

QDD.

**Pergunta
de desenvolvimento**

Síntese dos estudos
e pesquisas da AFD

SETEMBRO 2021

Nº 51

A locação com opção de compra: que potencial tem para melhorar o acesso à moradia acessível?

Feedback da experiência em três continentes

Em um contexto de forte urbanização, o desenvolvimento da moradia acessível pode melhorar consideravelmente as condições de vida das populações de baixa renda dos países do hemisfério Sul. O estudo de quinze dispositivos de locação com opção de compra em onze países de três continentes (Europa, África e América Latina) permite compreender a contribuição desse tipo de mecanismo.

Números-chave no Brasil



260 000

No Brasil, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) financiou 260 000 moradias na forma de locação com opção de compra de 1999 a 2009, com a ajuda pública representando 70%.

I. A moradia acessível: um desafio para o futuro

Necessidades importantes, mas políticas de efeitos ainda limitados

Em 2050, o mundo terá 2,25 bilhões de novos cidadãos, enquanto 1,2 bilhões deles já vivem em condições precárias. Nesse contexto, o acesso a uma moradia decente para as populações de baixa renda, tradicionalmente excluídas do mercado de habitação formal, constitui um grande desafio de inclusão social nos países do Sul que acolherão a maioria desses novos habitantes urbanos. Face a esse crescimento rápido das necessidades, inúmeros países implementaram políticas de apoio à demanda, centradas na propriedade individual por meio da locação com opção de compra, ou seja *via* empréstimo bancário. Esse modelo entretanto mostrou seus limites e permanece inacessível às populações de baixa renda, raramente elegíveis ao crédito hipotecário.

A alternativa da locação social ou acessível é muito pouco desenvolvida nos países do Sul. Políticas sociais pouco encorajadoras e a raridade dos recursos financeiros de longo prazo podem explicar o fraco interesse dos investidores especialmente institucionais por esse setor. Entretanto, o mercado de locação, formal ou informal, constitui na verdade uma solução de moradia para uma parte importante das populações: 20% na América Latina, e até 40% nas maiores cidades do continente. Esse setor se assevera frequentemente caro e de qualidade medíocre na ausência de incentivos e de quadros regulamentares atraentes.

Autores

Delphine Le Duff AFD

Jean-Pierre Schaefer Consultor

Christian Tutin Consultor

Foco : de 6 à 40 % de locatários

Entre os habitantes do Caribe e da América Latina 20% são locatários, contra 30% na Europa e nos Estados Unidos, mas somente 17% na África.

Ao redor dessa média, a taxa de locatários, entretanto, varia imensamente: de 6% na Nicarágua a 38% na Colômbia, e ultrapassa 40% em algumas metrópoles como Bogotá ou Buenos Aires.

Ultrapassar a separação tradicional entre locação e propriedade?

Entre essas duas abordagens, a locação com opção de compra visa ultrapassar a oposição entre o status de locatário e o de proprietário, permitindo uma fase de transição progressiva entre esses dois status. Esse dispositivo poderia ser uma via transitória de acesso ao empréstimo para as famílias de baixa renda ou renda irregular, sem histórico de pagamentos verificáveis? Em que condições ele pode favorecer o acesso a uma moradia formal, decente e acessível para as famílias de baixa renda? O estudo comparativo realizado por conta da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), a pedido do governo do Equador, tratou de quinze dispositivos funcionando ou tendo funcionado em onze países (ver quadro nº 1). Ele oferece uma percepção da diversidade das experiências internacionais de locação com opção de compra e permite a identificação dos desafios do dispositivo e suas condições de sucesso.

Quadro 1 - Lista dos dispositivos estudados por país

País	Dispositivo
Argélia	Programme national de location-vente
Quênia	Tenant Purchase Scheme
Brasil	PAR (Programa de Arrendamento Residencial)
Chile	Arrendamiento con promesa de compraventa
Colômbia 1	Leasing habitacional
Colômbia 2	Semillero de propietarios
México 1	Arrendavit
México 2	Alternativa Urbi
Bélgica 1	Location-vente
Bélgica 2	Bail Ecureuil
Espanha	Propiedad compartida
França	PSLA (Prêt social location-accession)
Irlanda	Tenant purchase scheme
Reino Unido 1	Rent and buy
Reino Unido 2	Shared ownership

II. Um conceito sedutor, abordagens diversificadas e múltiplos desafios

Antes de tudo é preciso distinguir a locação com opção de compra do leasing, fórmula usual no setor comercial e industrial, que visa aumentar a liquidez das empresas ao limitar as imobilizações, o que não é o objetivo para uma família de baixa renda em busca de moradia. A locação com opção de compra é uma modalidade particular de

acesso à propriedade pela qual uma família, inicialmente locatária de uma residência, a adquire ao final de um período probatório, por um preço diminuído de uma parte dos aluguéis quitados, considerados como uma poupança prévia (ver esquema nº 1). Com variações, esse dispositivo existe na Europa e na América Latina, e mais raramente na África.

Um produto social?

Para que esse produto responda a um objetivo social, o desafio consiste em permitir o acesso diferido à propriedade para as categorias excluídas do crédito hipotecário, em razão de suas receitas reduzidas ou de sua ausência de histórico bancário.

A Colômbia que dispõe de um dispositivo para as famílias de rendas modestas e estáveis (de duas a quatro vezes o salário mínimo) o ampliou desde 2017 aos trabalhadores informais, graças ao envolvimento de uma instituição pública potente, o *Fondo Nacional del Ahorro* (FNA – Fundo nacional de poupança). Desde 2019 o programa visa as rendas sensivelmente mais baixas (uma a duas vezes o salário mínimo). No Brasil, o programa objetivou as famílias de baixa renda, com receitas limitadas.

No México, paradoxalmente, foi uma incorporadora privada que concebeu uma oferta para as famílias do setor informal. Mas, a crise financeira de 2008 interrompeu brutalmente seu arranjo que bloqueava os fundos no longo prazo. O estudo mostra que sem o envolvimento dos órgãos públicos e sem incentivos específicos, a locação com opção de compra pode ser desenvolvida por operadores privados, mas será voltada nesse caso a famílias de classe média, até mesmo média alta, como no Chile, ou ainda na Grã-Bretanha (ver esquema nº 3).

Administrar o regime transitório de locatários a proprietários: um desafio jurídico e social

Em direito, o ocupante permanece na condição de locatário e só se torna proprietário no momento em que exerce sua opção de compra. Isso implica que a manutenção estrutural e os pagamentos de impostos fiquem a cargo da instituição proprietária, que pode integrá-las no cálculo das taxas de locação. A ausência de incorporadores experientes para assumir essa fase de gestão da locação, bem como a novidade desse status para as famílias beneficiárias, podem levar a situações delicadas, especialmente em habitações coletivas. Dessa forma, na experiência brasileira, a recuperação dos encargos parece ter suscitado dificuldades, enquanto a taxa de inadimplência nas locações era muito baixa. O suporte social aos beneficiários, bem como uma gestão de proximidade da locação, parecem essenciais para evitar qualquer desvio da copropriedade.

Adaptar a duração da fase de locação

Uma duração de locação muito curta favorece ao operador, que limita dessa forma a duração de seu envolvimento, mas não difere em nada para a família de uma aquisição clássica. Inversamente, uma duração de locação longa, de 15 anos ou mais, como no Quênia ou no Brasil, dilui a parte poupada em uma longa fase de consumação. A escolha feita no Brasil foi de oferecer às famílias a possibilidade de ativar a operação de compra mais cedo do que o previsto. Mas, na maioria dos dispositivos, distinguimos mal as partes respectivas de consumação e de poupança nos pagamentos das famílias antes da ativação da opção de compra. Definitivamente, uma fase de locação de 5 a

[1] Este QDD reúne os principais ensinamentos do estudo conduzido por J.-P. Schaefer, C. Tutin e M. Defay, por conta da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD): *Panorama des dispositifs internationaux de location accession* (2020). Ele foi realizado com informações gentilmente cedidas por Abelardo Campoy Díaz e Hamilton Leite Jr (Brasil), Jaime Riquelme Bravo (ministério da habitação chileno), Nicolas Cuervo e Andrea Guerrero (Colômbia), Alejandro Morales (México), Jose Juan de Mateo (Procvivis França) e Chrystel Gueffier-Pertin (USH França).

10 anos, que permite à família fazer prova de sua capacidade contributiva parece ser a mais conforme ao espírito do produto.

Garantir o equilíbrio do modelo

Todo o desafio consiste em garantir a viabilidade financeira dos projetos no longo prazo, propondo, ao mesmo tempo, um produto concorrente em relação à moradia de locação privada (informal ou não). Durante a fase da locação, a taxa de locação pode ser adaptada à renda das famílias, mas pode surgir uma lacuna entre os meios das famílias e o preço de custo final das moradias. A baixa do custo é obtida graças à ajuda orçamentária, por meio de incentivo fiscal ou de forma indireta pela colocação à disposição de terrenos e uma mobilização das coletividades locais.

No Brasil, assim como na Argélia, a importância quantitativa dos programas de locação com opção de compra foi vinculada a uma participação pública maciça que permite propor aluguéis muito baixos (de duas a três inferior ao mercado livre, no caso do Brasil). Na Argélia, a forma de locação com opção de compra implementada pela Agência Nacional de Melhoria e Desenvolvimento da Moradia (AADL) compreende o pagamento de um aporte pessoal, e em seguida as moradias são cedidas por aproximadamente um terço do preço de mercado, mobilizando uma ajuda orçamentária direta importante. Nesses dois países, o custo do dispositivo levou ao seu abandono em favor de programas mais clássicos de aquisição de propriedade social (Brasil) ou de locação social (Argélia).

Na Europa, os dispositivos não recebem nenhuma ajuda orçamentária, mas incentivos fiscais. Da mesma forma, na Colômbia as famílias se beneficiam no momento da aquisição do programa geral de ajuda à aquisição de propriedade *Mi casa ya* (empréstimo hipotecário com taxas de juros convencionadas pelo Estado). O dispositivo implica então uma dosagem minuciosa das ajudas a fim de garantir ao mesmo tempo sua atratividade e sua viabilidade no longo prazo.

Despertar o interesse dos atores econômicos, públicos ou privados.

Para além do modelo financeiro, o desafio é também convencer os construtores, de um lado, e os financiadores privados ou de interesse geral (caixas de aposentadoria ou de garantia de desemprego) de outro, a fim de que se engajem nesse produto.

Uma questão crucial continua sendo a duração do comprometimento dos fundos, que explica o fato de que os arranjos privados sejam raros, e que as instituições que se lançam sejam em geral paraestatais ou de interesse geral. A longa duração da imobilização resulta, no caso do PAR do Brasil (*Programa de Arrendamento Residencial*),

em taxas de rentabilidade interna negativas ou muito baixas. Encurtar a fase locatícia pode se tornar atraente para os atores da esfera privada, mas isso diminui a fase probatória para a família, e portanto o controle da capacidade da família de administrar uma taxa mensal. Enfim, durante a fase de locação, a entidade proprietária deve assumir a totalidade da gestão patrimonial, bem como o acompanhamento social, o que demanda competências geralmente inexistentes nas instituições financeiras. Se essas competências estavam às vezes presentes em algumas entidades que desenvolveram o produto (na Europa ou no Quênia), instituições financeiras como a Caixa brasileira ou o Fondo Nacional del Ahorro colombiano devem tê-las adquirido nessa ocasião. Ao oferecer uma garantia de perenidade, o engajamento das instituições públicas ou de economia mista (como as cooperativas HLM na França, a Caixa no Brasil ou ainda o FNA na Colômbia) desempenhou um papel decisivo. Inversamente, a fraca mobilização dos órgãos públicos no México, na Bélgica e na Espanha resultou em uma implementação bastante modesta do produto.

Avaliar e administrar os riscos associados

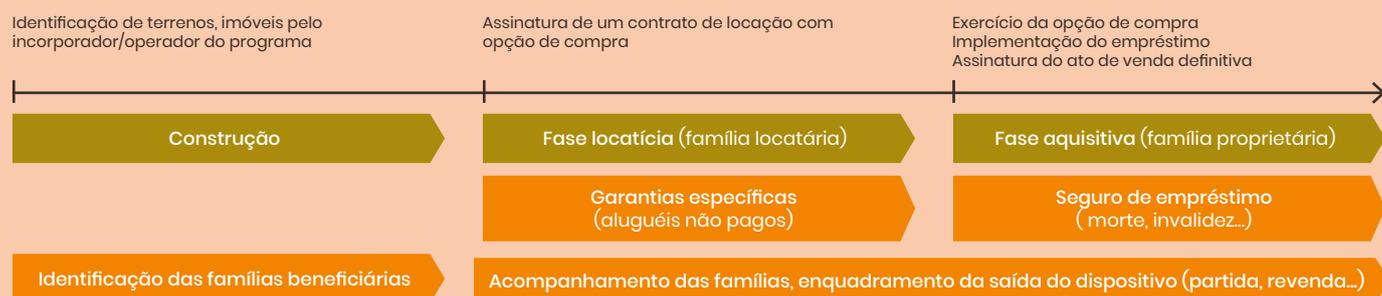
O estudo mostra que o estabelecimento de garantias e seguros é relevante tanto para os operadores, que devem se proteger para o caso de desocupação e inadimplência, quanto para os beneficiários a fim de evitar as situações de insolvência. No caso do Brasil, o programa foi acompanhado da constituição de um fundo de garantia específico, em parte abastecido pelos beneficiários (contribuição de 1,5% do valor de cada aluguel). Diferentes dispositivos (Brasil, Colômbia, México) incorporam uma obrigação de seguro para o locatário-beneficiário, cobrindo os riscos de morte, desemprego, e habitação.

Em caso de fracasso do projeto de compra, as situações das famílias são bastante diferentes. Em alguns países, os beneficiários não têm direito de se manter no local (Colômbia e Quênia) ou recuperam apenas uma fração da poupança acumulada (quando essa parte aquisitiva é bem identificada). A questão da mobilidade da família, especialmente da revenda do bem é muitas vezes tratada por cláusulas antiespeculativas com reembolso das ajudas ou vantagens obtidas pela família.

Integrar a dimensão imobiliária e urbana

Como todo projeto imobiliário, a operação se reveste de um caráter patrimonial tanto para o operador quanto para o beneficiário. Eles devem ficar atentos à qualidade arquitetônica e urbana dos conjuntos imobiliários para garantir o valor do ativo no longo prazo. A implementação de amplos programas em áreas periféricas, especialmente na Argélia e no México, coloca a questão de sua durabilidade. O argumento de economias de escala parece pouco

Esquema nº1 - Princípio, desenvolvimento e acompanhamento do dispositivo de locação com opção de compra



admissível face aos riscos de baixa de valor patrimonial de conjuntos mal servidos. No caso do programa PAR no Brasil, parece que projetos de tamanho médio, em torno de 150 unidades no programa de habitação coletiva, em terrenos selecionados e adquiridos especificamente segundo critérios de acessibilidade, permitiram desenvolver programas bem integrados ao tecido urbano e propondo uma certa mistura social.

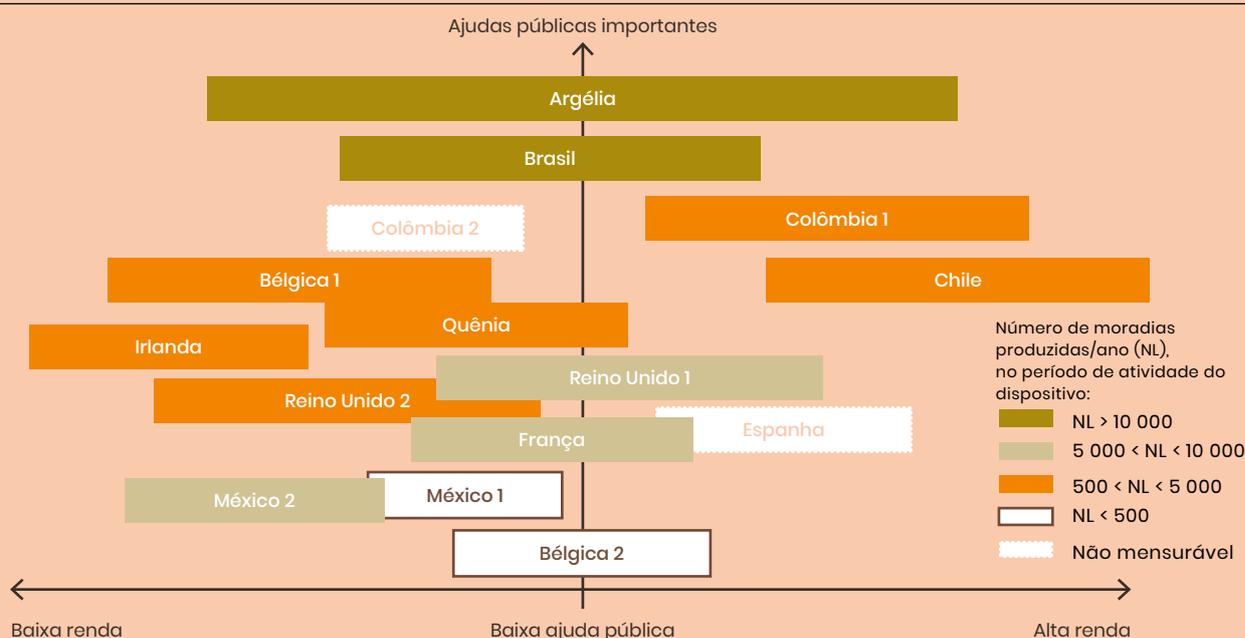
Enfim, se a maioria dos exemplos estudados se refere aos projetos de construção nova, o dispositivo pode também se aplicar à aquisição de moradias existentes, como foi o caso no Chile em uma óptica de revitalização de bairros.

III. Um produto complementar relevante nas políticas de moradia, mas dentro de certas condições

Além das diferenças de contextos econômicos e sociais, o estudo leva a estimar que a locação com opção de compra é uma pista interessante a ser explorada para melhor assegurar a solvência de famílias tentadas pela aquisição de propriedade, que de outra forma seriam excluídas dos circuitos ordinários do crédito hipotecário, e para lhes permitir o acesso a uma oferta formal de moradia decente. Para responder a esse objetivo social, a mobilização das ajudas estatais e o suporte das coletividades locais aparecem como condições de sucesso. Caso contrário, a locação com opção de compra só seria viável para as famílias de classe média, até mesmo média alta.

É também conveniente que seja apoiado por dispositivos robustos de financiamento e de seguro, pelos financiadores ou operadores públicos ou de economia mista capazes de incitar os atores privados a se comprometerem. Assim que essas condições são reunidas, a locação com opção de compra representa um produto adicional útil numa política global da habitação e pode também contribuir para o surgimento de um setor locativo acessível, especialmente pelo reforço dos quadros regulamentares e dos atores institucionais do setor.

Esquema nº3 - Classificação dos dispositivos de acordo com sua importância (número de moradias produzidas/ano), as rendas das famílias beneficiárias e a importância das ajudas públicas mobilizadas



Referências bibliográficas

PEPPERCORN I. G. et TAFFIN C. (2013), *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, World Bank, Washington, DC

BLANCO A. G., FRETES CIBILS V. et MUÑOZ A. F. (2014), *Rental housing wanted: policy options for Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | França
Diretor da publicação Rémy Rioux
Editor executivo Thomas Melonio
Desenho gráfico MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Layout Comme un Arbre!
Tradução Atlantique Traduction

CLARKE A. (2017), "Shared ownership -learning from the UK", *Housing Finance international. The Quarterly Journal of the International Union for Housing Finance summer*, p. 27-32.

BONATES M. F. (2008), "O programa de arrendamento residencial-PAR: acesso diferenciado a moradia e à cidade", *RISCO Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo*, nº 7, p. 147-164.

Depósito legal 3º trimestre de 2021 | ISSN 2271-7404
Atribuição e autorização
License Creative Commons CC-BY-NC-ND
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
Impresso pelo Departamento de Reprografia da AFD

SIMON-MORENO H., LAMBEA-LLOP N. et GARCIA-TERRUEL R. M. (2017), "Shared ownership and temporal ownership in Catalan law", *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 9, nº 1, p. 63-78.

As análises e conclusões deste documento são sobre a responsabilidade dos autores. Não necessariamente traduzem as posições da Agence Française de Développement.

