Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2025/5153

28.10.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Habitação a preços acessíveis: o que podem a política de coesão, a Agenda Urbana e a sociedade civil fazer para garantir uma habitação a preços acessíveis para todas as pessoas?

(parecer de iniciativa)

(C/2025/5153)

Relatora: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Correlatora: **Maria del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Conselheiros	Ioannis GRIGORIADIS (da correlatora) Maxime STAELENS (do Grupo I)
Decisão da Plenária	23.1.2025
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	4.7.2025
Adoção em plenária	17.7.2025
Reunião plenária n.º	598
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ /abstenções)	144/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que a crise da acessibilidade dos preços da habitação representa não só um desafio social, mas também uma grave ameaça económica à competitividade da União Europeia (UE), uma vez que as empresas enfrentam pressões salariais, que reduzem a sua competitividade a nível internacional e contradizem o objetivo da política de coesão de criar economias regionais competitivas. Está também a gerar obstáculos importantes ao emprego, uma vez que os trabalhadores e os prestadores de serviços essenciais estão a ser afastados das zonas em que a habitação tem custos elevados, provocando uma escassez de mão de obra em setores cruciais como a saúde, a educação e os serviços públicos. Em última análise, este é um fator de vulnerabilidade face a choques, como ficou patente durante a pandemia, reduzindo a resiliência que a política de coesão visa gerar nos sistemas económicos regionais.

1.2. O CESE salienta que, para dar resposta à crise da habitação, são necessários não só mais fundos, mas também abordagens de financiamento mais inteligentes. Dado o défice de investimento anual de 270 mil milhões de euros identificado pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), a transferência de recursos no âmbito das atuais dotações da política de coesão é claramente insuficiente. Neste contexto, o CESE considera que a política de coesão deve constituir o principal quadro para a coordenação de instrumentos complementares, mobilizando capitais públicos e privados para soluções de habitação a preços acessíveis, devendo o BEI desempenhar um papel central no desenvolvimento de instrumentos financeiros adaptados às diferentes necessidades das regiões.

1.3. O CESE acolhe com agrado a criação, pela Comissão, do primeiro Grupo de Trabalho para a Habitação e a nomeação de um comissário responsável pela Habitação, incumbidos de elaborar um Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis. No entanto, este grupo de trabalho deve incluir representantes dos Estados-Membros, dos órgãos de poder local, dos parceiros sociais, das organizações de profissionais liberais e de outras organizações da sociedade civil, a fim de assegurar que os objetivos em matéria de habitação são plenamente integrados nas políticas da UE. Essa integração deve basear-se em dados e elementos de prova fiáveis para medir o impacto das medidas tomadas e amplificar as abordagens bem-sucedidas, especialmente à luz das necessidades urgentes de habitação em toda a Europa.

1.4. O CESE apoia a adoção de um quadro abrangente da UE que defina a habitação a preços acessíveis ao longo de todo o processo (habitação social, arrendamento a preços acessíveis, aquisição a preços acessíveis), a fim de proporcionar segurança jurídica aos investimentos. Apoia também a proposta do Comité das Regiões (CR) de aumentar os recursos afetados à vertente social do Programa InvestEU e encoraja os Estados-Membros a reatribuírem os recursos não utilizados dos seus planos nacionais de recuperação e resiliência a instrumentos financeiros centrados na habitação e geridos pelos órgãos de poder local.

1.5. O CESE considera essencial que os investimentos em habitação sustentável e a preços acessíveis sejam uma prioridade estratégica para os fundos no âmbito da política de coesão da UE pós-2027, através de uma abordagem que inclua a habitação a preços acessíveis para além da habitação social, mantendo ao mesmo tempo as medidas de renovação. Estas abordagens devem ser adaptadas aos riscos colocados pela crise climática e devem promover habitação capaz de resistir ao impacto da crise climática, especialmente nas regiões e zonas mais expostas às alterações climáticas. A política de coesão deve desempenhar um papel central na consecução dos objetivos da Agenda Urbana relativos à habitação, em especial nas áreas metropolitanas, onde os desafios da acessibilidade dos preços são mais prementes.

1.6. Tal como o CR, o CESE reconhece a importância de um quadro legislativo da UE que identifique e enfrente os desafios colocados pela crise da habitação. Tal passa por colmatar as falhas na regulamentação da UE salientadas pelos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que têm limitado os Estados-Membros no financiamento de iniciativas de habitação social e a preços acessíveis.

1.7. O CESE congratula-se com a plataforma da UE para a habitação a preços acessíveis, que conta com a participação do BEI para alavancar os investimentos privados no terreno e proporcionar serviços de aconselhamento que abrangem todas as fases do ciclo do projeto, entre outros aspetos. A plataforma deve promover instrumentos financeiros inovadores que tenham dado provas de eficácia em diferentes contextos regionais e facilitar a transferência de conhecimentos entre Estados-Membros.

1.8. O CESE apoia a proposta apresentada no primeiro relatório da Comissão do Desenvolvimento Regional (REGI) do Parlamento Europeu (PE), segundo a qual os empréstimos, garantias e fundos próprios dedicados à habitação a preços acessíveis não devem ser considerados dívida pública para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Semestre Europeu.

1.9. O CESE considera que as regras relativas aos auxílios estatais e as definições de «serviço de interesse económico geral» (SIEG) restringem o investimento público em habitação a preços acessíveis efetuado no âmbito de projetos que não sejam de habitação social em sentido estrito. Por conseguinte, o CESE recomenda uma revisão urgente dessas regras, a fim de permitir uma intervenção pública mais eficaz através dos instrumentos de coesão.

1.10. O CESE considera que os instrumentos financeiros que reciclam rendimentos para os reinvestir podem criar mecanismos de financiamento sustentáveis para a habitação, que vão além dos ciclos dos programas. É também favorável à proposta do CR de alargar o quadro dos instrumentos financeiros da política de coesão, a fim de integrar melhor os investimentos na habitação, com especial destaque para os fundos destinados ao desenvolvimento urbano sustentável.

1.11. O CESE espera que o próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) reconheça explicitamente a habitação como fator de competitividade económica e a integre no âmbito de aplicação do Fundo Europeu de Competitividade, estabelecendo um laço entre as medidas relativas à habitação, por um lado, e a eficiência do mercado de trabalho e o desenvolvimento de ecossistemas de inovação, por outro lado.

1.12. O CESE considera que as políticas nacionais e da UE destinadas a promover o crescimento económico através do turismo ou do desenvolvimento imobiliário devem ter em conta o seu potencial impacto nos mercados locais da habitação e prever medidas adequadas para proteger o direito a habitação digna e a preços acessíveis.

1.13. Na opinião do CESE, é muito importante ter em conta a experiência e as boas práticas dos órgãos de poder nacional, regional e local empenhados em desenvolver habitação social a preços acessíveis em toda a União Europeia. A política finlandesa «prioridade à habitação» é um excelente exemplo de como é possível reduzir o número de pessoas em situação de sem-abrigo e melhorar significativamente as condições de habitação dos grupos vulneráveis.

1.14. Neste contexto, o CESE salienta que a habitação a preços acessíveis deve ser vista como uma pedra angular do modelo social europeu, no âmbito do qual a União Europeia e os seus Estados-Membros aplicam políticas que tornam a habitação comportável, sustentável e acessível a todos, enquanto direito social fundamental, devendo constituir um ponto de referência para todas as políticas económicas e sociais e, por conseguinte, um aspeto cada vez mais importante da política de coesão. Para ajudar a atingir os objetivos da política de coesão, o CESE considera que a UE deve contar mais ativamente com os parceiros sociais enquanto catalisadores fundamentais da mudança, especialmente tendo em conta a sua presença operacional, tanto a nível da UE como a nível nacional.

2. **Contexto do parecer**

2.1. A UE depara-se com uma crise generalizada de acessibilidade dos preços da habitação e, embora sejam os Estados-Membros as entidades competentes para garantir a acessibilidade dos preços da habitação e haja algumas diferenças a nível nacional, esta crise a nível europeu tem implicações profundas para a coesão territorial e o desenvolvimento económico. Os preços e as rendas da habitação aumentaram 48 %, em média, entre 2015 e 2023, ultrapassando em grande medida o crescimento dos rendimentos. Em 2023, os custos da habitação excediam 40 % do rendimento disponível de 10,6 % dos agregados familiares urbanos e de 7 % dos agregados familiares rurais (Eurostat, 2024) ([1]). O projeto House4All da Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e da Coesão Territoriais (ESPON) revela disparidades territoriais acentuadas na acessibilidade dos preços da habitação entre as regiões, e indica que tanto os centros urbanos como as zonas com desvantagens geográficas permanentes enfrentam graves dificuldades ([2]).

2.2. A acessibilidade dos preços da habitação é um conceito multidimensional que vai além do custo do pagamento de rendas ou hipotecas. Abrange uma vasta gama de fatores que afetam a capacidade de um agregado familiar aceder a uma habitação adequada e de a manter, entre os quais as faturas de energia e eletricidade, os custos de renovação e manutenção, elementos de acessibilidade e a disponibilidade de transportes e serviços de interesse geral. Do lado da oferta, a acessibilidade dos preços da habitação é também uma consequência da disponibilidade de fogos adequados. Uma vez que estes custos variam significativamente em toda a UE em função do tipo de habitação, da eficiência energética, da localização geográfica e dos níveis de rendimento, os desafios em matéria de acessibilidade dos preços não são uniformes em toda a União. Refletem diferentes sistemas de habitação nacionais, clivagens entre zonas urbanas e rurais e condições económicas locais, exigindo respostas políticas de base local e não soluções únicas.

2.3. Esta crise da acessibilidade dos preços da habitação tem consequências económicas profundas que têm um impacto direto nos objetivos da política de coesão, a saber:

— limita a mobilidade laboral, impedindo os trabalhadores de se deslocarem para regiões com melhores oportunidades económicas;

— reduz a produtividade económica, devido à distribuição ineficaz do capital humano e aos tempos de deslocação excessivos;

— agrava a polarização territorial entre as regiões de elevado crescimento e as que sofrem pressões demográficas;

— absorve o rendimento dos agregados familiares que seria aplicado noutras atividades económicas produtivas, diminuindo os multiplicadores económicos locais;

— cria obstáculos ao acesso a oportunidades de ensino e de emprego, afetando particularmente os jovens;

— alarga o fosso das desigualdades sociais, tendo-se registado um aumento acentuado do número de pessoas sem-abrigo e um número crescente de pessoas que já não conseguem pagar uma habitação digna e vivem em condições inaceitáveis;

— afeta especialmente determinados grupos sociais vulneráveis, que têm uma capacidade bastante limitada de se adaptar à mudança das regras do mercado da habitação, bem como os agregados familiares de rendimentos médios, afetando igualmente, devido ao número limitado de habitações que lhes são acessíveis, as pessoas com deficiência e as pessoas idosas.

2.4. Desde 2007, a política de coesão tem apoiado cada vez mais as intervenções no setor da habitação. No período de programação 2021-2027, foram afetados cerca de 6,5 mil milhões de euros à eficiência energética na habitação, juntamente com investimentos em energias renováveis, adaptação às alterações climáticas e habitação social, através de vários objetivos estratégicos. No entanto, a resposta aos atuais desafios em matéria de habitação requer uma abordagem mais estratégica e abrangente.

([1]) O aumento dos preços da habitação na UE: os factos (infografias): https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics#:~:text=If%20housing%20costs%20are%20above,40%25%20of%20their%20disposable%20income.

([2]) [HOUSE4ALL] «Access to affordable and quality housing for all people»: https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all.

2.5. O presente parecer visa analisar a forma como a política de coesão pode dar uma resposta mais eficaz aos desafios da acessibilidade dos preços da habitação, a fim de promover os seus objetivos fundamentais de coesão económica, social e territorial. Examina também a forma como os investimentos estratégicos na habitação podem estimular o desenvolvimento económico regional, aumentar a competitividade, melhorar a eficiência do mercado de trabalho e reduzir as disparidades territoriais. Formula ainda recomendações concretas destinadas a melhorar a eficácia dos instrumentos existentes para o resto do período 2021-2027, bem como a desenvolver uma abordagem mais abrangente para a habitação a preços acessíveis no quadro da política de coesão pós-2027.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CESE entende que a habitação social e a preços acessíveis deve ser considerada uma pedra angular do modelo social europeu. A União Europeia, os seus Estados-Membros e respetivos órgãos de poder local e regional devem aplicar políticas que tornem a habitação social comportável, sustentável e acessível a todos os que dela necessitam. Do mesmo modo, para fazer face a esta crise, é necessário acelerar e aumentar a construção de habitações a preços acessíveis e aumentar a oferta de habitação para arrendamento. Para o efeito, o CESE considera adequado explorar técnicas que permitam não só a construção rápida de habitações a preços acessíveis, mas também a redução dos custos da habitação.

3.2. O CESE observa que a acessibilidade dos preços da habitação é um aspeto fulcral das infraestruturas económicas, e não apenas uma questão de bem-estar social, embora a habitação sustentável e a preços acessíveis seja um direito social fundamental. Quando os custos da habitação ultrapassam o crescimento dos rendimentos, o princípio económico fundamental da mobilidade laboral — a pedra basilar do mercado único da UE — é posto em causa, criando ineficiências do mercado que produzem efeitos em toda a economia europeia. A habitação é simultaneamente uma causa e uma consequência das disparidades territoriais, e os padrões da acessibilidade dos preços revelam uma geografia desigual que reforça a divergência económica entre as regiões europeias ([3]).

3.3. Embora a política de construção e de arrendamento de habitação continue a ser da competência dos Estados-Membros, nos termos do princípio da subsidiariedade, a UE influencia o setor através do direito da concorrência e respetivas derrogações (legislação em matéria de proteção social, SIEG). A missão da Comissão Europeia é criar um quadro adequado que permita aos órgãos de poder nacional e regional combater eficazmente a crise da habitação, respeitando ao mesmo tempo a diversidade das necessidades locais e os desafios demográficos.

3.4. O CESE salienta que, para dar resposta à crise da habitação, são necessários não só mais fundos, mas também abordagens de financiamento mais inteligentes. Dado o défice de investimento anual de 270 mil milhões de euros identificado pelo BEI, a transferência de recursos no âmbito das atuais dotações da política de coesão é claramente insuficiente. A política de coesão deve constituir o principal quadro para a coordenação de instrumentos complementares, mobilizando capitais públicos e privados para soluções de habitação a preços acessíveis, devendo o BEI desempenhar um papel central no desenvolvimento de instrumentos financeiros adaptados às diferentes necessidades das regiões.

3.5. O CESE acolhe com agrado a criação, pela Comissão, do primeiro Grupo de Trabalho para a Habitação e a nomeação de um comissário responsável pela Habitação, incumbidos de elaborar um Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis. No entanto, este grupo de trabalho deve incluir representantes dos Estados-Membros, dos órgãos de poder local, dos parceiros sociais, das organizações de profissionais liberais e de outras organizações da sociedade civil, bem como do CESE e do CR, a fim de assegurar que os objetivos em matéria de habitação são plenamente integrados nas políticas da UE. A Comissão deve realizar uma avaliação exaustiva do impacto das atuais despesas da coesão nos mercados da habitação, com base no inovador trabalho de acompanhamento da ESPON, para elaborar um painel de avaliação abrangente da acessibilidade dos preços que acompanhe o desempenho económico e territorial.

3.6. O CESE apoia a adoção de um quadro europeu abrangente que clarifique a paleta de soluções no domínio da habitação (habitação social, arrendamento a preços acessíveis, aquisição a preços acessíveis), a fim de proporcionar segurança jurídica aos investimentos, embora a elaboração de uma definição concreta deva deixar margem para as idiossincrasias nacionais. Apoia também a proposta do Comité das Regiões de aumentar os recursos afetados à vertente social do Programa InvestEU e encoraja os Estados-Membros a reatribuírem os recursos não utilizados dos seus planos nacionais de recuperação e resiliência a instrumentos financeiros centrados na habitação e geridos pelos órgãos de poder local.

([3]) «How many months of salary do you need to buy a house in Europe?»: https://www.euronews.com/business/2024/12/27/how-many-months-of-salary-do-you-need-to-buy-a-house-in-europe.

3.7. O CESE considera que as políticas nacionais e europeias destinadas a promover o crescimento económico através do turismo ou do desenvolvimento imobiliário devem ter em conta o seu potencial impacto nos mercados locais da habitação e prever medidas adequadas para proteger o direito a habitação digna e a preços acessíveis.

4. **Observações na especialidade**

Competitividade económica e mobilidade laboral

4.1. A crise da acessibilidade dos preços da habitação representa não só um desafio social, que acresce a outros desafios, como os demográficos — incluindo o envelhecimento da população –, mas também uma grave ameaça económica à competitividade da UE. Como salientado no nono relatório sobre a coesão ([4]), os custos da habitação estão a tornar-se um encargo crescente, atrasando o crescimento económico geral e o desenvolvimento local. Do mesmo modo, as regiões que se deparam com uma «fuga de cérebros» carecem frequentemente de opções de habitação a preços acessíveis para jovens profissionais e trabalhadores qualificados, perpetuando ciclos de declínio económico, apesar de outras intervenções da política de coesão destinadas a inverter estas tendências.

4.2. A competitividade das empresas está a ser prejudicada, uma vez que as empresas localizadas em zonas em que os preços da habitação são elevados enfrentam pressões salariais que reduzem a sua competitividade internacional e contradizem o objetivo da política de coesão de criar economias regionais competitivas. A produtividade é prejudicada também pelos longos tempos de deslocação pendular causados pelos problemas de acessibilidade dos preços da habitação nos centros urbanos, o que gera impactos negativos mensuráveis na produção económica regional, bem como uma pegada de carbono significativa. Os custos da habitação excedem 40 % do rendimento dos agregados familiares, o que abranda o crescimento económico geral e o desenvolvimento das empresas locais, reduzindo a eficácia de outros investimentos da política de coesão destinados a estimular a atividade económica.

4.3. A crise da habitação cria obstáculos ao emprego, uma vez que os trabalhadores e prestadores de serviços essenciais abandonam as zonas com custos elevados, gerando uma escassez de mão de obra em setores cruciais como a saúde, a educação, os serviços de interesse geral e os serviços públicos. A inovação é restringida, uma vez que os jovens empreendedores e os trabalhadores de empresas em fase de arranque não têm meios para viver em centros de inovação, o que contraria a ênfase da política de coesão na inovação e na especialização inteligente enquanto motores da convergência regional. Os encargos com a habitação estão a tornar os agregados familiares e as economias regionais mais vulneráveis a choques económicos, como ficou patente durante a pandemia, o que compromete a resiliência que a política de coesão visa gerar.

Coesão territorial e desenvolvimento regional

4.4. A crise da habitação manifesta-se de forma diferente nos diversos territórios europeus e os dados do projeto House4All da ESPON revelam disparidades acentuadas entre centros urbanos, regiões periféricas e zonas rurais. Estas diferenças refletem e reforçam padrões mais vastos de desigualdade territorial, que a política de coesão visa resolver. A recente crise do custo de vida alargou consideravelmente o leque dos desafios em matéria de habitação para além da habitação social tradicional, passando a incluir também a habitação a preços acessíveis para agregados familiares de rendimentos médios, especialmente em polos de crescimento económico e áreas metropolitanas. A política de coesão deve ser um instrumento fundamental para concretizar estas recomendações do Pacto de Amesterdão, em especial no que diz respeito à melhoria dos quadros regulamentares e dos modelos de financiamento da habitação a preços acessíveis nas zonas urbanas.

4.5. A concentração da atividade económica nos centros urbanos criou pressão sobre a habitação nestas zonas, deixando simultaneamente imóveis vagos em regiões despovoadas, numa dinâmica que reforça a polarização territorial. As dificuldades sentidas na acessibilidade dos preços afetam agora os agregados familiares de rendimentos médios nas zonas em crescimento, enquanto as zonas rurais enfrentam uma deterioração da qualidade da habitação, apesar dos preços mais baixos. As ilhas, as regiões montanhosas e as regiões ultraperiféricas deparam-se com desafios específicos relacionados com as limitações dos terrenos e a pressão turística, que requerem especial atenção nos termos do artigo 174.º do TFUE, assim como as regiões transfronteiriças, que têm dinâmicas do mercado da habitação muito próprias.

([4]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/PT_9CR_Highlights.pdf.

4.6. Os problemas de acessibilidade dos preços da habitação transcendem as fronteiras administrativas dos municípios e estendem-se às zonas urbanas funcionais, exigindo abordagens metropolitanas coordenadas. A ênfase dada pela Agenda Urbana à governação a vários níveis constitui uma base para essas abordagens. As cidades de média dimensão proporcionam potenciais soluções para a crise da habitação se forem apoiadas por investimentos, conectividade e serviços de interesse geral adequados, disponibilizando opções de habitação mais acessíveis sem deixar de oferecer oportunidades económicas, pelo que representam um recurso subutilizado nas estratégias de desenvolvimento territorial, bem como uma potencial válvula para aliviar a pressão em mercados da habitação metropolitanos com preços demasiado elevados.

4.7. A maior escassez de habitação a preços acessíveis está concentrada em polos de crescimento metropolitanos que registam um êxito económico. Paradoxalmente, o crescimento económico diminui muitas vezes a acessibilidade dos preços da habitação nestas zonas, comprometendo a prosperidade que geram, devido à exclusão de trabalhadores essenciais e à criação de condições de vida insustentáveis para os agregados familiares de rendimentos médios. As regiões com elevada densidade turística enfrentam pressões únicas decorrentes de habitações para segunda residência e de arrendamentos de curta duração, o que cria graves problemas de acessibilidade dos preços para os residentes locais, prejudicando a coesão social e a sustentabilidade económica ([5]).

4.8. A atração de investimento no setor imobiliário através de programas de «vistos dourados» demonstrou ter efeitos negativos consideráveis em alguns segmentos dos mercados imobiliários em vários Estados-Membros ([6]).

4.9. A situação de sem-abrigo tornou-se uma preocupação social importante e afeta cada vez mais pessoas empregadas cujo rendimento é insuficiente para a habitação, fazendo dos trabalhadores o grupo de pessoas sem-abrigo que mais tem crescido na Europa ([7]). No seu parecer adotado em dezembro de 2023 ([8]), o CESE apelou para uma estratégia da UE para as pessoas sem-abrigo, que passaria por integrar a Plataforma Europeia de Luta contra a Condição de Sem-Abrigo no Semestre Europeu, ideia que foi apoiada por uma recomendação do Conselho. Para tal, são necessárias condições de alojamento diversificadas que permitam a miscigenação social, bem como uma negociação coletiva mais eficaz a fim de assegurar salários dignos.

4.10. Há que ter plenamente em conta a experiência e as boas práticas dos órgãos de poder nacional, regional e local empenhados no desenvolvimento de habitação social a preços acessíveis em toda a UE, com o objetivo de manter a acessibilidade dos preços a longo prazo. A este respeito, assinale-se o modelo francês, em que o financiamento privado proveniente de contas de poupança individuais é utilizado para conceder empréstimos a longo prazo e sem juros para a habitação social, que é mantida a um preço permanentemente baixo. No modelo dinamarquês, é utilizado financiamento privado em fundos de rotação destinados à manutenção e renovação de habitação social, que também continua a ter preços acessíveis indefinidamente. A política finlandesa «prioridade à habitação» é um excelente exemplo de como é possível reduzir o número de pessoas em situação de sem-abrigo e melhorar significativamente as condições de habitação dos grupos vulneráveis ([9]). Por conseguinte, o CESE insta os Estados-Membros a cumprirem os compromissos da Declaração de Lisboa e a integrarem nas suas estratégias nacionais a abordagem da «prioridade à habitação».

Investimento e instrumentos financeiros

4.11. Tal como se destaca nos documentos preparatórios, a política de coesão afeta atualmente cerca de 7,5 mil milhões de euros a investimentos relacionados com a habitação, o que, contando com o cofinanciamento nacional, ascende a um total de 10,5 mil milhões de euros. A proposta do comissário Raffaele Fitto de duplicar o investimento da política de coesão em habitação a preços acessíveis representa uma oportunidade significativa mas, para maximizar o impacto, são necessárias abordagens financeiras inovadoras e a afetação estratégica de recursos no âmbito da política de coesão. Os fundos devem ser financeiramente robustos e devem também ser acessíveis às empresas públicas de habitação social e aos fornecedores de habitação sem fins lucrativos, incluindo cooperativas e associações de habitação. O relatório do BEI sobre investimentos estima um défice de investimento anual de 270 mil milhões de euros na habitação a preços acessíveis e afirma que, só este ano, houve um milhão de habitações que ficaram por construir, sendo que a Europa precisa de renovar 5 milhões de habitações por ano. Embora a política de coesão, por si só, não consiga colmatar esta lacuna, deve servir de principal quadro de coordenação para a mobilização de recursos adicionais, devendo o BEI e os bancos de fomento nacionais desempenhar um papel importante enquanto parceiros financeiros ([10]).

([5]) «Cities start fighting rental crisis triggered by overtourism»: https://www.dw.com/en/cities-start-fighting-rental-crisis-triggered-by-overtourism/a-70228085.

([6]) «Greek Real Estate Market Not Happy with Golden Visa Program Changes»: https://news.gtp.gr/2024/10/24/greek-real-estate-market-not-happy-with-golden-visa-program-changes/.

([7]) «9th Overview of housing exclusion in Europe»: https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/Executive_summary.pdf.

([8]) Opinjoni tal-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew dwar «Lejn qafas tal-UE għal strateġiji nazzjonali għall-persuni mingħajr dar ibbażati fuq il-prinċipju ta' "L-Akkomodazzjoni l-Ewwel"» (opinjoni fuq inizjattiva proprja) (JO C, C/2024/1567, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj).

([9]) Finlândia: https://housingfirsteurope.eu/country/finland/.

([10]) Projeto de relatório sobre as atividades financeiras do Banco Europeu de Investimento — relatório anual de 2024: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-770192_EN.pdf.

4.12. Os investimentos em habitação sustentável e física e economicamente acessível devem ser uma prioridade estratégica para os fundos no âmbito da política de coesão da UE pós-2027, através de uma abordagem que integre a habitação a preços acessíveis para além da habitação social, mantendo ao mesmo tempo as medidas de renovação. Além disso, a acessibilidade deve ser incluída enquanto requisito em todos os investimentos destinados à renovação e construção de novos edifícios, no âmbito de todas as iniciativas no domínio da eficiência energética e de outras políticas destinadas a tornar os edifícios mais sustentáveis. Os investimentos devem também visar a reconversão das propriedades existentes, a fim de as tornar acessíveis, sempre que possível, e apoiar os custos do material adicional necessário para permitir às pessoas com deficiência utilizar plenamente as suas habitações e superar quaisquer obstáculos estruturais. O financiamento da política de coesão poderia estar ligado a terrenos públicos ou a cooperativas sem fins lucrativos. O âmbito da política de coesão poderia ser alargado por forma a incluir cooperativas para a aquisição comum de terrenos e modelos de habitação a preço de custo que operem a nível nacional. Estas abordagens devem ser adaptadas aos riscos colocados pela crise climática e devem promover habitação capaz de resistir ao impacto dessa crise, especialmente nas regiões e zonas mais expostas às alterações climáticas.

4.13. Tal como o CR, o CESE reconhece a importância de um quadro legislativo da UE que identifique e enfrente os desafios colocados pela crise da habitação. Tal passa por colmatar as falhas na regulamentação da UE salientadas pelos acórdãos do TJUE ([11]), que têm limitado os Estados-Membros no financiamento de iniciativas de habitação social e a preços acessíveis. Na ausência de instrumentos jurídicos claros, a especulação dos mercados da habitação continua a aumentar. Do mesmo modo, em paralelo, há que tratar a questão da transparência nas transações imobiliárias e limitar a utilização de vistos dourados.

4.14. Um dos principais obstáculos ao financiamento reside na incerteza jurídica quanto às regras da UE em matéria de auxílios estatais aplicáveis ao investimento de fundos em habitação a preços acessíveis, devido à definição restrita do termo «habitação social». O CESE saúda o compromisso assumido pela Comissão Europeia de rever as regras relativas aos serviços de interesse económico geral e incluir uma definição de «habitação a preços acessíveis» que seja sensível às especificidades dos Estados-Membros e à necessidade de definir melhor «habitação social» ([12]). Essas definições devem aplicar-se de forma generalizada nos programas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão. O CESE considera que um instrumento fundamental para superar a crise da habitação a preços acessíveis consiste em aproveitar as sinergias e a combinação de instrumentos financeiros provenientes de diferentes tipos de fundos, reunidos para garantir que todas as pessoas têm acesso a habitação a preços acessíveis.

4.15. Também se pode aplicar fundos do FEDER/Fundo de Coesão e do Fundo Social Europeu Mais à habitação a preços acessíveis, embora seja necessário uma revisão ([13]) do FEDER, do regulamento relativo ao Fundo de Coesão e do regulamento relativo ao Fundo para uma Transição Justa, incluindo o FEDER+, para assegurar que prestam um maior apoio ao investimento. Neste contexto, importa colocar a tónica no aumento da eficiência energética e das opções de habitação a preços acessíveis, analisando formas de otimizar o recurso a fontes de energia renováveis nos novos projetos de construção, bem como a oferta de terrenos.

4.16. O CESE congratula-se com a plataforma da UE para a habitação a preços acessíveis, que conta com a participação do BEI, para alavancar os investimentos privados no terreno e proporcionar serviços de aconselhamento para os cidadãos e as regiões que abranjam todas as fases do ciclo do projeto, entre outros aspetos, em estreita cooperação com o BEI e os órgãos de poder local. Trata-se de um instrumento capaz de colmatar a ineficácia comprovada das políticas nacionais no que toca a reforçar o financiamento do mercado da habitação ([14]). A este respeito, o CESE considera que deve ser aplicada uma taxa de juro de 0 % aos empréstimos do BEI destinados à habitação social. Em combinação com esta medida, a eficácia seria ainda maior se, tal como solicitado num parecer recente do CESE ([15]) e no primeiro relatório da Comissão REGI do PE, os empréstimos, garantias e fundos próprios dedicados à habitação a preços acessíveis não fossem considerados dívida pública para efeitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Semestre Europeu.

4.17. Uma vez que a habitação é uma competência nacional, o CESE recomenda que os fundos sejam utilizados estrategicamente para aumentar a eficiência. Neste sentido, há que atribuir fundos da Comissão Europeia para a melhoria da transparência e para a avaliação das necessidades. São necessários dados claros sobre as dotações, uma vez que as informações atuais são discriminadas sobretudo por projeto, em vez de darem um panorama global das dotações destinadas à habitação ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

([11]) Processo T-202/10: Recurso interposto em 29 de Abril de 2010 — Stichting Woonlinie e o./Comissão (JO C 179 de 3.7.2010, p. 50).

([12]) Auxílios estatais — revisão das regras aplicáveis aos serviços de interesse económico geral, Comissão Europeia –https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14708-State-aid-revision-of-the-rules-on-services-of-general-economic-interest_en.

([13]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10014-2025-INIT/en/pdf.

([14]) «The European Commission and the EIB Group lay the foundations for a new pan-European platform for investment in affordable and sustainable housing»: https://www.eib.org/fr/press/all/2025-123-eib-group-and-european-commission-lay-foundations-for-a-new-pan-european-investment-platform-for-affordable-and-sustainable-housing.

([15]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Habitação social na UE — digna, sustentável e acessível (parecer de iniciativa) (JO C, C/2025/771, 11.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/771/oj).

4.18. A política de habitação da UE só pode funcionar se for sustentada em dados fiáveis. Tal requer um instrumento estatístico a nível da UE que contenha todos os elementos essenciais e operacionais necessários para elaborar, aplicar e acompanhar a política de habitação. Por conseguinte, há que desenvolver e otimizar um instrumento estatístico a nível da UE, que forneça todos os dados pertinentes e operacionais essenciais para conceber, executar e acompanhar as políticas de habitação, a fim de melhorar a transparência e ajudar a combater a especulação e o branqueamento de capitais no mercado da habitação, que têm sido um problema ao longo da última década.

4.19. Muitas regiões, especialmente as que têm capacidades financeiras e administrativas menos desenvolvidas, têm dificuldade em utilizar eficazmente os fundos da política de coesão disponíveis para a habitação. Este desafio de absorção requer assistência técnica específica e um reforço das capacidades para além do que é oferecido atualmente. A abordagem de financiamento misto proposta pelo BEI para mobilizar fundos da política de coesão para projetos de habitação representa uma solução promissora, mas requer simplificação e normalização para aumentar a sua utilização.

4.20. As regras em matéria de auxílios estatais e as definições de SIEG restringem o investimento público em habitação a preços acessíveis efetuado no âmbito de projetos que não sejam de habitação social em sentido estrito. Há que rever urgentemente estas regras para permitir uma intervenção pública mais eficaz através dos instrumentos de coesão.

4.21. O setor da habitação carece de produtos financeiros inovadores que possam mobilizar recursos públicos limitados para atrair capital privado, assegurando simultaneamente a acessibilidade dos preços a longo prazo. As capacidades de engenharia financeira da política de coesão, especialmente através de instrumentos financeiros, oferecem um potencial significativo para dar resposta às necessidades de habitação. Os investimentos em habitação a preços acessíveis geram benefícios económicos consideráveis, graças à criação de emprego, à redução da despesa pública em alojamento temporário, à melhoria dos níveis de saúde e a ganhos de produtividade. Estes benefícios devem ser tidos em conta nas análises custo-benefício da política de coesão e nas decisões de programação.

4.22. É imperativo capitalizar o parque habitacional vazio. Uma forma de trazer essas unidades habitacionais de volta ao mercado poderia ser recorrendo a soluções que se revelaram eficientes em algumas situações, como a criação de uma categoria fiscal para habitações não utilizadas ou vazias, a adoção de instrumentos de ordenamento do território, a tributação dos ganhos decorrentes da requalificação ou a delimitação de zonas especiais para a habitação social, assim como incentivos fiscais para a renovação de habitações residenciais.

4.23. O princípio da habitação sustentável e a preços acessíveis significa também que o desenvolvimento de novas habitações não deve ser feito à custa do ambiente natural ou social. Há que dar prioridade à renovação de habitações antigas ou à reutilização de edifícios não residenciais antigos, em detrimento da construção de novas habitações.

4.24. O investimento na habitação requer «capital paciente» e horizontes de financiamento a longo prazo adequados à natureza da habitação enquanto infraestrutura e não enquanto mercadoria. Tal requer instrumentos financeiros com prazos de vencimento mais longos do que os normalmente disponíveis nos mercados comerciais, pelo que o BEI é um parceiro ideal para a política de coesão neste domínio. Os instrumentos financeiros que reciclam rendimentos para os reinvestir podem criar mecanismos de financiamento sustentáveis para a habitação, com uma duração superior aos ciclos dos programas. O quadro para os instrumentos financeiros da política de coesão deve ser alargado de modo a integrar melhor os investimentos na habitação, com especial destaque para os fundos destinados ao desenvolvimento urbano sustentável, conforme proposto pelo Comité das Regiões.

4.25. A abordagem do próximo QFP para as reformas e o investimento cria oportunidades promissoras para fazer face à crise da acessibilidade dos preços da habitação, especialmente se conseguir alinhar o financiamento da coesão com as reformas estruturais necessárias. Ao aliar investimentos na construção de habitação a reformas dos processos de licenciamento ([16]), da regulamentação relativa ao ordenamento do território e à utilização dos solos (a fim de assegurar a obrigatoriedade de alguma habitação sem fins lucrativos) e das regras em matéria de auxílios estatais, bem como ao colmatar a escassez de mão de obra nos setores da construção e da renovação ([17]), a UE poderia abordar simultaneamente as restrições do lado da oferta e as lacunas de financiamento.

([16]) Banco Europeu de Investimento, *Investment Report 2024-25 — Innovation, Integration and Simplification in Europe*.

([17]) Autoridade Europeia do Trabalho, *Labour shortages and surpluses in Europe 2023*: https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023.

4.26. No entanto, continuam a existir importantes problemas na aplicação. Condicionar o financiamento a reformas específicas pode criar estrangulamentos nas regiões em que os poderes públicos não têm capacidade ou vontade política para implementar as mudanças. Os mercados da habitação e as necessidades de habitação são muito díspares em toda a UE e, inclusivamente, no interior dos próprios Estados-Membros, pelo que a Comissão Europeia terá de desenvolver, em conjunto com os Estados-Membros e em consonância com a prática prosseguida no contexto do Semestre Europeu, uma abordagem adaptada que respeite as características específicas de cada Estado-Membro. Além disso, a abordagem baseada nos resultados suscita questões sobre métricas adequadas, uma vez que os resultados em matéria de habitação evoluem frequentemente ao longo de horizontes temporais mais extensos do que os ciclos dos programas, criando o risco de se incentivar soluções rápidas em vez de sustentáveis.

4.27. O próximo QFP poderia reconhecer explicitamente a habitação como fator de competitividade económica e integrá-la no âmbito de aplicação do Fundo Europeu de Competitividade, estabelecendo um laço entre as intervenções na habitação, por um lado, e a eficiência do mercado de trabalho e o desenvolvimento de ecossistemas de inovação, por outro lado. Deve também considerar prioritário o investimento em habitação a preços acessíveis para agregados familiares de rendimentos baixos e médios. Deveria afetar-se uma percentagem específica dos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) às estratégias nacionais e regionais de habitação, que estariam ligadas aos programas tradicionais da política de coesão.

4.28. No caso específico das regiões da coesão, as estratégias de desenvolvimento territorial integrado devem ter em conta que as intervenções em prol da habitação a preços acessíveis devem equilibrar cuidadosamente as necessidades imediatas com objetivos de desenvolvimento a longo prazo. Embora a acessibilidade dos preços da habitação seja crucial para a coesão territorial e a mobilidade laboral, a habitação corre o risco de se tornar outro setor para o qual o financiamento é desviado das principais prioridades de convergência. Em última análise, o êxito dependerá de se encontrar o justo equilíbrio entre as reformas necessárias e estratégias de investimento flexíveis que reconheçam o duplo papel da habitação enquanto fator de coesão social e de desenvolvimento económico, assegurando simultaneamente que os constrangimentos habitacionais não comprometem a competitividade global da Europa na economia mundial.

Bruxelas, 17 de julho de 2025.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE