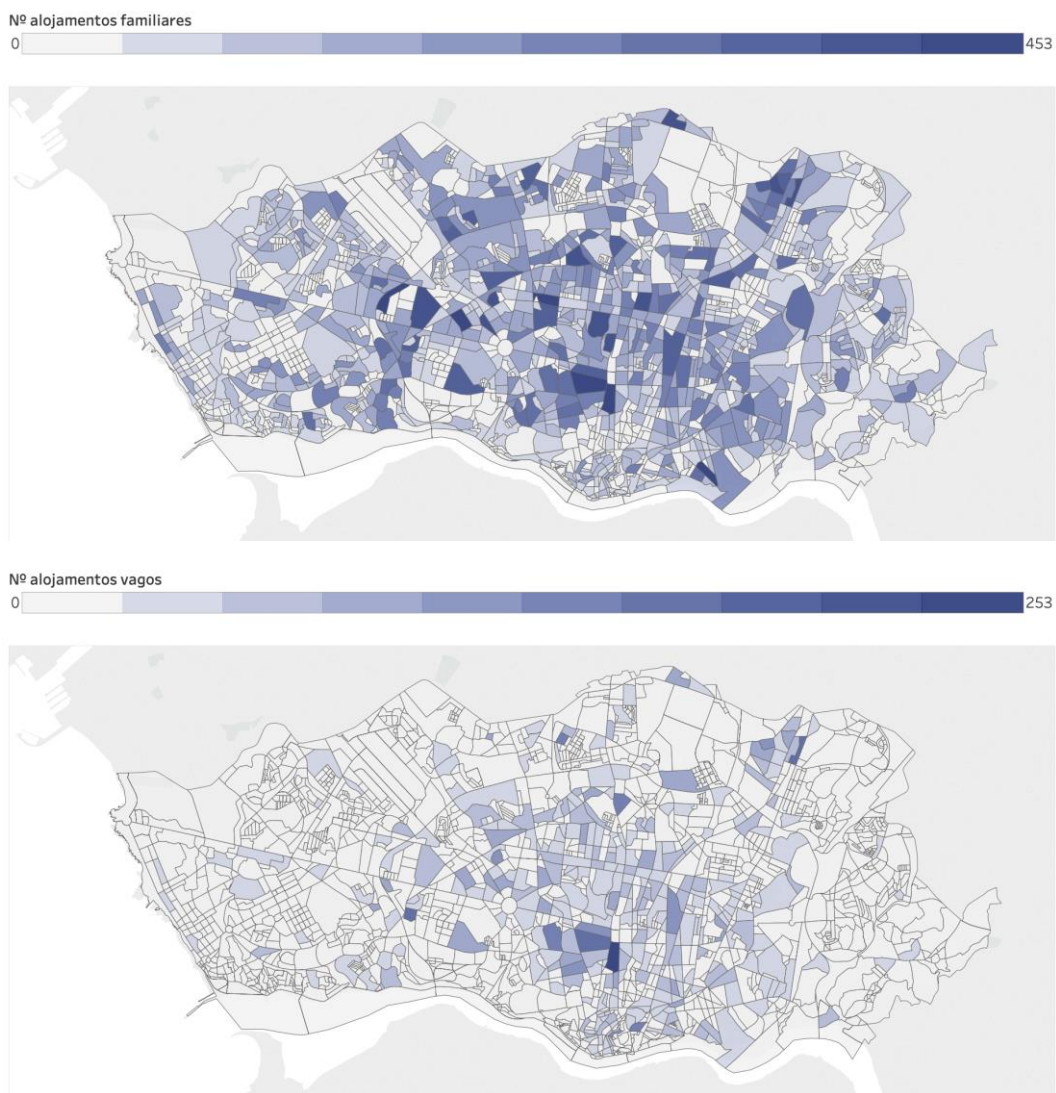
Para a cidade do Porto, no seu conjunto, em 2011, havia cerca de 138 mil alojamentos familiares, dos quais cerca de 19% estavam vagos. Os dados indicam que existem assimetrias importantes no *stock* de oferta de habitação, inter-freguesias – capturadas no Gráfico 5 – e intra-freguesias – capturadas na Figura 2. De acordo com o Gráfico 5, em 2011, cerca de 42% dos alojamentos familiares encontravam-se concentrados na União das freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau (22%) e na freguesia de Paranhos (20%). Estas duas são, também, as freguesias com maior número de alojamentos familiares vagos (cerca de 36%¹¹ na União das freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e 20% na freguesia de Paranhos). De uma forma geral, e de acordo

¹⁰ O alojamento familiar compreende todos os alojamentos familiares clássicos – alojamento familiar constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos num edifício de carácter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente que dê acesso direto ou através de um jardim ou terreno a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, entre outros) – e os não clássicos – alojamento que não satisfaz inteiramente as condições do alojamento familiar clássico pelo tipo e precariedade da construção, porque é móvel, improvisado e não foi construído para habitação, mas funciona como residência habitual de pelo menos uma família no momento de referência. O alojamento familiar representa todo o alojamento que, normalmente, se destina a alojar apenas uma família e não é totalmente utilizado para outros fins no momento de referência. O alojamento vago é um alojamento familiar desocupado e que está disponível para venda, arrendamento, demolição ou outra situação no momento de referência.

¹¹ A elevada percentagem de alojamentos vagos nas freguesias do designado 'centro histórico' pode ser entendida, como um indicador do estado de abandono de muitos prédios nessa área.

com a Figura 2, alguma desta correlação entre alojamentos familiares e alojamentos familiares vagos persiste na análise por subsecções.

Figura 2 – N.º de alojamentos familiares e n.º de alojamentos vagos por subsecção (2011)



Fonte: INE – Censos (2011).

Nota: Alojamento familiar – todo o alojamento que, normalmente, se destina a alojar apenas uma família e não é totalmente utilizado para outros fins no momento de referência. Alojamento vago – alojamento familiar desocupado e que está disponível para venda, arrendamento, demolição ou outra situação no momento de referência.

Numa primeira abordagem sobre a pressão exercida pelo AL, diga-se, desde já, que, ao nível das freguesias, o alojamento vago é significativamente superior ao número de AL reportado. Ou seja, o AL “caberia” no alojamento vago ou, dito de outro modo e negligenciando, por enquanto, outras dinâmicas, poder-se-ia admitir a hipótese de os AL estarem a exercer pressão unicamente no alojamento vago, não tendo implicações no alojamento não vago, e não colocando uma pressão significativo na média total. Se, porém, descermos ao nível das subsecções, a evidência altera-se: das 804 subsecções com pelo menos um registo de AL, 124 apresentam um número de registos de AL superior ao alojamento vago pelo que será preciso descer a um nível mais fino de análise para que possamos tirar conclusões (mais) seguras. Como se sabe, as médias podem esconder grandes variações.

Nessa linha de aprofundamento da análise, há a possibilidade de aventar que o peso dos AL no alojamento familiar, poderia servir de indicador de pressão dos AL. Naturalmente, este indicador de pressão seria tão mais eficaz, quanto menos fortes forem os pressupostos de ausência de dinâmica de oferta de habitação (2011-2018). A necessidade de avaliar este pressuposto motiva a análise da dinâmica de oferta de habitação, desenvolvida de seguida.

2.3. Dinâmica de oferta de habitação

Com o objetivo de compreender a dinâmica de oferta de habitação – por freguesia e por subsecção estatística – recolheu-se, junto da Águas do Porto (AdP), informação que permite capturar a evolução do número de contadores de habitação no concelho do Porto, entre 2011 e 2018.¹² Numa divisão útil para efeitos deste estudo, o número de contadores de habitação corresponde à soma de duas parcelas: [1] número de contadores de AL¹³; [2] número de contadores que, não sendo AL, já tiveram pelo menos um contrato de tarifa doméstica associado¹⁴.

A proposta de compreender a dinâmica de oferta de habitação, através da dinâmica de contadores de água, está baseada no plausível pressuposto de a disponibilidade de água aproximar, eficazmente, o uso dos espaços, nomeadamente na habitação¹⁵.

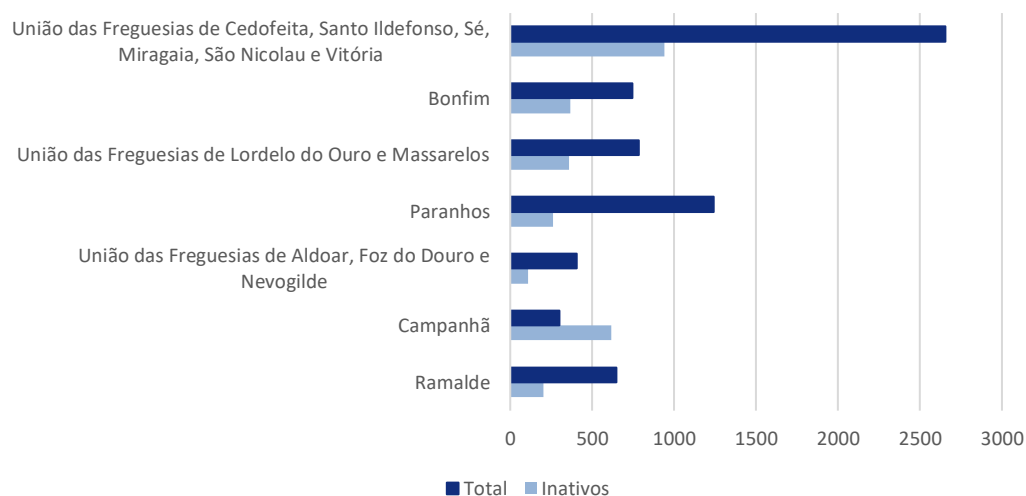
¹² No Anexo VI estão apresentados os dados relativos ao número de contadores de habitação (total, ativos e inativos) em 2018, por freguesia (pré-2013).

¹³ Os contadores de AL foram contabilizados tendo em conta todos os contadores incluídos, nos centros de custo ‘alojamento mobilado para turistas’ e ‘outros locais de alojamento de curta duração’.

¹⁴ Esta segunda parcela cobre as habitações ocupadas mais as que já tiveram ocupação encontrando-se, presentemente, desocupadas.

¹⁵ Existiriam alternativas a este procedimento, como por exemplo o recurso a dados relativos ao fornecimento elétrico. Por múltiplas razões consideramos que a opção tomada é globalmente superior face às alternativas. Uma das razões, mais instrumental, decorre do facto de, contrariamente à eletricidade, a AdP ser fornecedor único.

Gráfico 6 – Variação de nº de contadores de habitação (total e inativos), por freguesia (2011-2018)



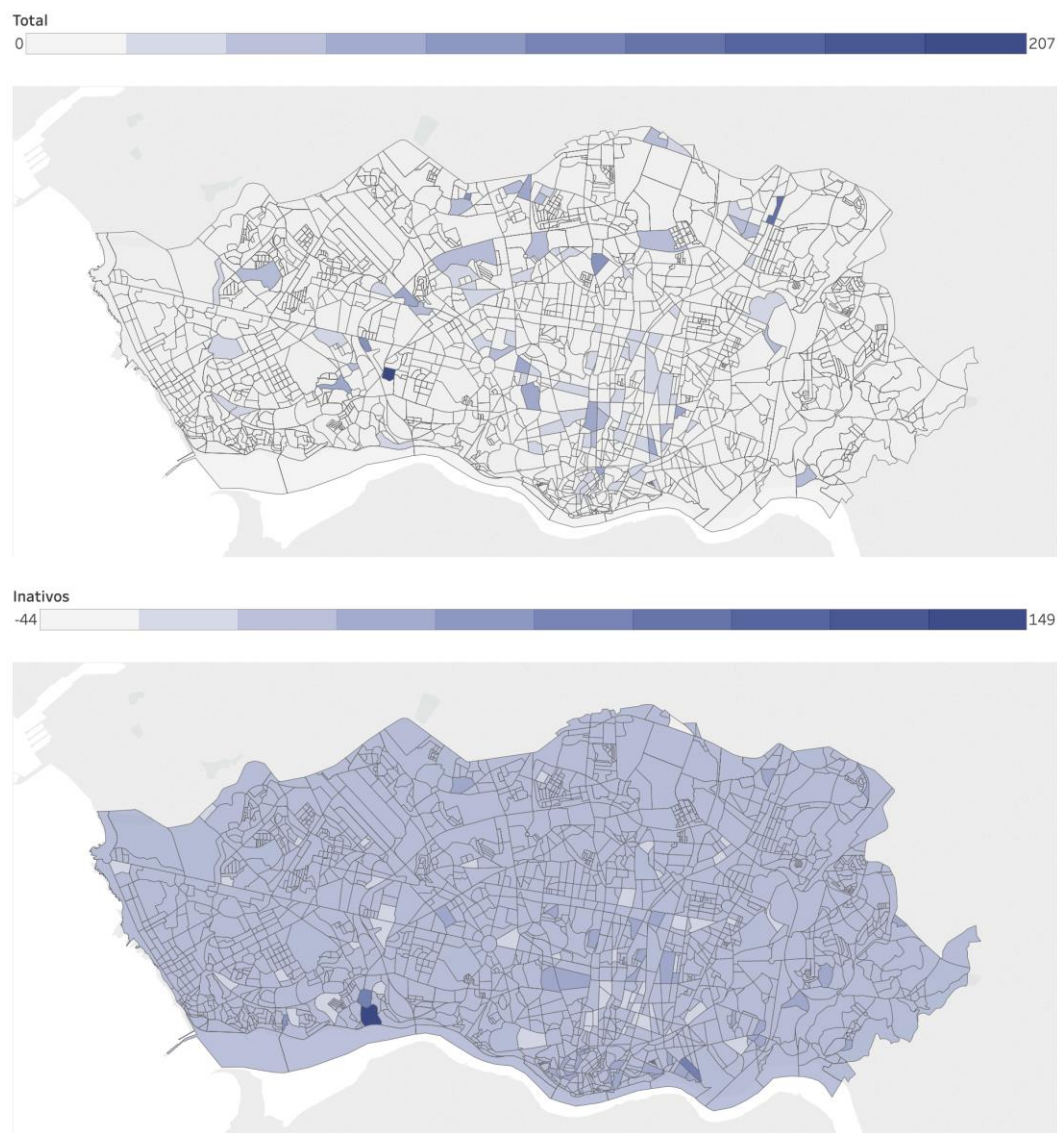
Fonte: AdP.

Nota: Contadores de habitação – contadores não AL mas que já tiveram pelo menos um contrato de tarifa doméstica associado e contadores AL. Total – contadores de habitação ativos e inativos. Inativos – contadores de habitação sem consumo nesse ano. Ativos – contadores de habitação com consumo nesse ano. Em geral, consideram-se “contadores com consumo” os contadores aos quais foram associados consumos de água nesse ano, quer por estimativa quer efetivamente.

Para a cidade do Porto, no seu conjunto, o número de contadores de água aumentou, no período 2011-2018, em 6 777. Pela análise do Gráfico 6, é possível constatar que: [1] o número total de contadores de habitação cresceu em todas as freguesias; [2] o crescimento varia significativamente de freguesia para freguesia; e [3] as dinâmicas dos contadores de habitação ativos e inativos estão positivamente correlacionadas, com exceção de Campanhã. Desagregando, retomando a divisão vigente antes de 2013, é possível constatar que a freguesia de Paranhos foi a que teve um maior aumento do número de contadores de habitação (1 240), seguida das freguesias de Cedofeita, de Santo Ildefonso e do Bonfim com, respetivamente, um aumento de 860, 808 e 745.¹⁶

¹⁶ No Anexo VI estão apresentados os valores, por freguesia (pré-2013), relativos a: número de contadores de habitação (total, ativos e inativos) em 2018; variação dos contadores de habitação (total, ativos e inativos) entre 2011 e 2018.

Figura 3 – Variação de nº de contadores de habitação (total e inativos) por subsecção (2011-2018)



Fonte: AdP.

Nota: Contadores de habitação – contadores não AL mas que já tiveram pelo menos um contrato de tarifa doméstica associado e contadores AL. Total – contadores de habitação ativos e inativos. Inativos – contadores de habitação sem consumo nesse ano. Ativos – contadores de habitação com consumo nesse ano.

O mérito da análise por subsecções resulta, mais uma vez, da capacidade de avaliar eventuais diferenças intra-freguesia, sendo identificáveis na

Figura 3 algumas subsecções (nomeadamente na Baixa da cidade do Porto) com decréscimo de contadores inativos.

Ainda que esta breve descrição dos dados permita, de alguma forma, balizar a pressão do AL na oferta habitacional, o seu potencial é explorado no capítulo seguinte, através do desenvolvimento de indicadores de pressão de AL. Por um lado, os dados possibilitam a estimação do alojamento existente e vago corrente. Por outro, são particularmente úteis para avaliar em que medida o AL resultou, ou não, na ocupação de nova oferta

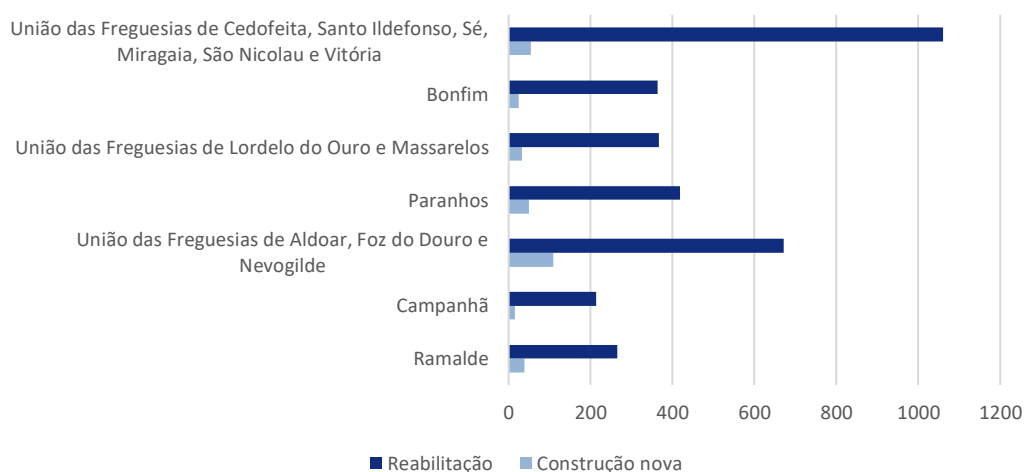
habitacional, e como é que o AL não resultante de nova oferta habitacional se compara com a nova oferta habitacional que não é AL¹⁷.

Do ponto de vista dos propósitos do Município em escrutinar esta dinâmica, a eventual transferência de oferta habitacional que não é AL para AL é relevante, e pode ser preocupante. Porém, não será indiferente saber se a dinâmica de AL está, ou não, associada a intervenções de ‘rejuvenescimento dos imóveis’ – nomeadamente a sua reabilitação. A necessidade de introduzir na problemática esta dimensão motiva a análise da reabilitação e construção nova, desenvolvida seguidamente.

2.4. Reabilitação e construção nova

Para capturar a dinâmica de nova construção e reabilitação de habitação entre os anos 2011 e 2018, recolheu-se, junto da Câmara Municipal do Porto (CMP), informação relativa aos alvarás emitidos. A base de dados contém informação sobre: tipo de procedimento (comunicação prévia, licenciamento ou legalização), coordenadas GPS do centroide do edifício, operação urbanística (construção nova, reabilitação ou alteração), usos (AL, armazém, habitação, comércio, serviços, etc.), área total de construção e ano de emissão do alvará.

Gráfico 7 – N° de alvarás de reabilitação e construção nova por freguesia (2011-2018)



Fonte: CMP.

Nota: Construção nova – alvarás com descrição da operação assim designada. Reabilitação – alvarás com uma das seguintes designações: alteração, ampliação e reconstrução.

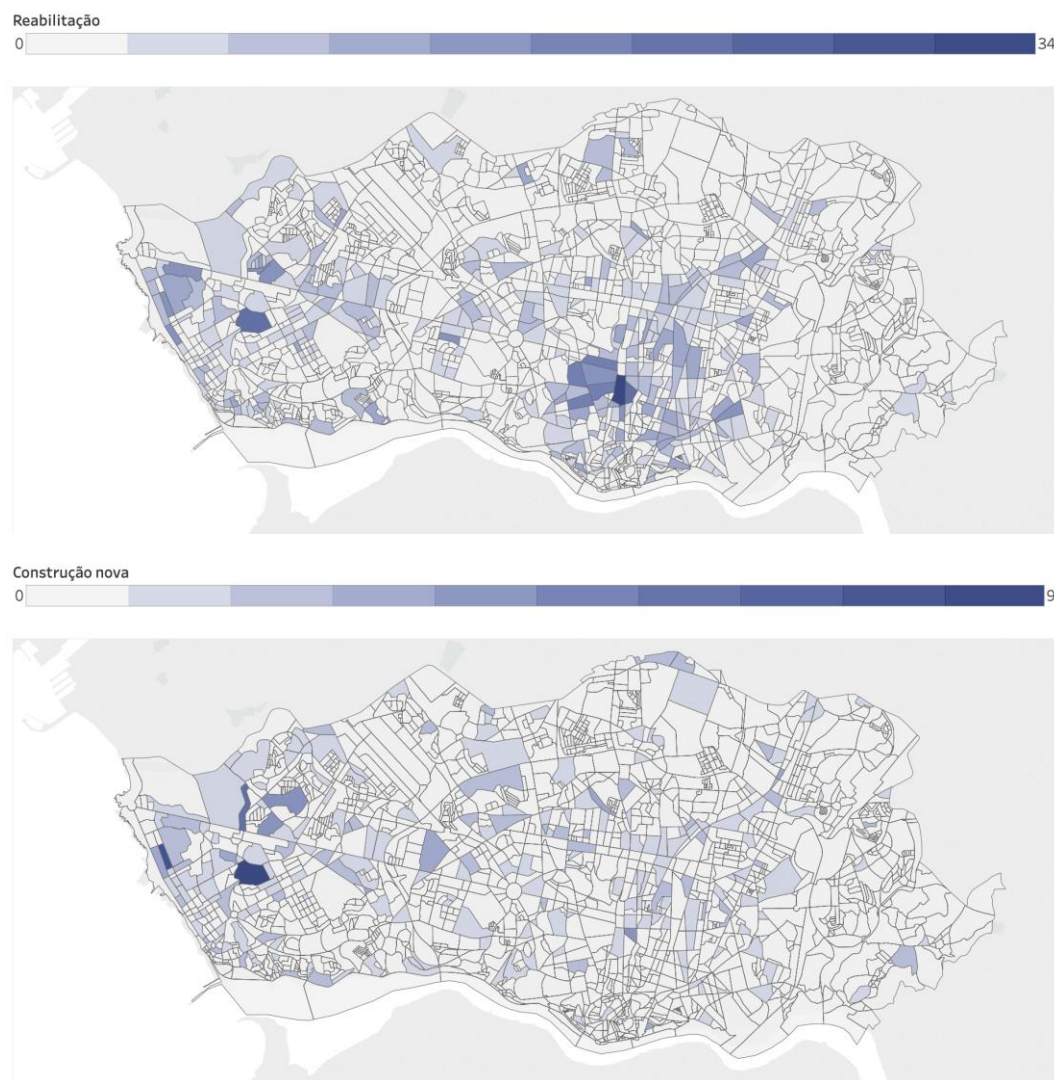
Foram apenas considerados para esta análise, os alvarás emitidos para o AL e a habitação (unifamiliar e multifamiliar e outros usos)¹⁸. Impressiona o peso que a dinâmica de reabilitação assumiu, nos últimos anos, na cidade do Porto. Na verdade, dos 3 683 alvarás emitidos, 91% dizem respeito a reabilitação e apenas 9% a construção nova. Da análise do

¹⁷ Cada uma destas análises segue uma metodologia própria explicitada no capítulo seguinte.

¹⁸ É assumido que o alvará emitido implica que a operação seja de facto concretizada. Em linha com este pressuposto, e para evitar dupla contagem, excluíram-se da análise os casos em que a descrição da operação correspondia a conclusão de obras inacabadas.

Gráfico 7 e da Figura 4, é possível constatar que a distribuição do número de alvarás de reabilitação está predominantemente concentrada no centro histórico da cidade, mas também tem significado na zona poente do concelho.

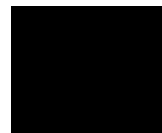
Figura 4 – N.º de alvarás de reabilitação e construção nova por subsecção (2011-2018)



Fonte: CMP. Nota: Construção nova – alvarás com descrição da operação assim designada. Reabilitação – alvarás com uma das seguintes designações: alteração, ampliação e reconstrução.

Embora reconhecendo que os fatores motivadores da reabilitação possam variar de zona para zona, a evidência é consistente com a hipótese, segundo a qual a reabilitação do centro histórico da cidade do Porto estará, em especial, associada à oportunidade de negócio aberta pelo AL. Em paralelo, se as habitações reabilitadas estivessem previamente devolutas, o aumento de AL não criaria a pressão que o seu crescimento poderia sugerir¹⁹. Nos pontos seguintes tentar-se-á conjugar estes elementos todos, de modo a esboçar uma resposta ou, pelo menos, a carrear elementos que permitam uma discussão mais informada quanto a eventuais consequências do AL e medidas a tomar.

¹⁹ O Censos 2011 indicava que apenas metade do alojamento vago poderia ser considerado como não carecendo de reparação. Nas zonas históricas da cidade, esse número descia drasticamente atingindo, em alguns casos, uma percentagem inferior a 20%.



3. Impacto do Alojamento Local na habitação

Uma vez construída uma base de dados que nos municia não apenas com os valores gerais da dinâmica de oferta habitacional mas, também, com os detalhes que a mesma esconde, estamos em condições de avançar para uma análise mais rigorosa do impacto, e da eventual pressão, do AL na ocupação de habitações nas diferentes geografias urbanas. Com esse propósito, serão propostos, neste capítulo, um conjunto de indicadores de “pressão” e apresentadas as respetivas estimativas. A análise simultânea de múltiplos indicadores é tida como a abordagem apropriada, na medida em que não parece haver um indicador único suficientemente informativo. Neste sentido, cada indicador terá, naturalmente, limitações conceptuais, mas também de mensuração quantitativa. Estas são aliás as limitações típicas associadas a exercícios empíricos deste género que, ainda assim, apresentam resultados que vão muito além das simples intuições, não poucas vezes erradas.

Numa primeira fase, é avaliada a pressão corrente do AL no mercado habitacional através de um indicador de natureza estática. Numa segunda fase, a dinâmica do AL (2011 e 2018) é incorporada na análise, através da desagregação deste indicador em grandezas particularmente informativas. Esta segunda fase permite, em concreto: avaliar em que medida o AL corrente resultou de ocupação de habitação pré-existente (e em que medida era habitação vaga ou ocupada) e confrontar, esta ocupação, com a dinâmica de nova oferta de habitação que não é AL.

3.1. Pressão corrente

Conforme observado no capítulo anterior, a distribuição geográfica de registos de AL é fortemente assimétrica. No entanto, essa distribuição pode não corresponder a uma efetiva pressão do AL, uma vez que, para esta análise, será preciso confrontar o número de registos de AL com a oferta habitacional.

Conceptualmente, a pressão corrente (em 2018) do AL pode ser capturada através do seguinte indicador.

Pressão corrente do AL = $\frac{\text{Alojamento Local 2018}}{\text{Oferta Habitacional 2018}}$, em que ‘Alojamento Local 2018’ representa número de AL existentes em 2018 e ‘Oferta Habitacional 2018’ representa o número de habitações existentes em 2018.

Ainda que, conceptualmente, seja relativamente simples e intuitivo o desenvolvimento de um indicador único para avaliar a pressão corrente do AL no mercado habitacional, a mensuração dos *inputs* que o compõem apresenta algumas dificuldades, uma vez que estes

não são observáveis de forma inequívoca. Por um lado, a última medida pública, e suficientemente confiável, da oferta habitacional respeita a 2011 (INE – Censos). Por outro lado, existem duas fontes alternativas para capturar o número de AL existentes em 2018: RNAL e AdP.

A metodologia seguida para contornar estas dificuldades assenta na representatividade dos dados fornecidos pela AdP, discutida na Caixa 1. Tendo em consideração o exposto na Caixa 1, propomos mensurar o indicador ‘Pressão corrente do AL’ de duas formas alternativas, a primeira recorrendo apenas a dados da AdP e a segunda usando dados do RNAL e da AdP. Estas duas alternativas são apresentadas de seguida.

Rácio 1 = $\frac{CAL2018}{CH2018}$, em que ‘CAL2018’ representa o número de contadores de AL em 2018 (AdP) e ‘CH2018’ representa o número total de contadores de habitação em 2018 (AdP).

Rácio 2 = $\frac{AL2018}{CH2018}$, em que ‘AL2018’ representa o número de registos de AL em Outubro de 2018 (RNAL) e ‘CH2018’ representa o número total de contadores de habitação em 2018 (AdP).

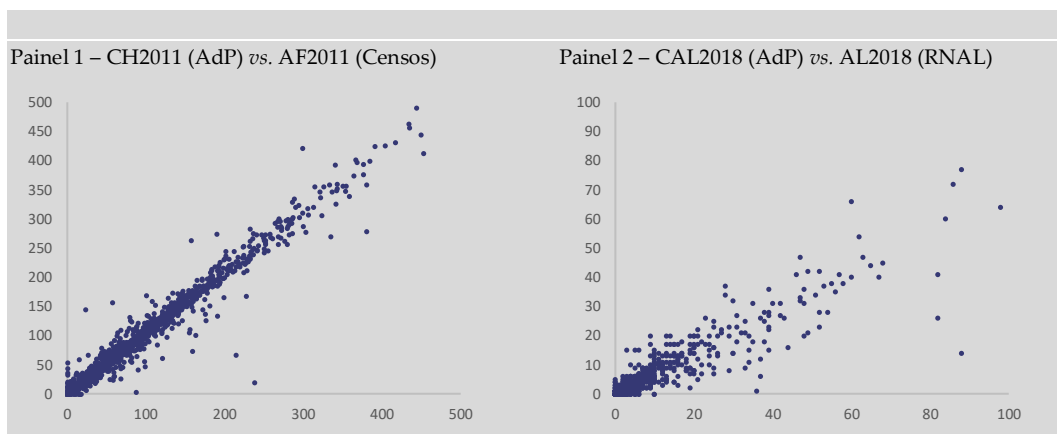
Caixa 1 – Representatividade dos dados AdP

Uma vez que a última medida objetiva da oferta habitacional diz respeito ao ano de 2011 (INE – Censos), optou-se por utilizar os dados fornecidos pela AdP para aproximar/estimar a oferta habitacional em 2018 (corrente), fazendo-a corresponder ao número de contadores de habitação existentes no ano 2018 (CH2018). Para sustentar a validade deste procedimento, o número de contadores de habitação existentes em 2011 (CH2011), reportado pela AdP, foi comparado com o número de alojamentos familiares em 2011 (AF2011), reportado nos Censos. O resultado da confrontação consta no Painel 1 (abaixo), onde pode ser observado que, globalmente, existe uma elevada proximidade entre as duas medidas²⁰.

Por outro lado, as duas fontes alternativas para capturar o número de AL existentes em 2018 – RNAL e AdP – reportam valores distintos. O número de contadores AL reportados pela AdP para o concelho do Porto (5 018) é significativamente inferior ao número de AL reportados pelo RNAL (7 258, após procedimento de georreferenciação). Parte da diferença pode dever-se ao facto de um edifício conter vários AL do mesmo proprietário com um único contador associado ao edifício. Uma análise mais fina dos dados do RNAL mostra que, a existirem, esses casos serão residuais. Assim, não podemos excluir a possibilidade de a AdP não estar, ainda, a capturar parte do AL. Em qualquer caso, a análise desenvolvida assenta no pressuposto de que os dados do AL reportados pela AdP representam a população de AL, presumivelmente capturados através do RNAL. Para inspecionar a razoabilidade deste pressuposto, foi confrontado o número de contadores de AL existentes em 2018 (CAL2018) reportado pela AdP, com o número de registos de AL em 2018 (AL2018) reportado pelo RNAL. Os resultados constam no Painel 2 (abaixo), indicando uma forte representatividade dos dados.

Porque a utilização exclusiva de dados AdP poderia levar a uma subestimação da pressão do AL, propomos mensurar o indicador ‘Pressão corrente do AL’ de duas formas alternativas: a primeira, recorrendo apenas a dados da AdP; e, a segunda, usando dados do RNAL e da AdP.

²⁰ O “ruído” existente pode ser atribuído a diferenças metodológicas, mas também a diferenças conceptuais. Para exemplificar as diferenças conceptuais, tome-se, como exemplo, o caso de um edifício novo em 2011 em que parte das suas frações ainda não tenham sido efetivamente habitadas, portanto, não têm contadores de habitação associados.



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações], INE – Censos (2011) e AdP.

Nota: Unidade de observação nos painéis: subsecção estatística. Painel 1 – Censos, abscissa; e AdP, ordenada. Painel 2 – RNAL, abscissa; e AdP, ordenada.

Importa notar que, para elevados níveis de agregação geográfica, o valor do ‘Rácio 2’ será superior ao valor do ‘Rácio 1’. Por outro lado, para níveis mais baixos de agregação geográfica, globalmente observa-se a mesma relação, embora exista um pequeno número de subsecções em que isto não se verifica – situações que encontram justificação na existência de procedimentos de georreferenciação distintos.

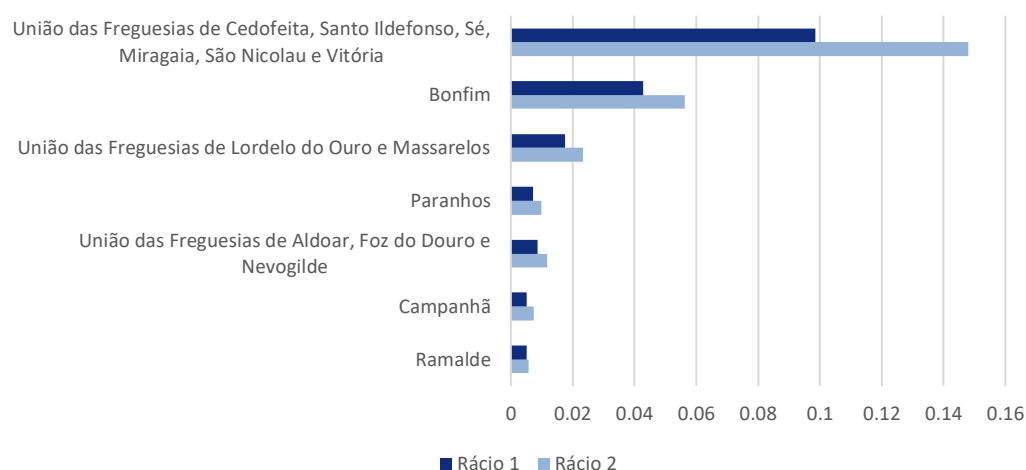
Globalmente, para o concelho do Porto, o indicador de pressão corrente do AL deverá situar-se na proximidade 5% – a julgar pelos valores de 3.3% e 4.8% para ‘Rácio 1’ e ‘Rácio 2’, respetivamente. Este resultado não é uma surpresa: mesmo quando se enfatiza o crescimento do AL, percebe-se que, para o conjunto da cidade, o mesmo continua a ter uma expressão marginal, mesmo quando se usam os dados do RNAL que, como constatamos anteriormente, apontam para a existência de mais AL do que os registados pela AdP.

Como, também, se demonstrou, o AL tem uma distribuição muito assimétrica dentro da cidade. O Gráfico 8 sintetiza os resultados por freguesia, detalhados na Tabela 1, tornando patente que a pressão corrente do AL é superior na área usualmente identificada como a Baixa da cidade do Porto²¹. É evidente que a pressão é particularmente elevada na União de freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória – com ‘Rácio 1’ igual a 9.9% e ‘Rácio 2’ igual a 14.8% – com a freguesia do Bonfim num distante segundo lugar – com ‘Rácio 1’ igual a 4.3% e ‘Rácio 2’ igual a 5.6%. Estas são, aliás as únicas freguesias que apresentam, em qualquer um dos rácios, valor superior ao valor observado para o concelho do Porto – o que reforça a ideia de concentração geográfica do fenómeno de pressão do AL na habitação.

Os resultados para a União de freguesias do centro histórico do Porto justificam dois comentários: 1) para sublinhar a disparidade entre os dois rácios, com aquele que recorre a dados do RNAL a superar a alternativa em cerca de 50%; 2) nessa União de freguesias, considerando o ‘Rácio 2’, cerca de 1 em cada 7 habitações já são (ou, só são, consoante as perspetivas) AL.

²¹ Para análise a um nível de desagregação geográfica intermédia – desagregando as uniões de freguesias em freguesias segundo nomenclatura pré-2013 – ver Anexo VII.

Gráfico 8 – Pressão corrente do AL por freguesia



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações] e AdP.

Tabela 1 - Pressão corrente do AL por freguesia

Freguesia	Nº de contadores de AL em 2018	Nº de contadores de habitação em 2018	Nº de registos de AL em 2018 (out)	Rácio 1	Rácio 2
	AdP	AdP	RNAL		
União das Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória	3 457	35 052	5 190	9.9%	14.8%
Bonfim	734	17 122	962	4.3%	5.6%
União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos	290	16 562	388	1.8%	2.3%
Paranhos	212	29 336	292	0.7%	1.0%
União das Freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde	134	15 450	182	0.9%	1.2%
Campanhã	90	17 504	128	0.5%	0.7%
Ramalde	101	20 139	116	0.5%	0.6%
Total	5 018	151 165	7 258	3.3%	4.8%

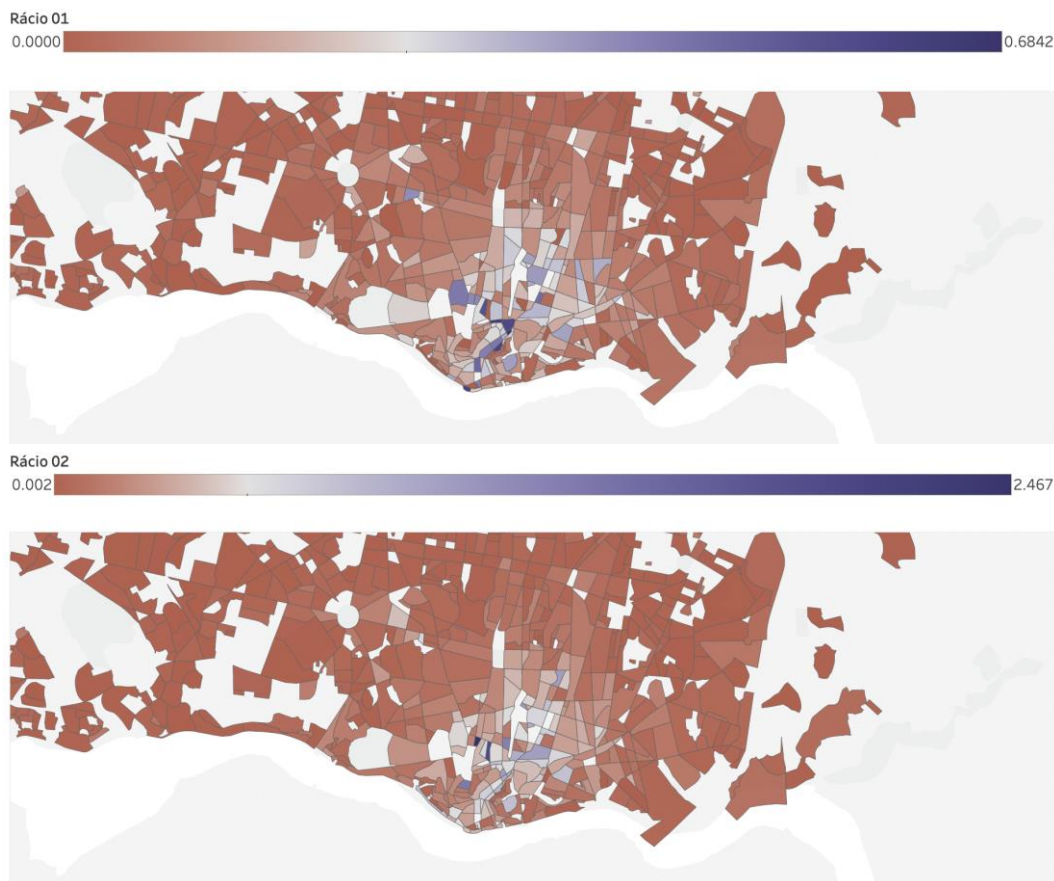
Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações] e AdP.

No que foi descrito, anteriormente, mesmo a unidade “freguesia” não parece a mais adequada quando se pretende retratar a eventual pressão exercida pelo AL numa determinada zona habitacional relevante da cidade. O passo seguinte foi, por isso, o de replicar o processo por subsecção. Os resultados estão espelhados na Figura 5, tornando evidente a existência de marcadas disparidades intra-freguesia.

Se, por um lado, o nível corrente de pressão do AL pode ser considerado baixo em qualquer uma das freguesias, por outro lado, existem de facto subsecções em que o nível corrente de pressão do AL atinge valores significativos. Uma análise mais detalhada aos valores encontrados por subsecção para o ‘Rácio 1’ evidencia o seguinte. Nenhuma subsecção apresenta ‘Rácio 1’ superior a 0.7. Mais de 90% das subsecções apresentam valores inferiores a 0.25 e apenas 49 das subsecções apresentam valores superiores a 0.25. Destas 49

subsecções: 35 apresentam valores compreendidos entre 0.25 e 0.4; 8 apresentam valores compreendidos entre 0.4 e 0.5; e, as restantes 6 subsecções apresentam valores superiores a 0.5.

Figura 5 – Pressão corrente do AL por subsecção



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações] e AdP.

Legenda: Azul – maior pressão do AL. Vermelho – menor pressão do AL

Nota: Excluíram-se subsecções com 'AL' = 0 e 'AF2011' = 0. O facto de existirem subsecções com valores superiores a 1 para o 'Rácio 2' está relacionado com a limitação apresentada na Caixa 1. São, no entanto, muito poucos os casos (6 subsecções) em que isto se verifica. O 'Rácio 1' está centrado em 0.25 e o 'Rácio 2' está centrado em 0.5.

O caderno de encargos deste estudo propunha uma análise empírica sobre a qual se pudesse construir uma política mais informada de acompanhamento da dinâmica do AL, não excluindo, se tal fosse considerado necessário, o condicionamento da sua evolução. Embora tendo claro que a definição do que constitui, ou não, uma situação “problemática” seja eminentemente política, procuramos dar um contributo que possa, mais uma vez, facilitar a discussão. Para tal, propomos um conjunto de critérios para a definição de subsecções potencialmente problemáticas, tendo em conta a pressão corrente do AL.

Estes critérios utilizados para a definição das zonas potencialmente problemáticas têm em consideração as limitações específicas de cada um dos rácios propostos para medir a pressão corrente do AL no mercado habitacional – em concreto: o 'Rácio 1' tem como limitação principal uma potencial subestimação do AL; o 'Rácio 2' tem como limitação principal ter *inputs* assentes em procedimentos de georreferenciação distintos.

Assim, para o 'Rácio 1' definiu-se um limiar crítico de 0.25, enquanto, para o 'Rácio 2', esse limiar crítico foi estabelecido em 0.5. Uma subsecção que apresente um 'Rácio 1' acima de

0.25 ou um 'Rácio 2' acima de 0.5 poderá ser definida como uma zona potencialmente problemática no que diz respeito à pressão corrente do AL. Os resultados estão sintetizados na Figura 6, para cada rácio e para ambos – neste último caso, decorrente das limitações descritas, considerou-se prudente utilizar como condição a verificação de pelo menos um limiar crítico²².

²² A identificação das subseções potencialmente problemáticas é sensível, obviamente, aos limiares definidos para cada um dos rácios. Tendo esta dependência em mente, e no sentido de avaliar a sensibilidade desta avaliação absoluta aos limiares, replicou-se a Figura 6 para limiares a metade do valor dos propostos inicialmente. Os resultados constam do Anexo VIII. Obviamente, porque por construção, a 'mancha' é mais alargada e contém a 'mancha' da Figura 6. Por um lado, as áreas problemáticas continuam, em larga medida, a estar contidas dentro da fronteira do centro histórico. Por outro lado, da comparação observa-se um certo nível de continuidade na distribuição geográfica da pressão corrente do AL – tal como já sugerido na Figura 5.

Figura 6 – Subsecções potencialmente problemáticas



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações] e AdP.

Nota: Excluíram-se subsecções com 'AL' = 0 e 'AF2011' = 0.

3.2. Dinâmicas de pressão

Apesar dos rácios anteriormente propostos já serem bastante esclarecedores, é possível refinar esta análise, com o propósito de identificar como se chegou ao valor do indicador de pressão corrente do AL no mercado habitacional, isto é, as contribuições das várias dinâmicas subjacentes ao valor global. Para esse efeito, vai-se desagregar o 'Rácio 1'²³ – em particular, e por conveniência, o inverso do 'Rácio 1' – em grandezas, simultaneamente, observáveis e que sejam informativas sobre as referidas dinâmicas. Este exercício permite, em concreto: (i) perceber em que medida o AL ocupou habitações existentes; (ii) confrontar essa informação com a dinâmica de nova oferta de habitação que não é AL; e (iii) diferenciar entre ocupação de habitação vaga e de habitação ocupada. Como quase sempre, é mais fácil enunciar conceptualmente o propósito já que, na prática, subsistem algumas das limitações empíricas avançadas na secção anterior e certas variáveis têm algumas fragilidades (por exemplo, fazemos equivaler o conceito de 'habitação vaga' a 'contador inativo')²⁴.

Relembrando, o inverso do 'Rácio 1' é o seguinte:

$$\frac{1}{\text{Rácio 1}} = \frac{CH2018}{CAL2018}$$

em que 'CAL2018' representa o número de contadores de AL em 2018 e 'CH2018' representa o número de contadores de habitação em 2018, sempre segundo os dados fornecidos pela AdP. Se o Rácio variava entre 0 e 1 (respetivamente, ausência de AL e todos os contadores usados em AL), o inverso variará entre um mínimo de 1 (tudo AL) e infinito (ausência de AL). Ou seja, quanto maior o valor menor a importância do AL no conjunto das habitações.

Caixa 2 – Primeira decomposição do 'Rácio 1'

A primeira decomposição do inverso do 'Rácio 1' é levada até ao ponto apresentado *infra*²⁵. São particularmente informativos, nesta fase, os rácios $\frac{CAL2018/11}{CAL2018}$ e $\frac{NCnAL}{CAL2018}$ (no corpo do texto, designados 'Pressão do AL sobre habitação existente' e 'Nova habitação não AL', respetivamente).

$$\frac{1}{\text{Rácio 1}} = \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CAL2018/11}{CAL2018}\right) + \frac{NCnAL}{CAL2018}$$

em que as variáveis estão definidas da seguinte forma, todas com fonte AdP:

'CH2011' representa o número de contadores de habitação em 2011

'CAL2018' representa o número de contadores de AL em 2018

'CAL2018/11' representa o número de contadores de AL em 2018 que já existiam em 2011

'NCnAL' representa o número de novos contadores não AL: a diferença 'NCH'-'NCAL'

Nota: decomposição do indicador 'Pressão corrente do AL' de acordo com a estrutura dos dados AdP.

²³ O exercício centra-se no rácio 1 dado recorrer a uma só fonte, o que assegura coerência e comparabilidade.

²⁴ Nesta secção não é evidenciada a distinção entre conceito e medida, porque é usada uma única medida para cada conceito, acrescentando que todas as medidas são construídas com base nos dados AdP. Mas importa notar o seguinte. A correspondência entre conceito 'habitação vaga' à medida 'contador inativo' pode ser alvo de discussão. Em princípio, uma habitação com contador inativo deverá estar vaga, mas uma habitação vaga pode ter contador ativo. Por esta razão a AdP reporta, para 2011, valores globais de contadores inativos sistematicamente inferiores ao reportado pelo INE, na variável 'alojamentos vagos'. Assim, nesta secção, designamos 'habitação vaga' em sentido mais estrito, e 'habitação ocupada' em sentido mais lato.

²⁵ Ver Anexo IX para demonstração.

De acordo com a Caixa 2, uma primeira decomposição do 'Rácio 1' permite apresentá-lo como resultando da soma de 3 parcelas de relevo, cada uma das quais com o seu significado próprio: a primeira $\left(\frac{CH2011}{CAL2018}\right)$, dando uma ideia do peso do AL total, em 2018, na oferta de habitação que já vem de 2011; a segunda $\left(\frac{CAL2018/11}{CAL2018}\right)$, dá-nos o peso do AL que ocupou habitações já existentes em 2011 no AL total ou, se se considerar o termo $\left(1 - \frac{CAL2018/11}{CAL2018}\right)$, se muito do AL usa novo edificado; a terceira parcela $\left(\frac{NCnAL}{CAL2018}\right)$, por fim, dá-nos uma ideia da dinâmica de novas habitações com uso não AL por comparação com o peso do AL em 2018.

Em concreto, da decomposição resulta que, tudo o resto igual, a maior pressão corrente do AL varia positivamente com $\left(\frac{CAL2018/11}{CAL2018}\right)$ ²⁶. Importa clarificar que este indicador relativiza, na verdade, o AL que veio ocupar habitação existente, na medida em que os contadores no numerador seriam, em 2011, todos "não AL" porque, nessa altura, o AL era virtualmente inexistente.

Por outro lado, da decomposição resulta que maior pressão corrente do AL varia negativamente com a terceira parcela. Importa clarificar que o indicador correspondente $\left(\frac{NCnAL}{CAL2018}\right)$ relativiza o AL total com o crescimento da habitação não AL, na medida em que os contadores no numerador são os novos contadores de habitação que não são AL.

O exposto motiva uma análise mais detalhada de cada uma das parcelas, em particular as seguintes.

$$\text{Pressão do AL sobre habitação existente} = \frac{CAL2018/11}{CAL2018}$$

$$\text{Nova habitação não AL} = \frac{NCnAL}{CAL2018}$$

Globalmente, para o concelho do Porto, uma primeira desagregação do indicador de pressão corrente do AL resulta no seguinte: 1) o valor do indicador 'Pressão do AL sobre habitação existente' é aproximadamente igual a 0.72 ou, na perspetiva complementar, o AL criado de raiz corresponde apenas a 0.28 do total; 2) o indicador 'Nova habitação não AL' é aproximadamente igual a 1.07, ou seja, globalmente há uma dinâmica de nova habitação para fins residenciais, grosso modo equivalente ao AL total, ficando por saber se coincidindo, ou não, com as mesmas áreas. Se, pelo contrário, as áreas de ocorrência forem disjuntas, o risco da pressão do AL aumenta substancialmente nas zonas onde a nova construção não ocorreu.

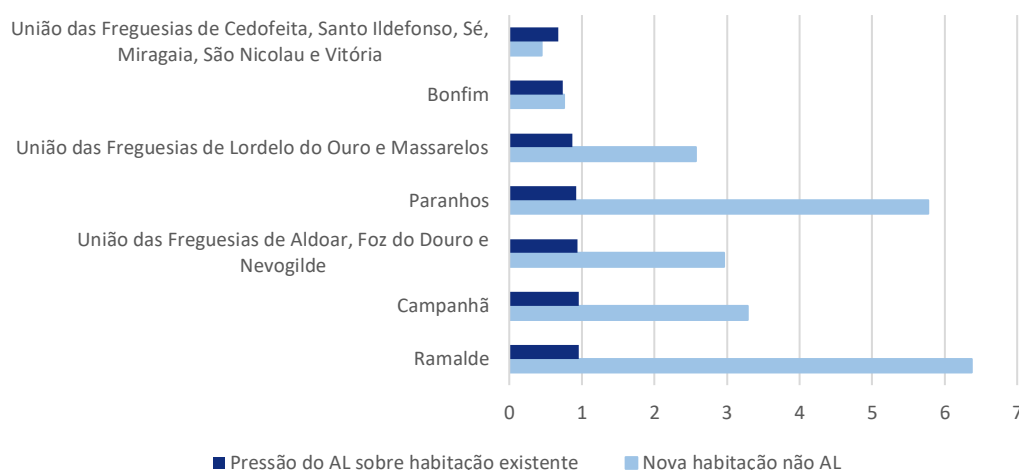
Em números:

$$\frac{1}{\text{Rácio 1}} = \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CAL2018/11}{CAL2018}\right) + \frac{NCnAL}{CAL2018}$$

$$\frac{151\,165}{5\,018} = \frac{144\,388}{5\,018} + \left(1 - \frac{3\,632}{5\,018}\right) + \frac{5\,391}{5\,018}$$

²⁶ Não esquecer que se está a utilizar o inverso do rácio inicial. Isto é, na expressão acima, uma subida significaria menor valor para o inverso do 'Rácio 1', que concorre para medir a pressão do AL. As conclusões referem-se, sempre, ao rácio inicial ('Rácio 1').

Gráfico 9 – Pressão do AL sobre habitação existente e Nova habitação não AL por freguesia



Fonte: AdP.

Tabela 2 - Pressão do AL sobre habitação existente e Nova habitação não AL por freguesia (pré-2013) identificadas como potencialmente problemáticas

Freguesia	Nº de contadores de AL em 2018 já existentes em 2011	Nº de contadores de AL em 2018	Nº de novos contadores não AL (2011-2018)	Pressão do AL sobre habitação existente	Nova habitação não AL
	AdP	AdP	AdP		
Bonfim	541	734	552	74%	75%
Cedofeita	569	753	676	76%	90%
Miragaia	125	194	85	64%	44%
Santo Ildefonso	913	1266	455	72%	36%
São Nicolau	218	303	35	72%	12%
Sé	249	496	175	50%	35%
Vitória	259	445	106	58%	24%

Fonte: AdP.

O Gráfico 9 apresenta, o valor de cada um destes indicadores por freguesia, evidenciando que as freguesias com maior incidência corrente do AL apresentam, relativamente às demais, valores relativamente baixos. A Tabela 2 detalha os valores para as freguesias²⁷ que exibem maior incidência corrente do AL e evidencia que, nestas freguesias, observa-se uma forte dinâmica de ocupação, por AL, de habitação existente e um novo edificado relativamente anémico.

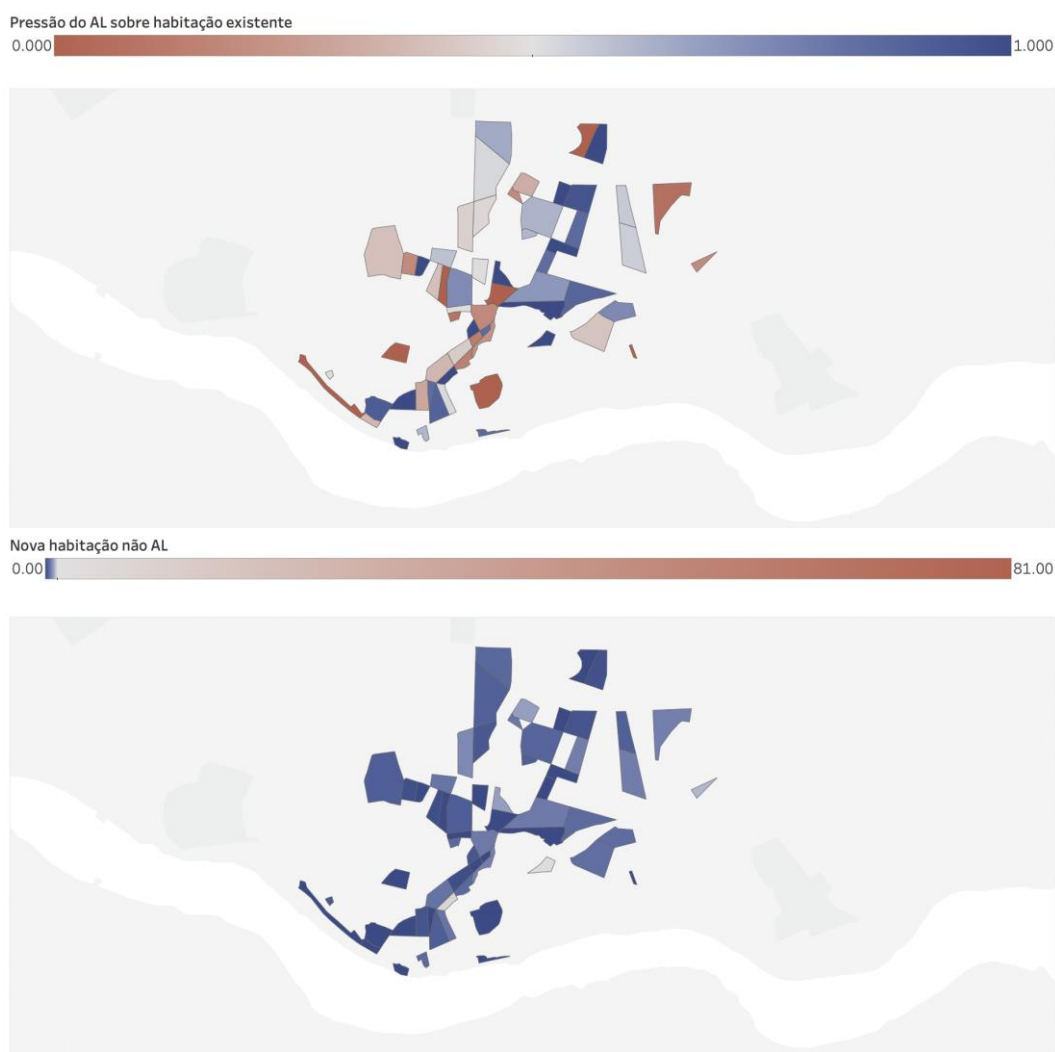
Complementarmente, relativizando a dimensão dos dois indicadores, é particularmente interessante reconhecer que na, e só na, União de freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória, o valor do indicador 'Pressão do AL sobre habitação existente' é superior ao valor do indicador 'Nova habitação não AL' o que parece confirmar

²⁷ Nomenclatura pré-2013.

que a dinâmica nesses espaços é dominada pelo AL e que a nova edificação é, pelo contrário, reduzida.

Numa lógica de ir aproximando a análise a espaços de ocupação urbana coerentes, a Figura 7 apresenta, para as subsecções identificadas, em geral, como potencialmente problemáticas de acordo com os limiares críticos definidos atrás para os rácios 1 e 2, o valor de cada um destes indicadores, evidenciando, uma vez mais, diferenças intra-freguesia significativas. Em concreto, é observável que nalgumas destas subsecções, uma grande parte do AL foi criado de raiz, o que concorre para sedimentar a convicção que a aplicação prática das orientações políticas terá de ser muito idiossincrásica.

Figura 7 – Pressão do AL sobre habitação existente e Nova habitação não AL por subsecção



Fonte: AdP.

Legenda: Azul – maior pressão do AL. Vermelho – menor pressão do AL. Importa notar que, por construção, o indicador ‘Pressão do AL sobre habitação existente’ está positivamente relacionado com o nível de pressão de AL, enquanto o indicador ‘Nova habitação não AL’ está negativamente relacionado com o nível de pressão de AL.

Nota: Excluíram-se subsecções com ‘AL’ = 0 e ‘AF2011’ = 0. ‘Pressão do AL sobre habitação existente’ está centrado em 0.5 e o ‘Nova habitação não AL’ está centrado em 1. Para otimizar a leitura, optou-se por destacar unicamente as subsecções identificadas como potencialmente problemáticas.

Ainda que seja fácil reconhecer a capacidade de o indicador ‘Pressão do AL sobre habitação existente’ capturar uma dimensão de pressão do AL sobre o mercado habitacional, importa

reconhecer que o recurso a uma habitação ocupada, ou uma habitação vaga, incorpora significados distintos, quaisquer que sejam os critérios (sociológicos ou económicos) usados. As dinâmicas sociais estão fora do âmbito deste estudo que se limita a dar um pano de fundo, mais ou menos quantificado, de alguns dos movimentos de ocupação do edificado urbano. Por isso, é-nos possível afirmar que, no limite, a ocupação por AL de habitação vaga pode ser vista como neutra do ponto de vista da pressão sobre o mercado habitacional. É este o exercício que é levado a cabo de seguida, sistematizado na Caixa 3.

Caixa 3 – Segunda decomposição do ‘Rácio 1’

A segunda decomposição do inverso do ‘Rácio 1’ parte da primeira, decompondo adicionalmente ‘CAL2018/11’ consoante as habitações, em 2011, tinham, ou tinham tido, contadores e estes estavam ativos e inativos. O resultado é o seguinte:

$$\frac{1}{\text{Rácio 1}} = \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CALativos2018/11}{CAL2018} - \frac{CALinativos2018/11}{CAL2018}\right) + \frac{NCnAL}{CAL2018}$$

em que as variáveis adicionais estão definidas da seguinte forma, ambas com fonte AdP:

‘CALativos2018/11’ representa o número de contadores de AL em 2018 que já existiam em 2011 e estavam ativos
‘CALinativos2018/11’ representa o número de contadores de AL em 2018 que já existiam em 2011 e estavam inativos

Nota: decomposição do indicador ‘Pressão corrente do AL’ de acordo com a estrutura dos dados AdP.

De acordo com a Caixa 3, uma segunda decomposição do ‘Rácio 1’ permite diferenciar entre ocupação de habitação vaga e habitação ocupada. Em concreto, resultam de particular interesse os seguintes indicadores.

$$\text{Pressão do AL sobre habitação ocupada} = \frac{CALativos2018/11}{CAL2018}$$

$$\text{Pressão do AL sobre habitação vaga} = \frac{CALinativos2018/11}{CAL2018}$$

Globalmente, para o concelho do Porto, a segunda desagregação do indicador de pressão corrente do AL permite concluir que o valor do indicador ‘Pressão do AL sobre habitação ocupada’ é, aproximadamente, igual a 0.57 e o indicador ‘Pressão do AL sobre habitação vaga’ é, aproximadamente, igual a 0.15²⁸. Assim, aproximadamente, 80% do indicador ‘Pressão do AL sobre habitação existente’ respeita a habitação ocupada o que, em certa medida, significa que a pressão corrente é efetivamente menor do que a avançada na secção anterior, caso se admita como irrelevante, ou neutra, a pressão sobre a habitação vaga²⁹.

$$\frac{1}{\text{Rácio 1}} = \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CALativos2018/11}{CAL2018} - \frac{CALinativos2018/11}{CAL2018}\right) + \frac{NCnAL}{CAL2018}$$

²⁸ Os dados disponíveis não nos permitem identificar em que medida a habitação ocupada pelo AL estava, previamente, associada a contratos de arrendamento. No entanto, por serem substitutos mais próximos, é razoável admitir que grande parte da transição se faz a partir de arrendamento. As outras alternativas serão habitações próprias, reafectadas a AL, ou efetivamente vazias (mas com contadores ativos).

²⁹ Neste sentido, algumas das subsecções identificadas na secção anterior como potencialmente problemáticas – ver Figura 6 – podem deixar de ser consideradas problemáticas se considerado o efeito sobre a habitação vaga. Assim, a Figura 6 pode ser entendida como contendo ‘manchas’ definidas segundo um critério, neste sentido, amplo.

$$\frac{151\,165}{5\,018} = \frac{144\,388}{5\,018} + \left(1 - \frac{2\,865}{5\,018} - \frac{767}{5\,018}\right) + \frac{5\,391}{5\,018}$$

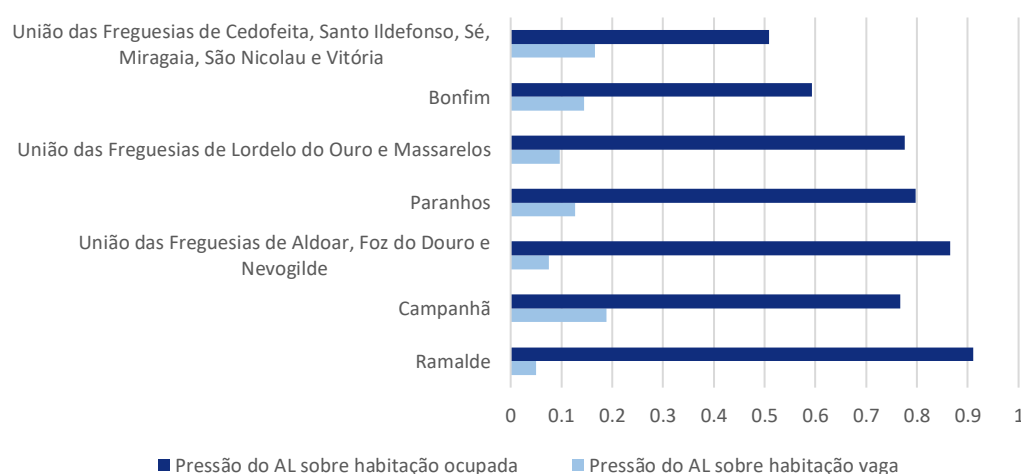
A Tabela 3 apresenta, por freguesia potencialmente problemática, o valor de cada um destes indicadores, evidenciando uma afetação, a AL, de edificado já ocupado sistematicamente superior à ocupação de vagos. Ainda assim, conforme evidenciado no Gráfico 10, por comparação com as demais freguesias, estas freguesias apresentam valores relativamente baixos para o indicador ‘Pressão do AL sobre a habitação ocupada’, o que parece indiciar que aí houve um investimento na ocupação/reabilitação superior à média.

Tabela 3 - Pressão do AL sobre habitação ocupada e vaga por freguesia

Freguesia	Nº de contadores de AL em 2018 e ativos em 2011	Nº de contadores de AL em 2018 e inativos em 2011	Nº de contadores de AL em 2018	Pressão do AL sobre habitação ocupada	Pressão do AL sobre habitação vaga
	AdP	AdP	AdP		
Bonfim	435	106	734	59%	14%
Cedofeita	467	102	753	62%	14%
Miragaia	86	39	194	44%	20%
Santo Ildefonso	672	241	1266	53%	19%
São Nicolau	167	51	303	55%	17%
Sé	180	69	496	36%	14%
Vitória	187	72	445	42%	16%

Fonte: AdP.

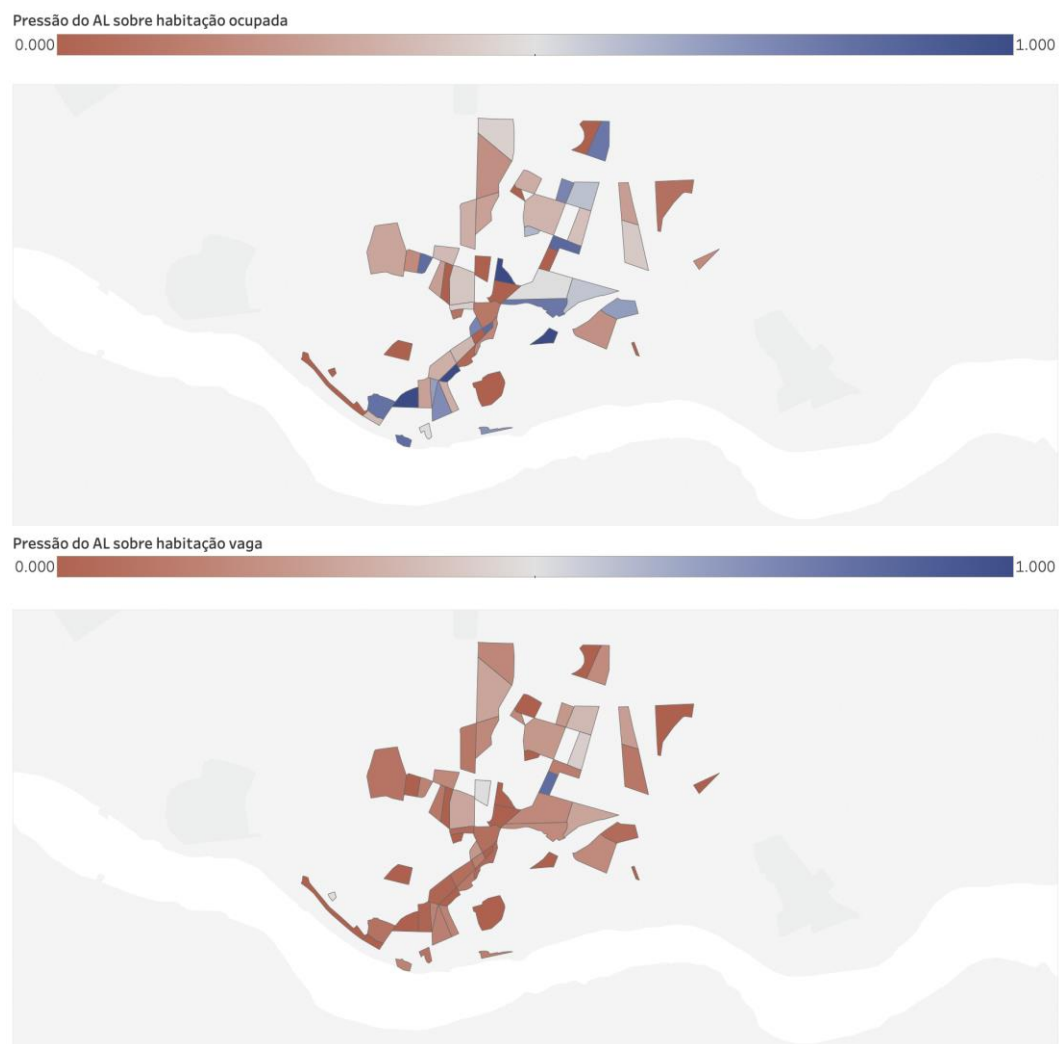
Gráfico 10 – Pressão do AL sobre habitação ocupada e vaga por freguesia



Fonte: AdP.

A Figura 8 apresenta, para as subsecções identificadas como potencialmente problemáticas, o valor de cada um destes indicadores, evidenciando, diferenças significativas entre as subsecções consideradas potencialmente problemáticas.

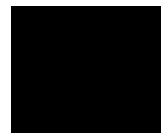
Figura 8 – Pressão do AL sobre habitação ocupada e vaga por subsecção



Fonte: AdP.

Legenda: Azul – maior pressão do AL. Vermelho – menor pressão do AL.

Nota: Excluíram-se subsecções com 'AL' = 0 e 'AF2011' = 0. Os dois indicadores estão centrados em 0.5. Para otimizar a leitura, optou-se por destacar unicamente as subsecções identificadas como potencialmente problemáticas.



4. Síntese de limitações

Neste ponto, procura-se fazer uma síntese das principais limitações do estudo, dividindo-as entre as que estão subjacentes: [1] à análise da dinâmica de AL propriamente dita; e, [2] à análise do confronto da dinâmica do AL com a oferta habitacional.

[1] Aqui, os dados utilizados são os disponibilizados pelo RNAL e a análise assenta num procedimento de georreferenciação. Nesta fase, configuram principais limitações:

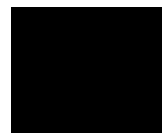
- A evolução temporal da oferta de AL poderá não corresponder à efetivamente existente, dada a alteração legislativa recente que forçou o registo de uma parte significativa do AL. Assim, esta alteração poderá justificar parte do recente acréscimo de registos de AL.
- Podemos estar a sobrestimar o AL pelo simples facto de os dados disponibilizados RNAL poderem conter AL que, entretanto, se tornou inativo. É nossa convicção que esta será uma fonte menor de preocupação dado que a dinâmica de AL é um fenómeno muito recente.
- O processo de georreferenciação dos dados do AL pode estar sujeito a erro por depender do nível de exatidão do campo “morada” na base de dados do RNAL. No entanto, os erros que daí advêm terão pouco impacto na análise porque aparentam ser de pequena dimensão e por ser razoável admitir que são de incidência geográfica aleatória.

[2] Aqui, os dados utilizados são os disponibilizados pelo RNAL e pela AdP – controlando através dos dados disponibilizados pelo INE (Censos 2011) – e a análise assenta no desenvolvimento de um conjunto de rácios. Nesta fase, configuram principais limitações:

- Não nos ser possível distinguir entre AL que é utilizado exclusivamente para esse fim, de AL que também é utilizado para habitação. Esta limitação encontra justificação, por exemplo, na mobilidade habitacional desencadeada por motivos profissionais ou de lazer.
- A mensuração dos inputs (“Alojamento Local 2018” e “Oferta Habitacional 2018”) que compõem o indicador “Pressão Corrente do AL” ser particularmente desafiante por não serem observáveis de forma inequívoca. A nossa proposta para endereçar esta dificuldade baseou-se na análise combinada de dois rácios – um recorrendo a dados da AdP e um segundo recorrendo a dados do RNAL e da AdP. Esta metodologia tem a virtude de reconhecer e endereçar os potenciais problemas que resultam de compor um indicador com fontes de dados distintas.
- A metodologia identificada no ponto anterior motiva uma limitação adicional. Serem admissíveis duas fontes alternativas para capturar o número de AL existentes em 2018 – RNAL e AdP – que reportam valores distintos. Parte da diferença pode dever-se ao facto de um edifício conter vários AL do mesmo proprietário com um único contador associado ao edifício. Uma análise mais fina dos dados do RNAL mostra que, a existirem, esses casos serão residuais. Assim, não podemos excluir a possibilidade de a AdP não estar,

ainda, a capturar parte do AL. Em qualquer caso, porque a análise desenvolvida é essencialmente de carácter relativo, assenta unicamente no pressuposto de que os dados do AL reportados pela AdP representam a população de AL, presumivelmente capturados através do RNAL.

- Globalmente a análise é limitada por ser de cariz eminentemente relativo – isto é, o foco de análise é medir a pressão do AL em cada unidade geográfica e compará-la com as demais unidades geográficas do Concelho do Porto. É, no entanto, esboçada uma avaliação de cariz absoluto à “Pressão Corrente do AL” que, decorrente das limitações descritas, utilizou a verificação de pelo menos um limiar crítico (rácio 1 ou rácio 2).
- Não foram identificadas limitações de relevo à análise levada a cabo no ponto 3.2.



5. Conclusões e Questões em Aberto

O alojamento local (AL), enquanto fenómeno com expressão e modelo de negócio, é relativamente recente. A sua expansão encontrou nas plataformas digitais o fator crucial, permitindo o acesso, da unidade ou promotor, a uma procura literalmente global e, ao fazê-lo, viabilizando novos modelos de negócio. Como acontece com frequência, o florescimento induzido pelo funcionamento do mercado gerou efeitos secundários, externalidades na linguagem dos economistas. Se bem que algumas dessas consequências possam ser positivas, por exemplo na revitalização de algum comércio local e atividades de proximidade, são os impactos negativos que têm merecido mais destaque e a consequente preocupação. A não renovação de contratos de arrendamento, os despejos, o desenraizamento associado à ocupação temporária por novos públicos, tudo isso foi visto, no geral, como indutores de uma descaracterização da estrutura sócio-demográfica e cultura pré-existentes, a tão falada gentrificação.

Facilitado pelas plataformas digitais, o AL é um fenómeno espalhado pelo mundo. Com mais ou menos matizes, as preocupações são partilhadas em diversos contextos urbanos, regionais ou nacionais. No Anexo I, dá-se conta de algumas das tentativas de regular o AL. Em Portugal, a figura do Alojamento Local tem sido alvo de sucessivas alterações legais, a mais recente das quais a Lei nº 62/2018, de 22 de agosto. As principais alterações resultantes desta Lei são:

- Criação de áreas de contenção para a instalação de novo AL por freguesia, contemplando todo o território da mesma ou apenas parte;
- No caso de a atividade de AL ser exercida em prédio urbano suscetível de utilização independente, a assembleia de condóminos pode opor-se ao exercício da atividade AL, desde que aprovem esta oposição mais de metade da permissão do edifício. Contudo, caso seja um *Hostel*, a assembleia de condóminos terá mesmo de aprovar a sua instalação;
- Para além da ASAE, cabe, agora, também à Câmara Municipal fiscalizar os estabelecimentos de alojamento local bem como instruir os respetivos processos e aplicar as correspondentes coimas e sanções acessórias.

Até à data, a regulação sobre o alojamento local a nível mundial está, tal como em Portugal, numa fase bastante introdutória, podendo enquadrar-se nas seguintes categorias:

- Proibição completa do arrendamento em regime de alojamento local - Maiorca (Espanha);

- Limitação temporal ao arrendamento em regime de alojamento local. Nesta categoria teremos 4 níveis:
 - 12 estadias por ano – Las Vegas (Estados Unidos da América);
 - 90 dias por ano – Nova Orleães (Estados Unidos da América); Reiquejavique (Islândia);
 - 120 dias por ano – Paris (França); Japão; Los Angeles (Estados Unidos da América);
 - 180 dias por ano – Barcelona (Espanha)³⁰;
- Proibição completa do arrendamento de “imóveis inteiros” em regime de alojamento local – Berlim (Alemanha); Santa Mónica (Estados Unidos da América); Charleston (Carolina do Sul, Estados Unidos da América)³¹;
- Limitação temporal ao arrendamento de “imóveis inteiros” em regime de alojamento local. Nesta categoria teremos 2 níveis:
 - 30 dias por ano – Amesterdão (Holanda)
 - 90 dias por ano – Londres (Reino Unido); Madrid (Espanha); São Francisco (Estados Unidos da América);
- Outro tipo de limitações, nomeadamente criação de regimes de compensação – Bordéus (França).

No Porto, num primeiro momento bem-vindo, pelo efeito amortecedor do impacto da crise económica, e acarinhado, pela reabilitação de edificado muito degradado, a expansão do AL começou, a partir de certa altura, também a ser motivo de preocupação e, até, de controvérsia. Ainda que o crescimento quantitativo seja acomodável, a concentração do alojamento local em zonas muito específicas da cidade, no Porto como noutras urbes, colocou pressão e gerou efeitos inesperados ou indesejados, suscitou discussões acaloradas, reações emocionais e propostas mais ou menos radicais. Contudo, essas tomadas de posição, focadas no efeito sobre o arrendamento, foram, não poucas vezes, comandadas pela ideologia, intuitivas e parcamente informadas. Será que, neste caso, “as aparências iludem” ou que “o que parece, é”?

No Porto, como se referiu na Introdução deste trabalho, o Executivo Camarário decidiu encomendar um estudo que ajudasse a deslindar as dinâmicas por detrás do evidente crescimento do alojamento local. Os propósitos são variados! Sendo a dimensão quantitativa global conhecida, através da base de dados da RNAL, a análise teria de descer ao detalhe, destapando aspetos mais qualitativos que os números agregados escondem. Desde logo, procurar perceber em que medida o aumento se fez numa lógica de rivalidade com arrendamento pré-existente (desalojando inquilinos) ou resultou de ocupação de edificado vazio e/ou da sua reabilitação ou construção de novo edificado. Ou seja, se houve, ou não, alargamento de oferta de habitação, em simultâneo com a difusão do alojamento local e qual o seu peso. Complementarmente, pretendia-se saber se a aparente concentração no centro da cidade e, em particular, na sua zona histórica, atingia limiares que pudessem

³⁰ Foi igualmente estabelecido um regime com 4 zonas geográficas no centro da cidade (ver Anexo I).

³¹ Foram igualmente criadas 3 áreas específicas (ver Anexo I).

pôr em causa a preservação do caráter do burgo, exigindo medidas de regulação e controlo. Como atrás se evidenciou, conseguiram-se reunir dados suficientes para avançar, em muito, na resposta objetiva às questões colocadas. Se bem que não se tenha conseguido uma caracterização plena (não é possível, por exemplo, garantir que um edificado pré-existente, com contador ativo, e agora afeto a AL, estivesse vazio ou ocupado pelo proprietário). Ainda assim, parece-nos legítimo afirmar que essas serão situações marginais no todo.

O AL está, em princípio, associado a uma experiência turística peculiar em que prevalece a proximidade e a imersão no local. A brevidade das estadas parece ser a regra. Por outro lado, é mais sentida nas grandes cidades e, quanto a grandes cidades respeita, é mais sentida nos respetivos centros históricos. Neste sentido, pequenas geografias vibrantes são alvo de forte procura que, naturalmente, espolia a correspondente oferta.

Esse parece ser também o caso do Concelho do Porto. Muito embora, globalmente, o crescimento do AL apresente ainda uma expressão marginal – exibindo uma pressão corrente em torno dos 5% – verifica-se um elevado grau de concentração na Baixa da cidade (União de freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória e, também, freguesia do Bonfim). Para estas freguesias, a pressão corrente do AL é pelo menos o dobro do valor observado para a Cidade do Porto.

Mas, como surgiu esta oferta de AL? E que significado tem para o mercado habitacional? Globalmente, para o Concelho do Porto: [1] cerca de 30% do total do AL foi criado de raiz; e [2] a dinâmica de nova habitação, para fins residenciais, acompanha a dinâmica de AL. Mas também aqui surgem assimetrias geográficas. Na Baixa da cidade, observa-se: [1] uma elevada ocupação, por AL, de habitação previamente existente; enquanto [2] o novo edificado tem um desenvolvimento relativamente anémico. Assim dito, esta seria, em princípio, uma fonte de preocupação. Contudo, como se sabe, conceptualmente, a ocupação de habitação vaga é muito menos preocupante, em termos de impacto total, do que a ocupação de habitação ocupada que envolve desalojamento ou, no mínimo, reafecção. Por isso, é crucial esclarecer em que medida a ocupação de habitação existente respeita a habitação previamente ocupada, em particular no centro histórico. Esta análise permite mitigar a preocupação supra enunciada. Os dados mostram que, em qualquer freguesia, a pressão do AL sobre a habitação ocupada é superior à pressão do AL sobre habitação vaga. Porém, por comparação com as demais freguesias, na Baixa da cidade observam-se valores relativamente baixos de pressão do AL sobre a habitação ocupada (e, em contraste, níveis até relativamente altos de pressão do AL sobre a habitação vaga), o que parece indiciar que aí houve um investimento na ocupação/reabilitação superior à média.

Quem decide tem aqui um manancial de informação e algumas evidências fortes. No entanto se os dados falam por si, não decidem por si. Em termos muito simples, a decisão quanto ao que fazer perante o peso que o alojamento local (AL) atingiu, pode ser equacionada como segue:

- Num primeiro momento, trata-se de avaliar a intensidade da presença do AL no total do alojamento. Mesmo quando não haja uma presença marcante de fenómenos de substituição de arrendamento tradicional por AL, pode-se admitir que não há vantagem em que qualquer zona da cidade, máxime se for no (ou adjacente ao) Centro Histórico, tenha, por exemplo, mais de 50% de AL no total do edificado para habitação. Se tal sucedesse, haveria sempre um sinal vermelho para espoliar medidas de contenção. No limite oposto, poderíamos admitir que um peso do AL inferior a 25%, originaria uma zona

verde ou livre. Entre 25 e 37.5% seria, em princípio, uma zona amarela, ou de acompanhamento, e entre 37.5 e 50% seria, em princípio, uma zona laranja ou de prevenção.

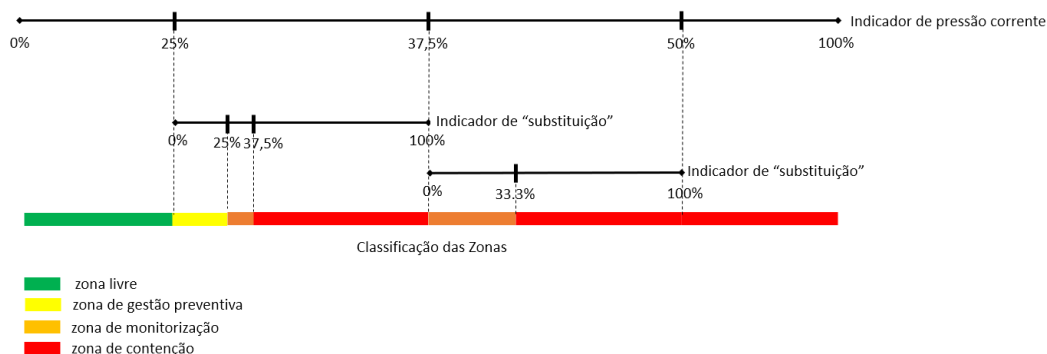
- Em princípio porque, nestes casos, haveria um segundo nível de análise que traria a questão da “substituição” para o centro da decisão. Em função do nível de substituição ocorrido, quer num caso, quer noutro, a luz poderia esmorecer, na direção do verde, ou intensificar-se, na direção do vermelho. Por exemplo, se uma zona tiver um peso do AL no total de 30%, a luz seria, em princípio, amarela mas, se o AL ocupasse, de forma significativa, habitação que, anteriormente, estivesse alugada, poderia passar a laranja ou vermelha, dependendo do quão intensa fosse a substituição. Por exemplo, no caso do amarelo, poderíamos pensar nos seguintes limiares: acima de 25% passava a laranja e acima de 37.5% a vermelho. No caso do laranja, passaria a vermelho se o AL tivesse substituído mais de 1/3 de arrendamentos pré-existent. Obviamente, podem admitir-se variantes lineares destes limiares de decisão, ou seja, ser mais tolerante se o amarelo estiver associado a 25% e menos se estivesse mais próximo de 37.5% (poder-se-ia, por exemplo, assumir os limites atrás referidos como válidos para 37.5% e incrementá-los 10% no caso do AL pesar 25%, o que dava 27.5% e 41.25% como valor de mudança de cor).

- Como é evidente, o exercício pode ser simétrico, isto é, é possível desqualificar o amarelo para verde, e o laranja para amarelo, se o AL tiver ocupado edifício vazio, reabilitado ou novo.

- Explicitando, usando os valores acima, teríamos a seguinte grelha:

- Indicador de pressão corrente AL < 25%: zona livre (verde)
- 25% < Indicador de pressão corrente AL < 37.5% e Indicador de substituição < 25%: zona de gestão preventiva (amarelo)
- 25% < Indicador de pressão corrente AL < 37.5% e 25% < Indicador de substituição < 37.5%: zona de monitorização (laranja)
- 37.5% < Indicador de pressão corrente AL < 50% e Indicador de substituição < 33.3%: zona de monitorização (laranja)
- 25% < Indicador de pressão corrente AL < 37.5% e Indicador de substituição > 37.5%: zona de contenção (vermelho)
- 37.5% < Indicador de pressão corrente AL < 50% e Indicador de substituição > 33.3%: zona de contenção (vermelho)
- Indicador de pressão corrente AL > 50%: zona de contenção (vermelho)

que, graficamente, se pode traduzir deste modo:

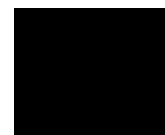


- A definição destas balizas, aqui estabelecidas só para efeito explicativo, é um exercício essencialmente político³². Por essa mesma razão, poderia, no limite, abdicar-se de ter um regulamento geral, talvez com a exceção do teto máximo, e tratar cada caso como um caso. Se o arbítrio político poderia ser um problema, e ter um custo e tempo de decisão elevado, a margem que assim se ganharia poderia permitir levar em consideração a dinâmica integral de vivência local cuja caracterização não se fica pela mera dinâmica da ocupação do edificado.

Na verdade, e como é evidente, mesmo que se conseguisse responder, exaustivamente, às questões atrás explicitadas, continuaríamos a ter uma perspetiva limitada do impacto do alojamento local no chamado “caráter da cidade” já que este é feito não apenas de quem lá vive mas, também, de quem lá trabalha. Não se podendo fazer uma análise contrafactual, só se pode especular sobre o que teria sucedido a algumas atividades económicas entretanto mantidas, substituídas ou encerradas, caso não houvesse AL. Ou seja, em que medida esta nova ocupação nómada animou o comércio e a vida urbana local e, fazendo-o, a descaracterizou, reforçou ou fez surgir uma nova? São perguntas relevantes cuja resposta, admite-se, demorará tempo a ganhar corpo e expressão mas que, em rigor, não deveria ser esquecida numa discussão sobre o alojamento local, em especial quando podem estar em causa a tomada de medidas de política que o condicionem.

A política de cidade não se esgota em rácios ou indicadores, nem numa visão parcelar da ocupação do espaço urbano. Sempre atento, e conhecedor como poucos da biologia da Cidade, Helder Pacheco talvez nos dê, no título do capítulo final do seu mais recente livro, “Porto: da Cidade”, a resposta: o desafio será “Reconstruir a Alma”.

³² O resultado do exercício exploratório descrito, aplicado ao nível das subsecções, consta no Anexo X.



6. Anexos

6.1. Anexo I

O Alojamento Local em Portugal e noutros países

6.1.1. Portugal

A figura do alojamento local (AL) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, alterado pelos Decreto-Lei n.º 228/2009, de 14 de setembro, e 15/2014, de 23 de janeiro, tendo sido regulamentada pela Portaria n.º 517/2008, de 25 de junho.

Contudo, apenas com o Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, a figura do alojamento local de categoria deixou de ter um carácter residual para ser uma categoria autónoma. Este Decreto-Lei sofreu alterações através do Decreto-Lei n.º 63/2015 e, mais recentemente, da Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto.

Nesta análise ir-se-á, primeiramente, realizar uma contextualização geral do enquadramento legal do AL e, de seguida, focar-se nas principais alterações provocadas pela Lei n.º 62/2018 de 22 de agosto. Notar que na contextualização, algumas das alterações introduzidas pela referida Lei já são mencionadas.

Contextualização

O AL pode integrar-se numa das seguintes modalidades:

1. Moradia: unidade de alojamento constituída por um edifício autónomo, de carácter unifamiliar³³;
2. Apartamento: unidade de alojamento constituída por uma fração autónoma de edifício ou parte de prédio urbano suscetível de utilização independente³⁴;
3. Estabelecimentos de Hospedagem: unidades de alojamento constituídas por quartos, integrados numa fração autónoma de edifício, num prédio urbano ou numa parte de prédio urbano suscetível de utilização independente³⁵;

³³ Ver n.º 2 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto.

³⁴ Ver n.º 3 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto.

³⁵ Ver n.º 4 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto alterado pela Lei n.º 62/2018 de 22 de agosto.

4. Quartos³⁶: exploração de alojamento local feita na residência do locador, que corresponde ao seu domicílio fiscal, sendo a unidade de alojamento o quarto e só sendo possível, nesta modalidade, ter um máximo de três unidades³⁷.

Os estabelecimentos de hospedagem podem ser designados por *Hostel* se a unidade de alojamento predominante for o dormitório, considerando -se predominante sempre que o número de utentes em dormitório seja superior ao número de utentes em quarto³⁸, tendo a salvaguarda de respeitar as normas de funcionamento e identificação de acordo com a Portaria que regula a sua atividade.

A capacidade máxima dos estabelecimentos de alojamento local, com exceção da modalidade de “quartos” e “*Hostel*”, é de nove quartos e de 30 utentes³⁹, sendo vedada, na modalidade de apartamento, a exploração, pelo mesmo proprietário ou titular de exploração, de mais de nove estabelecimentos de alojamento local se esses representarem mais 75% do número de frações existentes no edifício. Contudo, para a consideração como o “mesmo proprietário” ou “titular” contam os estabelecimentos registados em nome do cônjuge, descendentes e ascendentes do respetivo proprietário ou do titular de exploração, assim como, os registados em nome de pessoas coletivas distintas em que haja sócios comuns⁴⁰.

Alterações

Áreas de contenção

A Câmara Municipal pode definir áreas de contenção para a instalação de novo alojamento local por freguesia, contemplando todo o território da mesma ou parte. Esses limites podem ser relativos, podendo, igualmente, ter em conta limites percentuais em proporção dos imóveis disponíveis para habitação⁴¹. Essas áreas devem ser reavaliadas de dois em dois anos⁴².

Assim, o presidente de Câmara pode determinar o cancelamento do registo do respetivo estabelecimento no caso de instalação do novo alojamento local em violação das áreas de contenção, desde que com audiência previa⁴³.

³⁶ Ver alínea d) do nº 1 do artº3 Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto alterado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto. Esta modalidade foi introduzida pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto, estando previamente inserida nos estabelecimentos de hospedagem.

³⁷ Ver nº 7 do artº 3 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzido pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

³⁸ Ver nº 6 do artº 3 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzido pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

³⁹ Ver nº 1 do artº 11 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzido pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴⁰ Ver nº 6 do artº11 da Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴¹ Ver nº 1 do artº 15-A do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto aditado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴² Ver nº 3 do artº 15-A do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto aditado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴³ Ver alínea b) do artº 9 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzido pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

Nas áreas de contenção, o mesmo proprietário apenas pode explorar um máximo de sete estabelecimentos de alojamento local⁴⁴. Os proprietários que, anteriormente à entrada da lei em vigor, excedam esse número não podem afetar mais imóveis à exploração de alojamento local⁴⁵.

Nas áreas de contenção, o número de registo do estabelecimento de alojamento local, nas modalidades de 'moradia' e 'apartamento', é pessoal e intransmissível ainda que na titularidade ou propriedade de pessoa coletiva. Aliás, a possibilidade de abertura ao público caduca caso exista a transmissão da titularidade do registo, cessação de exploração, arrendamento ou outra forma de alteração da titularidade da exploração ou, em caso de pessoa coletiva, exista transmissão do capital social da pessoa coletiva titular do registo em percentagem superior a 50 %, seja esta percentagem acumulada ou não⁴⁶.

Finalmente, a Câmara Municipal pode suspender, por um máximo de um ano, a autorização de novos registos em áreas especificamente delimitadas, até à entrada em vigor do regulamento que define as áreas de contenção⁴⁷.

Condomínios

No caso de atividade de alojamento local ser exercida em prédio urbano suscetível de utilização independente, a assembleia de condóminos pode opor-se ao exercício da atividade de alojamento local, desde que aprove esta oposição mais de metade da permissão do edifício. A mesma deverá ser comunicada ao Presidente da Câmara Municipal que decidirá sobre o pedido de cancelamento do exercício da referida atividade. Importa dar nota que a mencionada oposição deve ser fundamentada, resultando de atos que perturbem a normal utilização do prédio, bem como de atos que causem incómodo e afetem o descanso dos condóminos⁴⁸.

Contudo, caso seja um *Hostel* que esteja localizado em edifícios em propriedade horizontal nos prédios em que coexista habitação, o mesmo não pode ser instalado ou deliberado sem autorização dos condóminos para o efeito⁴⁹.

Os titulares de registos de alojamento local podem ter de pagar uma contribuição adicional à quota de condomínio, com um limite de 30 % do valor anual da quota respetiva, sendo que tal contribuição é fixada pelo condomínio⁵⁰.

Por fim, o titular da exploração de alojamento local é solidariamente responsável com os hóspedes relativamente aos danos provocados por estes no edifício em que se encontra

⁴⁴ Ver nº 7 do artº 15-A do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto aditado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴⁵ Ver nº 4 da Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴⁶ Ver nº2 e nº 3 do artº 7 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzidos pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴⁷ Ver nº 6 do artº 15-A do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto aditado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴⁸ Ver nº2 e nº 3 do artº 9 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzidos pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁴⁹ Ver nº4 do artº 4 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto introduzido pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁵⁰ Ver artº 20-A do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto aditado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

instalada a unidade⁵¹. Dar nota que esta responsabilidade se aplica em qualquer situação e modalidade de alojamento local.

Notas finais

Para além da ASAE, cabe, agora, também à Câmara Municipal fiscalizar os estabelecimentos de alojamento local, bem como instruir os respetivos processos e aplicar as correspondentes coimas e sanções acessórias⁵².

E os estabelecimentos de alojamento local já existentes dispõem do prazo de dois anos para se adaptarem aos requisitos presentes nesta Lei nº 62/2018 de 22 de agosto⁵³.

6.1.2. Casos internacionais

Até à data, a regulação sobre o alojamento local a nível mundial está, tal como em Portugal, numa fase bastante introdutória. Contudo, são comuns, em todos os países afetados por este fenómeno, algumas críticas:

- Estes tipos de alojamentos não estão sujeitos aos mesmos regulamentos em termos de segurança e higiene que os hotéis ditos tradicionais e, por isso, terão uma vantagem comparativa;
- O desenvolvimento da atividade do alojamento local está cada vez menos relacionado com a economia da partilha e mais com uma lógica comercial e de lucro;
- Em muitos casos, os proprietários dos alojamentos locais não estão a pagar impostos, nomeadamente sobre os lucros, nem as taxas turísticas;
- O alojamento local está a privar as comunidades de habitações disponíveis, para além de levarem a um aumento das rendas pagas sobre as que ainda estão disponíveis.

O alojamento local é alvo de diversa regulação e regulamentação nos principais destinos turísticos mundiais mas, atendendo à legislação portuguesa, o destaque foi dado às proibições de que o arrendamento neste regime foi alvo. Justifica-se dar nota de que há um conjunto vasto de cidades em que os estabelecimentos de alojamento local estão obrigados a pagar taxas turísticas e a fazer o registo junto das autoridades competentes. Contudo, essa situação não assume demasiada relevância para o presente estudo, dado que já estão contempladas na lei nacional, nomeadamente o registo no nº1 do artº5 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto. Deste modo, focando-nos nas restrições impostas, temos as seguintes situações:

- Proibição completa do arrendamento em regime de alojamento local:
 - **Maiorca (Espanha)**
- Limitação temporal ao arrendamento em regime de alojamento local:

⁵¹ Ver artº 20-A do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto aditado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁵² Ver nº1 do artº 21 do Decreto-Lei nº 128/2014 de 29 de agosto alterado pela Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

⁵³ Ver nº5 da Lei nº 62/2018 de 22 de agosto.

- **Las Vegas (Estados Unidos da América)** – Limitado a 12 estadias por ano. Não pode existir nenhum alojamento local tendo outro num raio de 660 pés.
- **Nova Orleães (Estados Unidos da América)** – Limitado a 90 dias por ano. Proibiu completamente o arrendamento em regime de alojamento local no French Quarter.
- **Reiquejavique (Islândia)** – Limitado a 90 dias por ano. A receita obtida através do alojamento local é no máximo \$8,785/ano.
- **Paris, (França)**- limitado a 120 dias ano.
- **Japão** – limitado a 120 dias por ano. Os imóveis de alojamento local estão submetidos às mesmas regras que os hotéis.
- **Los Angeles (Estados Unidos da América)** - limitado a 120 dias por ano. Os arrendatários apenas podem arrendar um imóvel, a sua residência principal, onde terão de residir durante, pelo menos, 6 meses.
- **Barcelona (Espanha)** – limitado a 180 dias por ano. Além disso, a instalação de espaços turísticos (de qualquer natureza) em habitações residenciais é proibida. Apenas podem ser criados estes espaços em espaços comerciais ou de escritórios. Foi estabelecido um regime com 4 zonas geográficas no centro da cidade:
 - Zona 1 – não serão permitidas mais instalações ou alargamentos de espaços turísticos.
 - Zona 2 – Não podem ser aumentadas o número de camas e novas licenças só serão emitidas no valor do número de camas eliminadas.
 - Zona 3 – já existe emissão livre de licenças para espaços turísticos, mas são estabelecidas distâncias mínimas entre eles.
 - Zona 4 – são zonas em rápido crescimento e transformação. Cada uma tem quotas para espaços turísticos, mas serão zonas em que a lógica será aplicar um plano no futuro.
- Proibição completa do arrendamento de “imóveis inteiros” em regime de alojamento local:
 - **Berlim (Alemanha)** - para o arrendamento de quartos, tal proibição não se aplica.
 - **Santa Monica (Estados Unidos da América)** - para arrendamento de quartos será necessário obter uma licença e pagar uma taxa.
 - **Charleston (Carolina do Sul, Estados Unidos da América)** - medida aplicada depois de já ter sido aplicada uma que bania, por completo, o alojamento local. Nos restantes casos (quartos) os arrendatários terão de estar no imóvel quando o arrendam e este ser a sua residência principal. Além disso, foram criadas 3 áreas específicas:

- Categoria 1 - inclui os distritos antigos e históricos na península baixa, mas apenas as propriedades listadas no Registo Nacional de Locais Históricos podem arrendar por curta duração.
 - Categoria 2 - para o resto da península, onde as propriedades têm de ter mais de 50 anos para poderem arrendar por curta duração.
 - Categoria 3 - no resto da cidade, para além da península, não há limite de idade para arrendar.
- Limitação temporal ao arrendamento de “imóveis inteiros” em regime de alojamento local:
 - **Amesterdão (Holanda)** - limitado a 30 dias por ano. Para o arrendamento de quartos, tal legislação não se aplica. Em qualquer regime, apenas se pode arrendar a quatro adultos de cada vez.
 - **Londres (Reino Unido)** – limitado a 90 dias por ano. Para o arrendamento de quartos, tal legislação não se aplica.
 - **Madrid (Espanha)** – limitado a 90 dias por ano. Imóveis inteiros que sejam destinados ao alojamento local terão de obter a mesma licença que um hotel. Apartamentos, ou quartos, em regime de alojamento local no centro de Madrid terão de ter uma entrada própria, separada das entradas dos restantes residentes do bloco de apartamentos.
 - **São Francisco (Estados Unidos da América)** - limitado 90 dias por ano. Para o arrendamento de quartos, tal legislação não se aplica. Para além disso, em qualquer forma de alojamento local, é necessário pagar uma taxa turística e possuir um seguro de responsabilidade civil de \$500 000.
 - Outro tipo de limitações:
 - **Nova Iorque (Estados Unidos da América)** – O arrendamento de determinado tipo de edifícios (a maioria dos da cidade) terá de exceder 30 dias por ano se um residente na cidade não estiver presente. Os arrendatários apenas podem arrendar um edifício de cada vez.
 - **Bordéus (França)** – Em Bordéus, existe um princípio de compensação. Se a habitação for a primeira residência e o arrendamento, em regime de alojamento local, não exceder os 120 dias por ano, este regime não se aplica. Nos restantes casos, este princípio implica que, por cada imóvel destinado a habitação que é convertido em empreendimento turístico, outra propriedade que não destinada à habitação terá de ser convertida para esse efeito, devendo ter a mesma superfície, sendo que as instalações localizadas no piso térreo não poderão servir de compensação. As propriedades de compensação devem estar localizadas em:
 - Zona A (zona mais central) – quando a propriedade que é objeto da solicitação de mudança de uso é nessa mesma zona;
 - Zonas A ou B, quando a propriedade que é objeto da solicitação de mudança de uso está na zona B (zona central, mas mais abrangente que a da A);

- Zonas A, B ou C (território municipal), quando a propriedade que é objeto da solicitação de mudança de uso está na zona C.

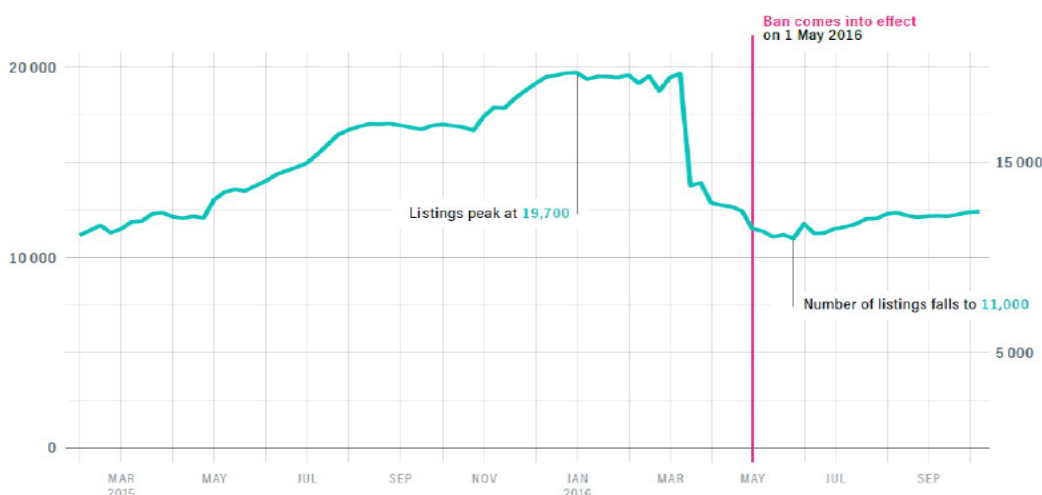
Antes de referir os impactos da legislação em diferentes cidades de acordo com dados obtidos⁵⁴, importa mencionar que o impacto do alojamento local no mercado imobiliário em diferentes cidades, depende em larga escala das condições locais (Coyle e Yeung, 2006).

Em **Berlim**, antes da entrada em vigor da legislação já mencionada (1 Maio de 2016), o número de alojamentos locais de “imóveis inteiros” listados no *AirBnB* diminuiu substancialmente (40%). Contudo, após esse momento, voltaram a aumentar ligeiramente (ver figura). Ainda destaque para a diminuição das propriedades detidas por operadores comerciais que, de 40% do total de propriedades, em Novembro de 2015, passaram para 20%, nos finais de 2016. Em resultado da diminuição da oferta, o valor da renda aumentou 9%. Em conjunto, a receita mensal diminuiu 55%.

Isto pode resultar da falta de rigor com que a lei foi aplicada, dado que apenas alguns infratores foram multados. A própria lei era ambígua e foi interpretada de diferentes formas pelos distritos de Berlim.

Figura 9 – Número semanal de listagens de *Airbnb* em Berlim (Coyle and Young, 2006)

Weekly number of Airbnb listings in Berlin



Em **Barcelona** foi introduzida, como mencionado, a proibição completa para a instalação de qualquer espaço de alojamento turístico, incluindo hotéis. Isto levou a um aumento do número de alojamentos locais registados no *AirBnB* em 6%, mas uma redução em 7% na receita. É intrigante este efeito, mas poderá estar relacionado com o facto de os proprietários de alojamentos locais, registados no *AirBnB*, procurarem retirar benefícios de os hotéis não poderem obter licença e, simultaneamente, alguma falta de rigor com que a lei foi aplicada aos alojamentos locais.

Em **São Francisco**, a introdução da lei mencionada levou a uma diminuição do número de alojamento locais, listados no *AirBnB*, em 5% e no número de dias reservados, em 15%. Em relação aos operadores comerciais o impacto foi, ainda, maior: o número de alojamento

⁵⁴ Ver Coyle e Yeung (2006).

locais, listados no *AirBnB*, reduziu 16%, os dias reservados 35%, a renda aumentou 7% e, consequentemente, as receitas totais diminuiram 30%.

Em Santa Mónica, após a introdução da lei mencionada, houve uma diminuição no número de alojamento locais de “imóveis inteiros”, listados no *AirBnB*, em 37%, dos dias reservados, em 51%, e da receita mensal, em 41%. Em relação aos operadores comerciais o impacto é semelhante, aliás a estrutura de preços das rendas dos operadores comerciais não se desviou dos restantes operadores, como nos casos anteriores. Para estes operadores, a receita mensal diminuiu 43% e o número de “imóveis inteiros”, listados no *AirBnB*, em 40%.

Na maioria dos países, a medida aplicada tem procurado fomentar a noção de alojamento local enquanto parte integrante da economia de partilha e, por isso mesmo, o foco tem sido em limitar o arrendamento em regime de alojamento local a um determinado número de dias por ano, em particular de “imóveis inteiros”. Desta forma, as autoridades procuram garantir que estes edifícios não são dedicados a fins comerciais, mantendo o propósito inicial do alojamento local. Em Berlim, Santa Mónica e São Francisco os efeitos foram diferenciados, mas pode-se concluir que, em geral, a introdução da lei levou a uma redução do número de alojamento locais, em particular dos operados por comerciais.

Independentemente da modalidade adotada, é fundamental que a lei ou regulamento sejam aplicados com o devido rigor, dado que, em Berlim e Barcelona, aparentemente, a lei não produziu os efeitos desejados possivelmente por esse motivo. No caso português, como já referido, cabe à Câmara Municipal, juntamente com a ASAE, a fiscalização dos mesmos e do respetivo futuro regulamento que lhes vier a ser aplicado.

Refira-se que a definição de zonas com exigências diferenciadas existe em Barcelona, Charleston e Bordéus. Esta última, em particular, apresenta um princípio de compensação que procura manter um rácio entre habitação e espaços de ocupação turística, sobretudo na zona mais central da cidade. Contudo, este princípio privilegia os operadores comerciais, pois serão os únicos com capacidade para o fazer cumprir. Apesar disso, é importante reter que este princípio só se aplica se o arrendamento em regime de alojamento local exceder os 120 dias por ano, ou seja, neste aspeto protege os proprietários locais que procuram participar na lógica da economia de partilha. Nova Iorque é uma outra cidade com o regulamento diferenciado o qual, em vez de impor um limite máximo, exige um limite mínimo ao número de dias pelo qual um imóvel pode ser arrendado, eliminando, assim, qualquer forma de arrendamento de curta duração, em particular, o destinado ao turismo.

6.2. Anexo II

Secções e subsecções estatísticas por freguesia

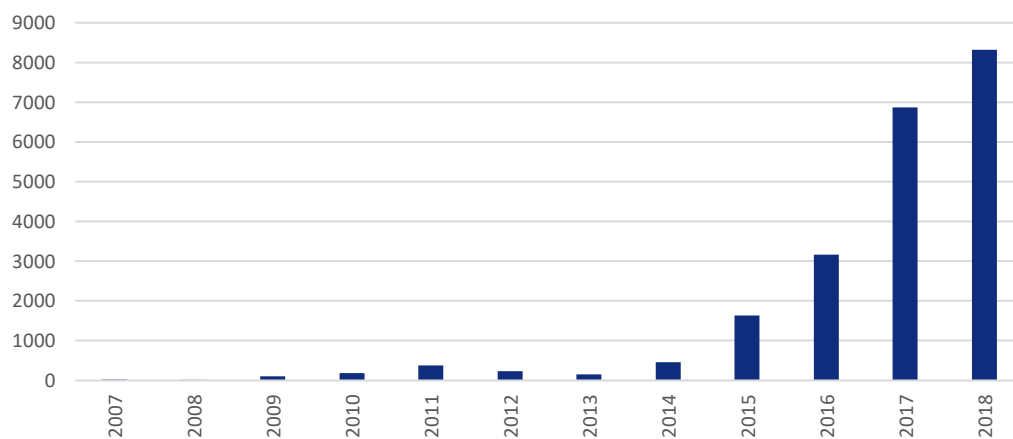
Freguesia	Nº de secções	Nº de subsecções
Aldoar	19	100
Bonfim	49	152
Campanhã	54	312
Cedofeita	47	124
Foz do Douro	18	139
Lordelo do Ouro	34	162
Massarelos	15	83
Miragaia	6	34
Nevogilde	8	44
Paranhos	89	327
Ramalde	62	255
Santo Ildefonso	22	95
São Nicolau	4	32
Sé	9	53
Vitória	5	34
Total	441	1 946

Fonte: INE – Censos (2011).

6.3. Anexo III

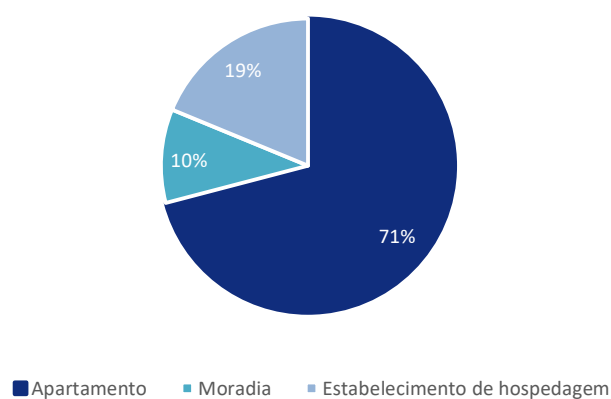
Dinâmica de oferta de habitação: nota metodológica

Gráfico 11 – Evolução do nº de camas por ano de registo



Fonte: RNAL.

Gráfico 12 – Repartição do nº de camas por modalidade



Fonte: RNAL.

6.4. Anexo IV

Registos de AL por freguesia, nomenclatura pré-2013

Tabela 4 - N.º de registos de AL por freguesia (Outubro de 2018)

Freguesia	N.º de registos de AL	% no total de registos de AL
Aldoar	22	0.3%
Bonfim	962	13.3%
Campanhã	128	1.8%
Cedofeita	1 102	15.2%
Foz do Douro	129	1.8%
Lordelo do Ouro	135	1.9%
Massarelos	253	3.5%
Miragaia	242	3.3%
Nevogilde	31	0.4%
Paranhos	292	4.0%
Ramalde	116	1.6%
Santo Ildefonso	1 923	26.5%
São Nicolau	439	6.0%
Sé	785	10.8%
Vitória	699	9.6%

Fonte: RNAL.

6.5. Anexo V

AL no concelho do Porto: referenciação geográfica

AL no concelho do Porto: referenciação geográfica

6.6. Anexo VI

Contadores por freguesia, nomenclatura pré-2013

Tabela 5 - Nº de contadores de habitação – total, ativos e inativos – por freguesia (2018)

Freguesia	Total	Ativos	Inativos
Aldoar	6 313	5 800	513
Bonfim	17 122	14 371	2 751
Campanhã	17 504	14 346	3 158
Cedofeita	17 250	14 791	2 459
Foz do Douro	6 374	5 685	689
Lordelo do Ouro	11 607	10 509	1 098
Massarelos	4 955	4 318	637
Miragaia	1 906	1 346	560
Nevogilde	2 763	2 525	238
Paranhos	29 336	26 632	2 704
Ramalde	20 139	18 578	1 561
Santo Ildefonso	8 790	6 775	2 015
São Nicolau	1 608	1 080	528
Sé	3 223	2 032	1 191
Vitória	2 275	1 493	782

Fonte: AdP.

Tabela 6 - Variação do nº de contadores de habitação – total, ativos e inativos – por freguesia (2011-2018)

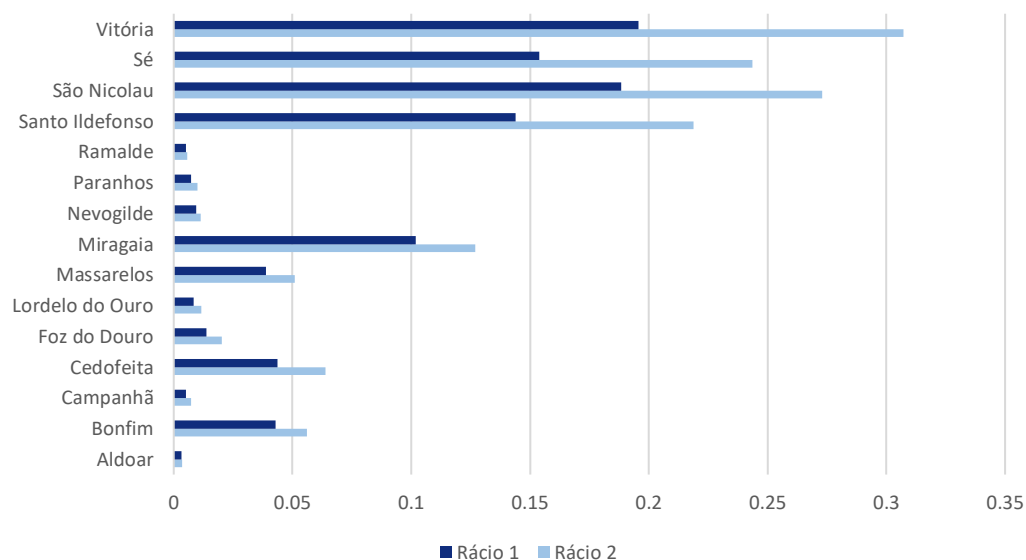
Freguesia	Total	Ativos	Inativos
Aldoar	164	143	21
Bonfim	745	378	367
Campanhã	300	-318	618
Cedofeita	860	559	301
Foz do Douro	166	98	68
Lordelo do Ouro	631	366	265
Massarelos	152	59	93
Miragaia	154	91	63
Nevogilde	75	55	20
Paranhos	1240	980	260
Ramalde	648	444	204
Santo Ildefonso	808	684	124
São Nicolau	120	28	92
Sé	422	189	233
Vitória	292	163	129

Fonte: AdP.

6.7. Anexo VII

Indicadores por freguesia, nomenclatura pré-2013

Gráfico 13 – Pressão corrente do AL por freguesia



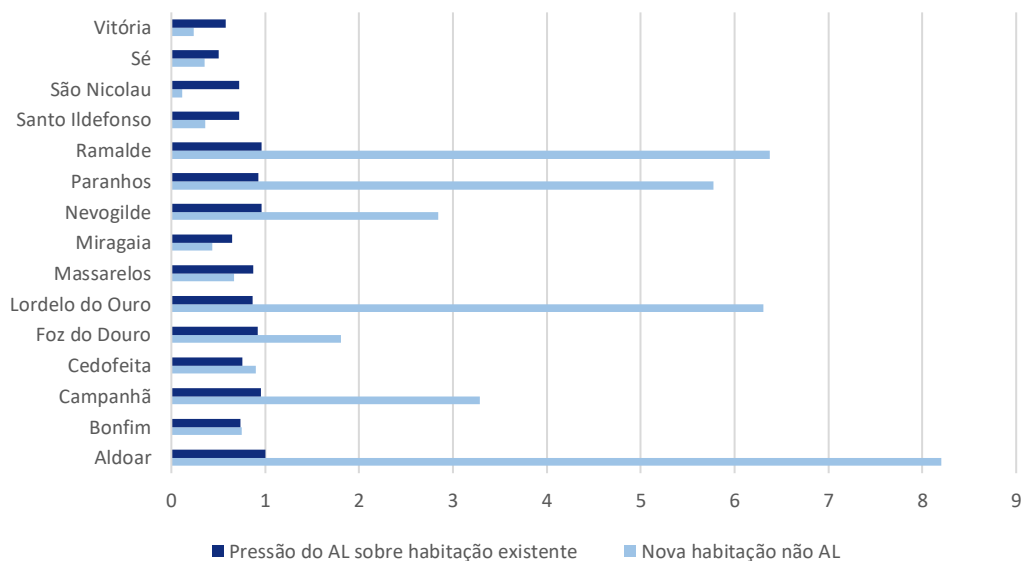
Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações], INE – Censos (2011) e AdP.

Tabela 7 - Pressão corrente do AL por freguesia

Freguesia	Nº total de contadores AL (2018)	Nº total de contadores de habitação (2018)	Nº de AL (2018)	Rácio 1	Rácio 2
	AdP	AdP	RNAL		
Aldoar	20	6313	22	0.3%	0.3%
Bonfim	734	17122	962	4.3%	5.6%
Campanhã	90	17504	128	0.5%	0.7%
Cedofeita	753	17250	1102	4.4%	6.4%
Foz do Douro	88	6374	129	1.4%	2.0%
Lordelo do Ouro	98	11607	135	0.8%	1.2%
Massarelos	192	4955	253	3.9%	5.1%
Miragaia	194	1906	242	10.2%	12.7%
Nevogilde	26	2763	31	0.9%	1.1%
Paranhos	212	29336	292	0.7%	1.0%
Ramalde	101	20139	116	0.5%	0.6%
Santo Ildefonso	1266	8790	1923	14.4%	21.9%
São Nicolau	303	1608	439	18.8%	27.3%
Sé	496	3223	785	15.4%	24.4%
Vitória	445	2275	699	19.6%	30.7%
Total	5018	151165	7258	3.3%	4.8%

Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações] e AdP.

Gráfico 14 – Pressão do AL sobre habitação existente e Nova habitação não AL por freguesia



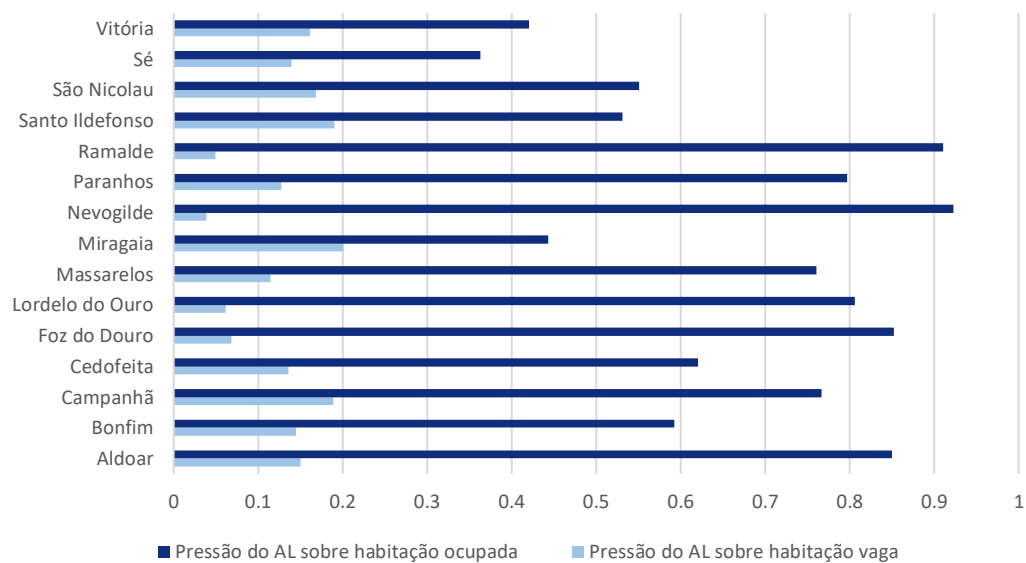
Fonte: AdP.

Tabela 8 - Pressão do AL sobre habitação existente e Nova habitação não AL por freguesia

Freguesia	Nº de contadores de AL em 2018 já existentes em 2011	Nº de contadores de AL em 2018	Nº de novos contadores não AL (2011-2018)	Pressão do AL sobre habitação existente	Nova habitação não AL
	AdP	AdP	AdP		
Aldoar	20	20	164	100%	820%
Bonfim	541	734	552	74%	75%
Campanhã	86	90	296	96%	329%
Cedofeita	569	753	676	76%	90%
Foz do Douro	81	88	159	92%	181%
Lordelo do Ouro	85	98	618	87%	631%
Massarelos	168	192	128	88%	67%
Miragaia	125	194	85	64%	44%
Nevogilde	25	26	74	96%	285%
Paranhos	196	212	1224	92%	577%
Ramalde	97	101	644	96%	638%
Santo Ildefonso	913	1266	455	72%	36%
São Nicolau	218	303	35	72%	12%
Sé	249	496	175	50%	35%
Vitória	259	445	106	58%	24%
Total	3632	5018	5391	72%	107%

Fonte: AdP.

Gráfico 15 – Pressão do AL sobre habitação ocupada e vaga por freguesia



Fonte: AdP.

Tabela 9 - Pressão do AL sobre habitação ocupada e vaga por freguesia

Freguesia	Nº de contadores de AL em 2018 e ativos em 2011	Nº de contadores de AL em 2018 e inativos em 2011	Nº de contadores de AL em 2018	Pressão do AL sobre habitação ocupada	Pressão do AL sobre habitação vaga
	AdP	AdP	AdP		
Aldoar	17	3	20	85%	15%
Bonfim	435	106	734	59%	14%
Campanhã	69	17	90	77%	19%
Cedofeita	467	102	753	62%	14%
Foz do Douro	75	6	88	85%	7%
Lordelo do Ouro	79	6	98	81%	6%
Massarelos	146	22	192	76%	11%
Miragaia	86	39	194	44%	20%
Nevogilde	24	1	26	92%	4%
Paranhos	169	27	212	80%	13%
Ramalde	92	5	101	91%	5%
Santo Ildefonso	672	241	1266	53%	19%
São Nicolau	167	51	303	55%	17%
Sé	180	69	496	36%	14%
Vitória	187	72	445	42%	16%
Total	2865	767	5018	57%	15%

Fonte: AdP.

6.8. Anexo VIII

Subsecções potencialmente problemáticas [limiares em metade do valor dos anteriores]



Fonte: RNAL [adaptado a 7 258 observações] e AdP.

Nota: Excluíram-se subsecções com 'AL' = 0 e 'AF2011' = 0.

6.9. Anexo IX

Decomposição do inverso do ‘Rácio 1’

Primeira decomposição

$$\begin{aligned}\frac{1}{\text{Rácio 1}} &= \frac{CH2018}{CAL2018} \\ &= \frac{CH2011}{CAL2018} + \frac{NCH}{CAL2018} \\ &= \frac{CH2011}{CAL2018} + \frac{NCAL}{CAL2018} + \frac{NCnAL}{CAL2018} \\ &= \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(\frac{CAL2018 - CAL2018/11}{CAL2018} \right) + \frac{NCnAL}{CAL2018} \\ &= \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CAL2018/11}{CAL2018} \right) + \frac{NCnAL}{CAL2018}\end{aligned}$$

em que as variáveis estão definidas da seguinte forma, todas com fonte AdP:

‘CH2018’ representa o número de contadores de habitação em 2018

‘CH2011’ representa o número de contadores de habitação em 2011

‘NCH’ representa o número de novos contadores de habitação (diferença ‘CH2018’-‘CH2011’)

‘CAL2018’ representa o número de contadores de AL em 2018

‘CAL2018/11’ representa o número de contadores de AL em 2018 que já existiam em 2011

‘NCAL’ representa o número de novos contadores de AL: a diferença ‘CAL2018’-‘CAL2018/11’

‘NCnAL’ representa o número de novos contadores não AL: a diferença ‘NCH’-‘NCAL’

Segunda decomposição

$$\begin{aligned}\frac{1}{\text{Rácio 1}} &= \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CAL2018/11}{CAL2018} \right) + \frac{NCnAL}{CAL2018} \\ &= \frac{CH2011}{CAL2018} + \left(1 - \frac{CALativos2018/11}{CAL2018} - \frac{CALinativos2018/11}{CAL2018} \right) + \frac{NCnAL}{CAL2018}\end{aligned}$$

em que as variáveis adicionais estão definidas da seguinte forma, ambas com fonte AdP:

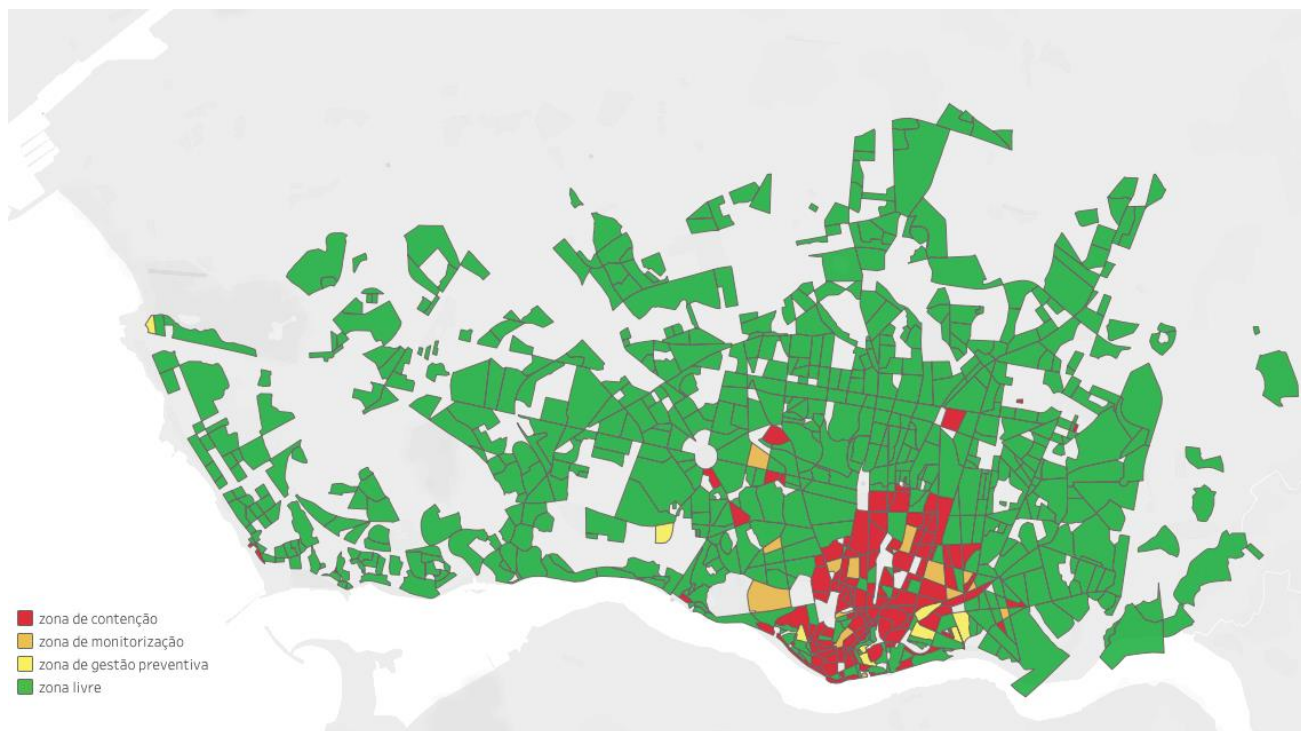
‘CALativos2018/11’ representa o número de contadores de AL em 2018 que já existiam em 2011 e estavam ativos

‘CALinativos2018/11’ representa o número de contadores de AL em 2018 que já existiam em 2011 e estavam inativos

6.10. Anexo X

Categorização de zonas: exercício exploratório

Nota: Em linha com as limitações de cada um dos rácios utilizados para medir o indicador “Pressão corrente do AL”, optou-se por utilizar afetar os limiares propostos (25%, 37,5% e 50%) ao ‘Rácio 2’, considerando conjuntamente o ‘Rácio 1’ para metade de cada limiar. O indicador de substituição utilizado foi “Pressão do AL sobre habitação ocupada”. Excluíram-se subsecções com ‘AL’ = 0 e ‘AF2011’ = 0.



7. Bibliografia

Coyle, Diane and Timothy Yeung (2016). "Understanding Airbnb in fourteen European cities," The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers

INE (2011) - Censos (2011) - Preparação, Metodologia e Conceitos. Disponível em www.censos.ine.pt/.

INE (2011) - Censos (2011) – Importação dos principais dados alfanuméricos e geográficos (BGRI). Base de dados disponível em <http://mapas.ine.pt/>.

Registo Nacional de Alojamento Local (2018). Disponível em www.rnt.turismodeportugal.pt/RNAL

