

A LEI DO INQUILINATO UM CASO DE PATOLOGIA ECONÔMICA

JORGE KINGSTON (*)

1 — *A lei do Inquilinato.*

A Lei do Inquilinato foi, inicialmente, um produto da guerra. Preocupado em que a escassez dos fatores de produção durante a conflagração mundial conduzisse a uma anormal elevação de preços, o Governo tentou congelá-los em amplos setores de nossa economia e, daí, a promulgação do Decreto-lei n.º 4.598, de 20 de agosto de 1942.

As leis econômicas são, porém, imperativas, e o ajustamento de uma procura excessiva a preços fixados fora da realidade só se pode fazer mediante o contingenciamento, as filas, a fraude, até o desaparecimento total do produto no mercado. A ação de organismos de restrição de preços, como a COFAP, tem sido sempre e apenas homologar as irrecorríveis altas de preços.

Com a moradia, o caso é diferente. A casa existe e está entregue ao inquilino; o proprietário não tem, como o industrial, o recurso de cessar a produção. Foi fácil ao Governo tornar efetivo o congelamento, e o assunto deixou de ser visto pelo prisma econômico para sê-lo pelo prisma sentimental ou demagógico.

Ninguém desconhece que a Lei do Inquilinato, favorecendo a indústria da sublocação, tem propiciado especulações em detrimento do proprietário, assim como a indústria das "indenisações" para desocupação do imóvel, baseadas na morosidade do processo

(*) Professor Catedrático das Faculdades Nacionais de Ciências Econômicas e de Filosofia, Ciência e Letras; membro do Instituto Brasileiro de Economia (Fundação Getúlio Vargas).

judiciário; que ela tem provocado, pela deficiência ou retardamento dos reparos imprescindíveis, uma deterioração anormal da propriedade imobiliária; e, sobretudo, tem determinado, pela retração dos capitais que habitualmente se destinavam à construção de casas de aluguel, um deficit nas novas construções, especialmente as destinadas às classes média e operária, necessárias para atender à expansão demográfica e ao crescente movimento de urbanização, decorrente do nosso desenvolvimento industrial. Por outro lado, a perspectiva de, depois da locação, não serem mais possíveis ulteriores reajustamentos, leva à fixação de aluguéis superiores aos que, em condições normais, seria viável.

Hoje, só se constrói para revenda. A escassez de novas habitações e as restrições da lei provocam, sem dúvida, uma elevação exagerada nos preços das novas locações; e, se uma parte da população é beneficiada pela permanência de aluguéis ínfimos, a outra parte, obrigada a se deslocar ou desejosa de constituir novos lares, é punida.

Face ao problema, o Legislativo tem-se omitido, optando por prorrogações sucessivas da lei. Mas o receio de encarar de frente o problema só pode conduzir, à medida que se avança no tempo, e vivendo num clima de inflação, como o nosso, ao agravamento da situação.

2 — *Um Critério para a Revisão da Lei*

O mal da vigente Lei do Inquilinato é que ela incide *desigualmente* sobre os diversos proprietários. Manter um aluguel fixado antes de 1942 constitui um ônus enormemente maior para o proprietário do que manter um fixado em 1952 ou 1957, por exemplo. Por outro lado, um aluguel de 1942 não tem mais hoje qualquer significação econômica. Então, um apartamento de sala e dois quartos em bairro de elite alugava-se por Cr\$ 350 — Cr\$ 700; hoje, um barracão em favela custa três ou mais vezes.

É esse elemento de *desigualdade* que deve desaparecer. E é por isso que qualquer revisão da lei deve atender aos dois princípios seguintes:

- (1) O esquema deve ser de natureza a conduzir à extinção total das medidas de exceção após certo prazo, mesmo dilatado;
- (2) Sem se constituir num ônus incompatível com a situação econômica dos inquilinos, o esquema deve procurar igualar, ao máximo possível, o ônus imposto aos proprietários.

Esse último desiderato só pode ser atingido se as vantagens que a lei conceder aos inquilinos se basearem, não sobre os aluguéis díspares contratados em longínquas épocas, mas sobre o aluguel que hoje o prédio poderia, razoavelmente, render.

O esquema que examinamos a seguir assemelha-se, sob certos aspectos, ao que foi adotado pelo Conselho Nacional de Economia para a reavaliação dos ativos das emprêsas. Por longos anos, a doutrina do "custo histórico" constitui um tabu que entravava sobretudo o desenvolvimento dos serviços de utilidade pública. Foi preciso que o Legislativo se apercebesse de que os serviços de base, que dentro do restrito critério do custo histórico tinham podido estabelecer-se, estavam distanciando-se cada vez mais das necessidades decorrentes de nossa expansão industrial, para que a Lei n.º 3.470, de novembro de 1958, viesse a adotar um critério mais equânime.

3 — *A Evolução dos Aluguéis.*

Existem duas séries de índices dando a evolução dos novos aluguéis no atual Estado da Guanabara: uma do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e outra da Fundação Getúlio Vargas. A última só começou a ser levantada a partir de 1952, de forma que para o período 1948 a 1952 devemos adotar os dados do MTIC. Para efeito de comparabilidade, o índice do MTIC, que tem por base a média do Brasil em Janeiro de 1948, foi convertido para a média anual do Estado da Guanabara naquele ano. Ambos os índices acham-se representados no gráfico, e observa-se que o índice do MTIC cresce mais rapidamente que o nosso, sobretudo a partir de 1958. Por ser mais favorável aos inquilinos, mantivemos nos cálculos os nossos próprios índices.

Para o período anterior a 1948, não existem séries de índices de aluguéis. A fim de retroagir a série até 1942, época da promulgação da Lei do Inquilinato, recorreremos ao índice de preços da construção, que foi especialmente calculado para o Conselho Nacional de Economia. (*) Obtivemos, destarte, uma série contínua para os novos aluguéis de 1942 até agora.

4 — *O Reajustamento dos Aluguéis.*

Se o objetivo fôsse a imediata liberação dos aluguéis, isto é, o reajustamento dos aluguéis congelados de modo a equipará-los

(*) Revista do Conselho Nacional de Economia — Jan./Fev. 1959, pág. 15.

aos aluguéis atuais, deveriam aquêles ser multiplicados por um fator que seria dado pela relação entre o índice dos aluguéis para 1960 e o índice para a época i , isto é, o “fator de atualização” dos aluguéis seria dado por um índice de base móvel, referido ao pre-

sente ano, expresso pela razão $\frac{I_{60}}{I_i}$, o qual consta da coluna 2 do quadro anexo. Esse índice é semelhante ao que foi adotado pelo Conselho Nacional de Economia para a reavaliação dos ativos das empresas, a que aludimos.

Há, contudo, um elemento a considerar. O índice utilizado refere-se a “aluguéis novos”, e não se pode aplicar desde logo às residências ocupadas há vários anos. Cumpre introduzir uma correção, que leve em conta o “envelhecimento” do imóvel. Admitindo que o aluguel se deprecia uniformemente à razão de 1% ao ano, o fator de correção será dado por $\delta = 1 - 0,1 (1960 - i)$, e o fator de atualização passará a ser expresso por $A'_i = 1 - \delta (A_i - 1)$.

É certo, porém, que uma atualização do porte exigido pelo índice A_i poderia suscitar ondas de protesto dos inquilinos. Aqui é que se faria sentir a ação do Legislativo, introduzindo um fator social de correção. Caberia a êste fixar qual a proporção θ do reajustamento que seria socialmente adequada, e ainda o prazo necessário para atingir a plena liberdade na contratação dos aluguéis.

Suponhamos, para exemplificar, que o Legislativo adotasse as seguintes normas:

- (1) Do reajustamento previsto segundo o fator A_i , apenas a *metade* seria de imediato paga pelos inquilinos, isto é, $\theta = 50\%$;
- (2) O reajustamento definitivo se processaria no prazo de *quatro anos*, em parcelas anuais constantes.

Pelo item (1) o Govêrno asseguraria ao inquilino pagar apenas a *metade* do que corresponderia à paridade atual. Seria como que uma subvenção a êle atribuída, mas feita à custa do proprietário. Pelo item (2), proceder-se-ia à elevação gradual dos aluguéis, mediante um coeficiente constante, até atingir a paridade no fim do quadriênio, devendo um ano após cessar totalmente os efeitos da Lei do Inquilinato. Teriam, assim, os inquilinos, o prazo de cinco anos para reajustar sua situação à do mercado livre.

Um esquema, como o aludido, levaria à adoção de um “fator de reajustamento” R_i definido por $R_i = 1 + \theta (A'_i - 1)$, que seria

imediatamente aplicado, e a aumentos anuais constantes, escalonados por quatro períodos sucessivos, dados por $C_i = \frac{\theta}{4} (A'_i - 1)$.

Tais fatores, para o valor de $\theta = 50\%$, constam das tabelas 4 e 5 do quadro anexo.

Por exemplo, para uma locação iniciada em 1950, o novo aluguel seria o primitivo modificado pelo fator 4,44, e êsse aluguel elevado anualmente de uma cota, representada pelo produto do primitivo aluguel pelo fator 0,86, até se atingir a liberação em dezembro de 1964.

É claro que outros esquemas poderiam ser adotados, mas o quadro anexo permite avaliar de imediato as repercussões econômicas dêles oriundas. Parece certo, também, à luz dos dados expostos, que os "fatores de reajustamento", para os períodos iniciais de aplicação da Lei do Inquilinato, terão que ser bem altos, pois êles se aplicam a aluguéis ínfimos.

Quanto ao período de prorrogação da lei, tendo-se no esquema absorvido 50% do aumento previsto desde logo, pensou-se em adotar um período de quatro anos para absorver os restantes 50%, correspondendo a uma proporção pouco superior a 10% anuais. O último aluguel seria mantido ainda por um ano, de modo que a ação da lei se exerceria por 5 anos mais, até dezembro de 1965.

5 — Aluguéis e Salários.

Os fatores de reajustamento, apresentados na tabela anexa, poderão, à primeira vista, parecer superior à capacidade dos inquilinos em pagá-los. Mas essa impressão só decorre do fato de não se atender a que a Lei do Inquilinato, em virtude de suas sucessivas prorrogações, abrange aluguéis fixados mesmo anteriormente a 1942.

Recorde-se que aquela lei, embora de agosto de 1942, congelou os aluguéis no nível vigente em dezembro do ano anterior. Segundo uma investigação feita, os aluguéis médios no segundo semestre de 1941 eram os seguintes:

COPACABANA

Apt. sala-2 quartos	Cr\$ 700,00
Apt. sala-1 quarto	Cr\$ 500,00

BOTAFOGO

Apt. sala-2 quartos	Cr\$ 500,00
Apt. sala-1 quarto	Cr\$ 450,00

ANDARAÍ

Apt. sala-2 quartos Cr\$ 400,00

MÉIER

Apt. sala-2 quartos Cr\$ 350,00

Em média, o apartamento da sala-2 quartos valia Cr\$ 525; o de sala-1 quarto Cr\$ 475.

Esses valores representam o máximo, pois havia locações contratadas há dois e mais anos antes da época do congelamento. Destarte, a aplicação do fator de reajustamento elevaria estes inicialmente, e a atualização exigiria aumentos anuais sucessivos nas seguintes bases:

	<i>Aumento do Aluguel</i>	
	<i>Inicial</i>	<i>Anuais Subseqüentes</i>
Apt. sala-2 quartos	Cr\$ 3.964	Cr\$ 861
Apt. sala-1 quarto	Cr\$ 3.586	Cr\$ 779

Para as locações contratadas posteriormente a 1942, os reajustamentos seriam em escala decrescente, conforme consta da tabela.

Uma comparação com a evolução do salário-mínimo melhor elucidará o assunto. Consideremos uma residência ou apartamento de sala e dois quartos, ocupados por pessoa da classe média, em bairro de categoria, e que, em 1942, se alugava por qualquer coisa como Cr\$ 350 para o Méier e Cr\$ 700 para Copacabana. Como, então, o salário-mínimo era de Cr\$ 240,00, aqueles aluguéis equivaliam a 1 1/2 e 3 vezes o salário mínimo. Hoje, o salário-mínimo está por Cr\$ 6.000,00, na iminência de sofrer sensível elevação. Guardada a mesma proporção para o salário-mínimo, aquelas residências dariam hoje os valores locativos de Cr\$ 8.800 e Cr\$ 17.500. O que não tem sentido nenhum é permanecer o imóvel locado pelo que hoje representa de 1/17 a 1/9 do salário-mínimo vigente, e representará amanhã frações ainda mais ínfimas, quando fôr decretado o novo mínimo, que está iminente.

Fala-se em que o novo mínimo será da ordem de Cr\$ 9.600,00. Os aluguéis para a classe média passarão a representar frações entre 1/36 e 1/14 do salário-mínimo do operário não qualificado.

Segundo dispositivos da lei que instituiu o salário-mínimo, a decomposição deste permite atribuir até 25% para a habitação, e esta percentagem representa, *grosso modo*, a percentagem média

do aluguel nas despesas totais do assalariado, verificada nos levantamentos procedidos para a fixação daquele salário. Isso pressupõe que o operário de mais baixa categoria profissional estará habilitado a pagar Cr\$ 2.400,00 por sua residência, valor que se compra com os de Cr\$ 3.600-4.000 acima citados, calculados para residência de pessoas de classe média em bairros considerados dos melhores.

Como se vê, os coeficientes de reajustamento constantes da tabela atendem plenamente à situação econômica dos inquilinos.

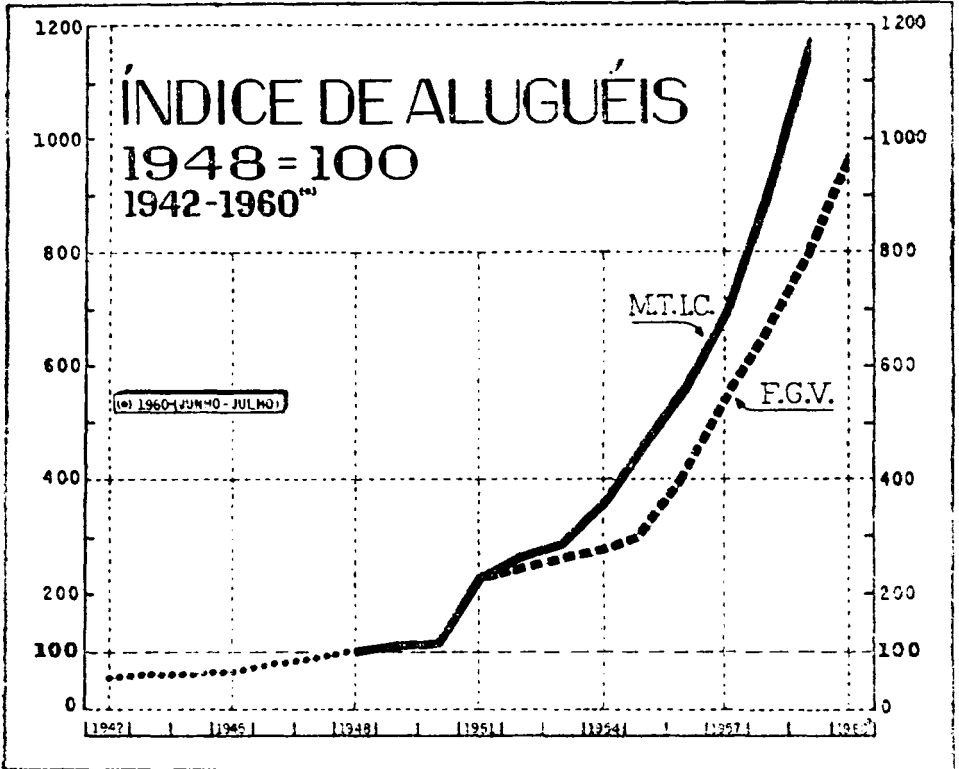
6 — *Término da Lei do Inquilinato*

Lembramos, inicialmente, que a Lei do Inquilinato foi prevista para vigorar durante a guerra. Como o esquema ora examinado prolonga os efeitos da lei por mais cinco anos, isto é, até dezembro de 1965, segue-se que tal lei de exceção terá perdurado por quase 20 anos após o término da guerra. Leis semelhantes foram estabelecidas nos países atingidos pelo conflito mundial. Mas, todos êles, mesmo os que tiveram o seu território severamente bombardeado ou que serviram de campo de batalha, procuraram resolver o problema. Nada justifica que o Brasil constitua uma exceção.

Qualquer que seja a solução que venha a ser adotada, parece que deve compreender dois pontos essenciais: primeiro, os efeitos da lei devem cessar definitivamente numa época fixa; depois, os dispositivos de exceção dessas lei não devem mais se estender às *novas locações*, que passarão, desde já, ao mercado livre. Com efeito, acentuamos que a vinculação das novas locações à rigidez da lei atual tende a elevar o nível dos aluguéis solicitados. Só do retôrno à liberdade do mercado pode-se esperar um surto de construções destinadas à locação, que determine, pelo aumento da oferta, uma baixa nos aluguéis.

SUMMARY

The purpose of this article is to indicate the disadvantages of successive extensions of the Brazilian Law that regulates rents of dwellings, and to suggest criteria for the revision of that law.



**FATORES DE ATUALIZAÇÃO E DE REAJUSTAMENTO
DOS ALUGUÉIS**

ANOS	Índices I_1 de Aluguéis (1948=100)	Fator de Atualização A_1	Correção pelo envelhecimento δ	Fator de Atualização A'_1	Fator de reajustamento R_1	Aumentos Anuais C_1
1960	950 +	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00
1959	804	1,18	0,99	1,17	1,09	0,02
1958	658	1,44	0,98	1,43	1,22	0,05
1957	548	1,73	0,97	1,71	1,36	0,09
1956	406	2,34	0,96	2,29	1,65	0,16
1955	310	3,06	0,95	2,96	1,98	0,25
1954	276	3,44	0,94	3,29	2,15	0,29
1953	261	3,64	0,93	3,46	2,23	0,31
1952	247	3,85	0,92	3,62	2,31	0,33
1951	224 ++	4,24	0,91	3,95	2,48	0,37
1950	110 +++	8,64	0,90	7,88	4,44	0,86
1949	106 ++	8,96	0,89	8,08	4,54	0,89
1948	100	9,50	0,88	8,48	4,74	0,94
1947	95 +++	10,00	0,87	8,83	4,92	0,98
1946	83 +++	11,45	0,86	9,99	5,50	1,12
1945	68 +++	13,97	0,85	12,02	6,51	1,38
1944	63 +++	15,08	0,84	12,83	6,92	1,48
1943	60 +++	15,83	0,83	13,31	7,16	1,54
1942	56 +++	16,96	0,82	14,09	7,55	1,64

+ Média de Junho — Julho 1960.

++ Índice do MITC (IBGE, Anuário Estatístico de 1959, pág. 282).

+++ Índice de preço de construção (Revista do Conselho Nacional de Economia, Jan.-Fev. 1959, pág. 15).