

# **AVALIAÇÃO EXTERNA DO PROGRAMA DE APOIO AO ARRENDAMENTO**

## **RELATÓRIO FINAL**

MARÇO DE 2026

## RELATÓRIO FINAL

### NOTA PRELIMINAR

Este relatório apresenta os resultados da avaliação externa do *Programa de Apoio ao Arrendamento* (PAA) para o período entre 1 de julho de 2021 e 30 de junho de 2024, elaborada por uma equipa da *Quaternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA* no âmbito do procedimento de contratação pública n.º **PC.136.2024.0001260**, lançado pelo *Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)*.

O relatório reflete algumas das contingências que marcaram o processo de avaliação do PAA.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o exercício avaliativo apenas se sustenta em informação referente ao período referido (1 jul 2021-30 jun 2024). Embora, na data em que o trabalho é concluído, já tenha ocorrido uma alteração significativa na política de habitação dirigida ao arrendamento acessível (designadamente com a publicação da Lei n.º 9-A/2026, de 6 de março, que “autoriza o Governo a aprovar medidas de desagravamento fiscal para o fomento de oferta de habitação”, entre as quais se incluem a introdução do conceito de “renda mensal moderada” e a criação de um “regime simplificado de arrendamento acessível”, substituindo o PAA e revogando o Decreto-Lei n.º 68/2019), esta informação e outras de menor impacto, que ocorreram após 30 de junho de 2024, não foram consideradas.

A adoção de um período de referência da avaliação já recuado<sup>1</sup> teve também impacto na recolha e análise da informação qualitativa<sup>2</sup>, especialmente a que se baseia na auscultação de agentes (*stakeholders*, candidatos e prestadores), cujas perceções são influenciadas pelos acontecimentos posteriores àquele período. Note-se, ainda, que a meio do período de avaliação ocorreu uma alteração da designação, de *Programa de Arrendamento Acessível* para *Programa de Apoio ao Arrendamento* (a alteração surge com o DL 90-C/2022, de 20/12).

Tal como já vinha a verificar-se anteriormente, os últimos semestres foram de grande instabilidade no setor da habitação, seja do ponto de vista do agravamento das condições de acesso ao mercado habitacional pelas famílias, seja na instabilidade das políticas públicas dirigidas ao setor, e ao arrendamento acessível em particular. Aquele foi o período de lançamento da iniciativa *Mais Habitação*, nas suas sucessivas versões, e também, já no final do primeiro semestre de 2024, da sua revogação parcial e lançamento da estratégia *Construir Portugal*. Posteriormente, e já no ano de 2025, foram anunciadas diversas alterações legislativas e políticas relevantes em matéria de arrendamento e de construção, concretizando-se, como já referimos, 2026 como um ano de transformação.

Deve notar-se que este contexto, além das dificuldades práticas que colocou ao processo avaliativo, relativiza a utilidade de algumas das suas dimensões e recomendações, que não foram tidas em conta em eventuais decisões posteriores.

Em segundo lugar, trata-se da dificuldade em realizar o programa de auscultação previsto, especialmente no contacto com os *stakeholders* e na realização dos estudos de caso de

---

<sup>1</sup> Os trabalhos iniciaram-se a 16 de abril de 2025, mas o prazo para realização da avaliação esteve suspenso entre 20 de junho e 18 de outubro de 2025 (120 dias), decisão aceite por ambas as partes. A suspensão referida fundamentou-se na necessidade de resolver constrangimentos técnicos associados aos dados indispensáveis à concretização da avaliação, de forma a garantir condições adequadas à formulação de conclusões e recomendações coerentes com o objetivo legalmente previsto no n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, na sua redação atual. Trata-se de circunstâncias imprevisíveis à data da celebração do contrato, mas que inviabilizam a prossecução dos trabalhos com o rigor e qualidade exigidos.

<sup>2</sup> O facto de se tratar de um período que não pode ser olhado de forma isolada, inserindo-se num contínuo temporal iniciado em 2019, também impacta a estabilização da análise quantitativa (especialmente a base de dados sobre candidatos, alojamentos e contratos), já que muitos contratos, candidatos ou prestadores/alojamentos ativos neste período resultam de processos iniciados no período anterior. Este efeito, no entanto, tem apenas relevância metodológica, que já era esperada.

## RELATÓRIO FINAL

instrumentos de renda reduzida, para comparação de condições e resultados com o PAA. De uma forma geral, assinala-se a falta de resposta ou a impossibilidade de agendar os momentos de entrevista/reunião em período que permitisse a exploração de informação e triangulação de fontes em tempo útil para incorporação no relatório da avaliação.

Em tempo útil, apenas foi possível auscultar três associações (Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, Associação de Proprietários do Norte de Portugal e Associação dos Mediadores do Imobiliário de Portugal), a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, a SRU Porto Vivo (gestora do programa municipal compatível Porto Com Sentido) e a estrutura diretiva e operacional do IHRU. As restantes entidades convidadas (Associação Lisbonense de Proprietários, Associação Nacional de Proprietários, Associação dos Inquilinos Lisbonenses, Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal, Associação do Alojamento Local de Portugal, Autoridade Tributária e Aduaneira e Secretaria de Estado da Habitação) não reagiram no sentido do agendamento de qualquer contacto.

A estrutura do relatório é a seguinte:

1. Objeto e contexto da avaliação. Neste capítulo explicita-se o contexto no setor da habitação, e respetivas políticas, que se viveu no período em avaliação. São sintetizados os objetivos desta, bem como os principais marcos da evolução e um ponto de situação do programa ao longo desse período.
2. Quadro metodológico global, com referência à Teoria da Mudança do programa e aos métodos e técnicas utilizados para recolha e análise da informação. O capítulo conclui-se com uma nota de balanço crítico acerca da abordagem metodológica adotada.
3. Este capítulo sintetiza as respostas às diversas questões de avaliação, declinadas nos seus aspetos essenciais. Procura-se uma exposição sistemática, evidenciando as fontes de informação que sustentam cada conclusão.
4. O último capítulo é dedicado à apresentação das principais conclusões (numa leitura integrada, que percorre as diversas questões de avaliação) e as recomendações que resultam do trabalho. Estas últimas são formuladas em dois âmbitos – um, de natureza mais alargada, que incide sobre as políticas de habitação e articulação entre os seus instrumentos, cujos destinatários são, essencialmente, os responsáveis políticos; o outro, mais focado na esfera do programa, e cujos destinatários são as diversas entidades que participam na sua implementação.

O relatório é acompanhado de um volume de Anexos com elementos de apoio e de um conjunto de ficheiros em formato *MsExcel*, contendo as bases de informação utilizadas na avaliação.

O Coordenador

A Administração da Quaternaire Portugal

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>OBJETO E CONTEXTO DA AVALIAÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1.</b>	<b>O objeto da avaliação .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2.</b>	<b>Ponto de situação do Programa no período de avaliação .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3.</b>	<b>O contexto nacional no período da avaliação .....</b>	<b>16</b>
1.3.1.	Situação do mercado de arrendamento .....	16
1.3.2.	Evolução dos rendimentos das famílias potencialmente abrangidas pelo Programa .....	21
1.3.3.	Evolução da população residente em Portugal .....	23
1.3.4.	Evolução das condições do crédito à habitação .....	27
<b>2.</b>	<b>QUADRO METODOLÓGICO GLOBAL .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1.</b>	<b>Enquadramento .....</b>	<b>30</b>
<b>2.2.</b>	<b>A Teoria da Mudança.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.</b>	<b>Síntese dos métodos de recolha e análise de informação .....</b>	<b>37</b>
<b>2.4.</b>	<b>Limitações ao processo metodológico adotado .....</b>	<b>43</b>
<b>3.</b>	<b>RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1.</b>	<b>Pertinência .....</b>	<b>44</b>
QA1:	Avaliar se o Programa corresponde a uma intervenção pública pertinente .....	44
<b>3.2.</b>	<b>Eficácia .....</b>	<b>46</b>
QA2:	Resultados .....	46
QA7:	Influência de fatores externos .....	50
<b>3.3.</b>	<b>Gestão.....</b>	<b>53</b>
QA4:	Adequação do modelo de gestão e governação .....	53
QA5:	Mecanismos de monitorização e fiscalização .....	55
<b>3.4.</b>	<b>Eficiência .....</b>	<b>57</b>
QA6:	Aplicação de benefícios públicos .....	57
<b>3.5.</b>	<b>Coerência externa.....</b>	<b>60</b>
QA3:	Contributo para concretização da NGPH .....	60
QA8:	Comparação com outros instrumentos .....	62
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>67</b>
<b>4.1.</b>	<b>Conclusões .....</b>	<b>67</b>
<b>4.2.</b>	<b>Recomendações .....</b>	<b>72</b>

RELATÓRIO FINAL

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Candidaturas segundo o estado .....	9
Tabela 2 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por finalidade.....	10
Tabela 3 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por modalidade.....	10
Tabela 4 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por tipologia máxima do alojamento .....	10
Tabela 5 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por rendimento anual .....	11
Tabela 6 – Alojamentos segundo o estado .....	11
Tabela 7 – Alojamentos inscritos e enquadrados por localização (NUTS III) .....	11
Tabela 8 – Alojamentos inscritos e enquadrados por modalidade.....	12
Tabela 9 – Alojamentos inscritos e enquadrados por tipologia .....	12
Tabela 10 – Contratos segundo o estado .....	13
Tabela 11 – Contratos ativos, submetidos, terminados e em edição por duração (meses).....	14
Tabela 12 – Contratos ativos, submetidos, terminados e em edição por NUTS III.....	14
Tabela 13 - Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses por localização geográfica (NUTS - 2024); semestral .....	16
Tabela 14 - Valor mediano das rendas por m <sup>2</sup> de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024); semestral .....	18
Tabela 15 - Alojamentos familiares clássicos de residência habitual (N.º) por localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2013) e regime de ocupação .....	19
Tabela 16 - Ganho mensal (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024), 2º Quartil; anual. Evolução do valor mediano das rendas por m <sup>2</sup> ; anual. ....	21
Tabela 17 - População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2024); anual .....	23
Tabela 18 - População estrangeira com estatuto legal de residente (N.º) por local de residência (NUTS - 2024); anual.....	24
Tabela 19 - Agregados domésticos privados (N.º) por local de residência (à data dos Censos 2011 e 2021) e dimensão .....	26
Tabela 20 – Evolução da Taxa de Esforço na Aquisição .....	29
Tabela 21 – Principais dados referentes à amostra dos inquéritos.....	39
Tabela 22– Triangulação de fontes nas respostas às questões de avaliação .....	42
Tabela 23– Fatores externos que influenciaram o alcance dos resultados do PAA .....	52
Tabela 24 - Síntese comparativa entre instrumentos de renda reduzida (requisitos e parâmetros).....	63
Tabela 25– Indicadores comparáveis dos Programas PAA e Porto com Sentido.....	65

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Principais marcos legislativos e de contexto no período de avaliação.....	7
Figura 2 – Candidaturas ativas ou com contrato ativo por data de submissão (trimestre).....	10
Figura 3 – Alojamentos inscritos e enquadrados por data de submissão (trimestre).....	11
Figura 4 – Contratos ativos, submetidos, terminados e em edição, por data de submissão (trimestre).....	13
Figura 5 – Distribuição (NUTS 3 e município) dos contratos celebrados ao abrigo do PAA no período de avaliação .....	15
Figura 6 – Taxa de juro (TAA) de novas operações de empréstimos à habitação.....	28
Figura 7 - Prestação média mensal do <i>stock</i> de empréstimos para habitação própria permanente .....	28
Figura 8 - Teoria da Mudança: atividades, realizações e resultados .....	34

# 1. OBJETO E CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

## 1.1. O OBJETO DA AVALIAÇÃO

A avaliação incide sobre o Programa de Apoio ao Arrendamento (criado através do Decreto-lei n.º 68/2019, de 22 de maio, então com a designação de Programa de Arrendamento Acessível), que entrou em vigor a 1 de julho de 2019. Previsto na Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2/5 (Nova Geração de Políticas de Habitação), é um programa que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias, contribuindo para dar resposta às necessidades habitacionais dos agregados cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades.

A legislação que enquadra o PAA sofreu diversas alterações, algumas das quais ocorreram no período abrangido por esta avaliação, designadamente:

- DL 38/2023, de 29/5 (cria um regime de arrendamento para subarrendamento para famílias com dificuldades no acesso à habitação no mercado e altera diversos regimes jurídicos da área da habitação no âmbito da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência).
- DL 90-C/2022, de 20/12 (altera os programas Porta 65 e Arrendamento Acessível). Entre outras alterações, este diploma procedeu à alteração da designação do programa, sem outra fundamentação além da referência “ora renomeado por se entender que a nova denominação é mais adequada aos objetivos prosseguidos” no preâmbulo.
- Lei 56/2023, de 6/10 (Mais Habitação), que faz algumas alterações ao Estatuto dos Benefícios Fiscais diretamente relacionadas com o PAA. (E, também, ao Código do IRS, com referência ao arrendamento de longa duração).

Os principais marcos da evolução do programa e do seu contexto estão resumidos na figura da página seguinte.

Esta avaliação tem como objetivos analisar o desempenho e os resultados alcançados pelo PAA no período entre 1 de julho de 2021 e 30 de junho de 2024<sup>3</sup>, atendendo aos fins que lhe foram atribuídos:

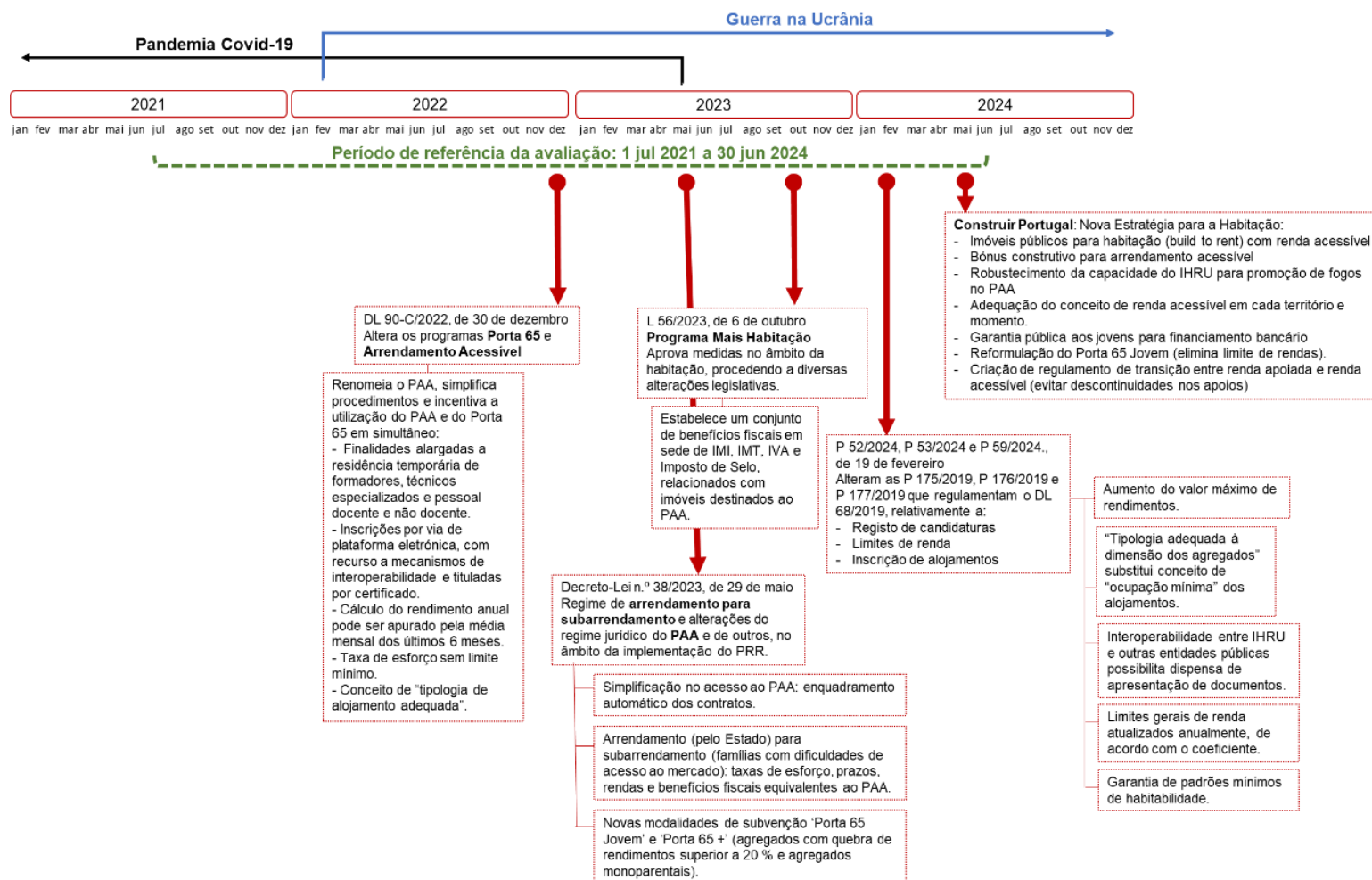
- a) Aumentar a acessibilidade à habitação por parte dos agregados familiares;
- b) Aumentar a oferta de habitação para arrendamento a preços reduzidos;
- c) Reforçar a segurança e a estabilidade no arrendamento habitacional;
- d) Promover maior equilíbrio entre o setor do arrendamento e o da habitação própria;
- e) Proporcionar respostas para as necessidades de mobilidade habitacional, por razões familiares, profissionais ou de estudo, e de mobilidade para territórios do interior;
- f) Melhorar o aproveitamento do parque edificado existente.

Estes fins podem sintetizar-se da seguinte forma, configurando a base da Teoria de Mudança subjacente ao Programa: **contribuir decisivamente para a criação e consolidação de um mercado de arrendamento de preços acessíveis em Portugal através da otimização do parque edificado existente, da criação de nova oferta e da influência sobre os preços praticados no mercado:**

---

<sup>3</sup> O PAA foi objeto de uma primeira avaliação, cobrindo o período de 1 de julho de 2019 e 30 de junho de 2021. Uma síntese da implementação das recomendações dessa avaliação encontra-se no volume anexo a este relatório (anexo 9).

**Figura 1 – Principais marcos legislativos e de contexto no período de avaliação**





## RELATÓRIO FINAL

O PAA concede incentivos fiscais aos senhorios em contratos de arrendamento de imóveis (ou partes de imóveis) que respeitem determinadas condições, a principal das quais é o cumprimento de um limiar máximo de renda (de uma forma geral, 80% do valor da mediana do mercado, em cada localização, calculada pelo INE). Estes incentivos incidem sobre o IRS ou IRC (alguns programas municipais criados ao abrigo da legislação que institui e regula o PAA oferecem ainda benefícios fiscais em sede de IMI).

Os contratos enquadrados no PAA beneficiam também de fatores de segurança e estabilidade adicionais: prazos mínimos de 5 anos (com a exceção do arrendamento de partes de habitação, visando manter esta modalidade num regime de maior flexibilidade), taxas máximas de esforço de 35% face aos rendimentos do agregado (inquilino) e seguros de proteção de renda ou quebra involuntária de rendimentos, que substituem as cauções.

Como se verifica, o PAA adota um conceito de “renda acessível” de modelo misto, indexado em simultâneo a mercado e ao rendimento dos agregados. O documento *Affordable housing: challenges and solutions*, apresentado e resumido no anexo 8<sup>4</sup>, refere os dois modelos (e algumas das suas limitações. Por um lado, o modelo britânico da *affordable housing* (limitado, precisamente, a 80% do valor no mercado local) e, por outro, o conceito do Eurostat (que determina que o limite do acessível é de 40% do rendimento com despesas relacionadas com a habitação).

Além da incidência no mercado privado de arrendamento, o próprio IHRU e os Municípios (através de programas próprios de arrendamento acessível) podem intervir como agentes ativos no âmbito do PAA, como prestadores (senhorios) ou arrendatários (neste caso, para posterior subarrendamento).

Desde o seu início, o PAA tem sido afetado por dinâmicas do contexto social e económico significativas. No período inicial, de lançamento do programa, destaca-se a crise pandémica de Covid 19. Já no período abrangido pela presente avaliação destacamos:

- o agravamento das condições de contexto, com uma proporção crescente de pessoas sem acesso a uma habitação por via do mercado, o que resulta de inúmeros fatores, internos e externos, que tentaremos sistematizar e ponderar na avaliação – a inflação, a perda de rendimentos, os conflitos armados, o aumento da pressão turística, etc.
- a instabilidade da política de habitação que se verificou no período em avaliação. O próprio Programa sofreu alterações neste período, designadamente através do Decreto-Lei n.º 90-C/2022, mas esta instabilidade da política é mais ampla: a criação do Mais Habitação, em 2023, e a sua revogação – ainda que parcial – já em 2024, com a aprovação do programa Construir Portugal, de maio de 2024 – este ainda apenas parcialmente regulamentado e concretizado.

A avaliação tem como critérios e questões de avaliação:

### Pertinência

(QA1) o programa corresponde a uma intervenção pública justificada e adequada ao contexto?

### Eficácia

(QA2) Os resultados estão em linha com os objetivos e metas do Programa?

(QA7) Que fatores externos, e de que forma, influenciaram os resultados alcançados?

---

<sup>4</sup> <https://www.rics.org/news-insights/wbef/affordable-housing-challenges-and-solutions>



RELATÓRIO FINAL

**Eficiência**

(QA6) Está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos?

**Gestão**

(QA4) Avaliar a adequação do modelo de gestão e modelo de governação.

(QA5) Avaliar se têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização.

**Coerência externa**

(eficácia) (QA3) Como está o Programa a contribuir para a concretização da NGPH, combinando-se com outros instrumentos que visam os mesmos objetivos?

(eficiência) (QA8) Como se compara o PAA (na componente de requisitos e parâmetros) com outros programas de renda reduzida, como sejam os programas de iniciativa municipal ou outros com benefícios fiscais em função da duração do contrato?

A metodologia para responder a estas questões assenta num modelo baseado na teoria, construindo um referencial específico que permita identificar como se combinam os recursos disponíveis para obter os resultados pretendidos e atingir os objetivos do PAA e recorre à recolha e análise triangulada de informação de diversa natureza. A secção 2 deste relatório apresenta esses aspetos de forma desenvolvida.

## 1.2. PONTO DE SITUAÇÃO DO PROGRAMA NO PERÍODO DE AVALIAÇÃO

Os dados fundamentais sobre candidaturas, alojamentos e contratos, no período em avaliação, são os seguintes<sup>5</sup>.

**CANDIDATURAS (PROCURA)**

**Tabela 1 – Candidaturas segundo o estado**

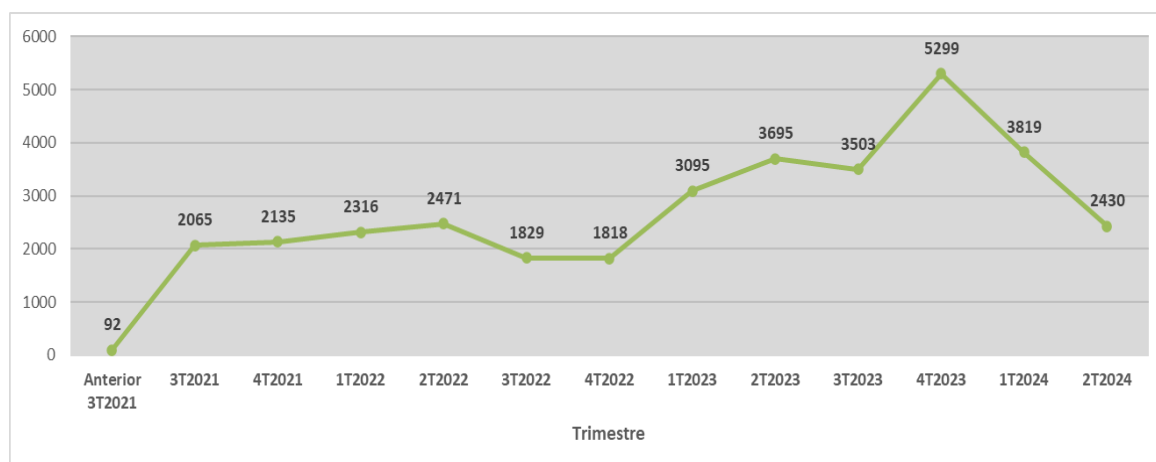
	N.º	%
Ativo	33 639	68,2
Contrato ativo	928	1,9
Cancelado	14 770	29,9
<b>Total</b>	<b>49 337</b>	<b>100,0</b>

Dos quase 35 mil agregados com inscrição válida, apenas 2,7% tinham um contrato ativo.

<sup>5</sup> Ver dados mais detalhados na secção 2 do volume anexo. Nesse volume, para facilidade de leitura e as distinguir dos elementos apresentados neste relatório, as tabelas e figuras são numeradas usando o prefixo “A” (Tabela A15, figura A3, etc.)

RELATÓRIO FINAL

**Figura 2 – Candidaturas ativas ou com contrato ativo por data de submissão (trimestre)**



A segunda metade do período de avaliação registava uma tendência crescente na procura por candidatos, que se inverteu no ano de 2024.

**Tabela 2 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por finalidade**

	N.º	%
Residência permanente	34 166	98,8
Residência temporária de estudantes e...	401	1,2
<b>Total</b>	<b>34 567</b>	<b>100,0</b>

A maioria esmagadora dos candidatos procurava uma habitação para residência permanente.

**Tabela 3 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por modalidade**

	N.º	%
Habitação	34 042	98,5
Parte de habitação	525	1,5
<b>Total</b>	<b>34 567</b>	<b>100,0</b>

A procura por habitações completas era a modalidade claramente predominante, em proporção alinhada com a finalidade de habitação permanente. Ainda assim, havia 124 candidatos que procuravam arrendar apenas uma parte de habitação para residência permanente.

**Tabela 4 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por tipologia máxima do alojamento**

	N.º	%
T1	15 661	45,3
T2	10 121	29,3
T3	5 295	15,3
T4	2 527	7,3
T5	744	2,2
T5+	219	0,6
<b>Total</b>	<b>34 567</b>	<b>100,0</b>

Alinhando com a tendência geral da população residente em Portugal (ver capítulo seguinte), predomina a procura por tipologias mais pequenas (T1 e T2 representam praticamente 75% do total).

**Tabela 5 – Candidaturas ativas e com contrato ativo por rendimento anual**

	N.º	%
Até 10000€	11 572	33,5
10001€ a 15000€	9 283	26,9
15001€ a 20000€	5 488	15,9
20001€ a 35000€	6 818	19,7
>35000€	1 106	3,2
Sem valor	300	0,9
<b>Total</b>	<b>34 567</b>	<b>100,0</b>

A distribuição dos rendimentos dos candidatos segue um padrão esperado, sendo quase residuais os candidatos com rendimentos médios anuais superiores a 35 mil euros.

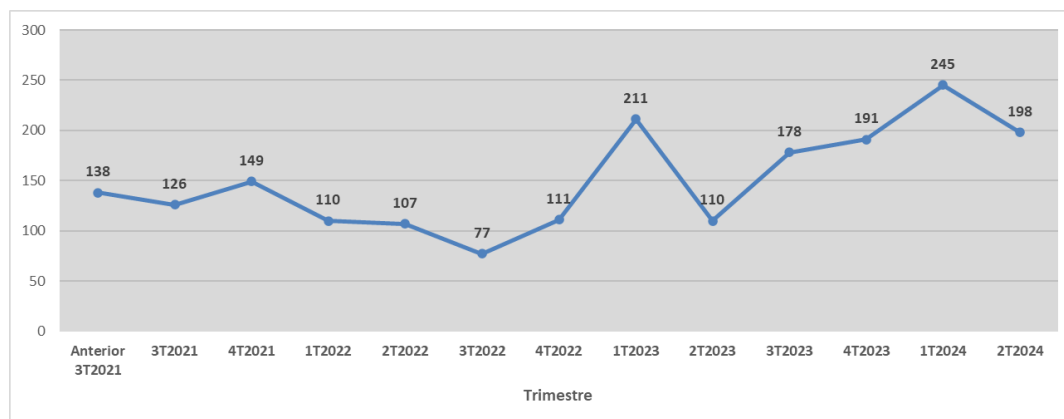
### ALOJAMENTOS (OFERTA)

**Tabela 6 – Alojamentos segundo o estado**

	N.º	%
Inscrito	1 021	31,1
Enquadrado	930	28,4
Caducado	960	29,3
Cancelado	369	11,3
<b>Total</b>	<b>3 280</b>	<b>100,0</b>

A oferta era significativamente inferior à procura. Ainda assim, existia um pouco mais de mil imóveis disponíveis para arrendamento – 52% do total de alojamentos com inscrição válida.

**Figura 3 – Alojamentos inscritos e enquadrados por data de submissão (trimestre)**



A evolução do número de alojamentos disponíveis (ou arrendados) por data de inscrição mostra uma ligeira tendência crescente a partir do meio de 2023, atingindo um pico no primeiro trimestre de 2024. Apesar da queda no segundo trimestre desse ano, a comparação do primeiro semestre de 2024 com os homólogos de 2022 e 2023 confirma essa evolução positiva, que contrasta com a da procura.

**Tabela 7 – Alojamentos inscritos e enquadrados por localização (NUTS III)**

	N.º	%
AM Lisboa	1083	55,5
AM Porto	349	17,9
Algarve	117	6,0
Região de Coimbra	101	5,2

## RELATÓRIO FINAL

	N.º	%
Região de Aveiro	37	1,9
Viseu Dão Lafões	32	1,6
Cávado	31	1,6
Médio Tejo	30	1,5
Alentejo Central	22	1,1
Oeste	21	1,1
Ave	18	0,9
Terras de Trás-os-Montes	16	0,8
Tâmega e Sousa	13	0,7
Douro	13	0,7
Lezíria do Tejo	11	0,6
Beiras e Serra da Estrela	10	0,5
Alentejo Litoral	10	0,5
Baixo Alentejo	10	0,5
Região de Leiria	8	0,4
Ilha da Madeira	6	0,3
Alto Alentejo	5	0,3
Alto Minho	4	0,2
Ilha Terceira	2	0,1
Alto Tâmega	1	0,1
Ilha de São Miguel	1	0,1
<b>Total</b>	<b>1 951</b>	<b>100,0</b>

A oferta concentra-se na Área Metropolitana de Lisboa (mais de metade dos alojamentos disponíveis/arrendados). A Área Metropolitana do Porto também tem alguma representatividade (a estes valores poderiam acrescentar-se os contratos de arrendamento no âmbito dos programas municipais compatíveis do Porto e de Matosinhos que, no período em causa, eram 171), tal como, em menor grau, as Regiões do Algarve e de Coimbra.

**Tabela 8 – Alojamentos inscritos e enquadrados por modalidade**

	N.º	%
Habitação completa	1 873	96,0
Parte de habitação	78	4,0
<b>Total</b>	<b>1 951</b>	<b>100,0</b>

Tal como no caso da procura, a oferta revela um programa mais vocacionado para o arrendamento de habitações completas.

**Tabela 9 – Alojamentos inscritos e enquadrados por tipologia**

	N.º	%
T0	49	2,5
T1	361	18,5
T2	907	46,5
T3	512	26,2
T4	109	5,6
T5	10	0,5
T5+	3	0,2
<b>Total</b>	<b>1 951</b>	<b>100,0</b>

Os alojamentos disponibilizados são, na sua maioria, de tipologias de dimensão intermédia. Há um desfazamento face ao padrão da procura, que privilegia maioritariamente alojamentos mais pequenos.

## CONTRATOS

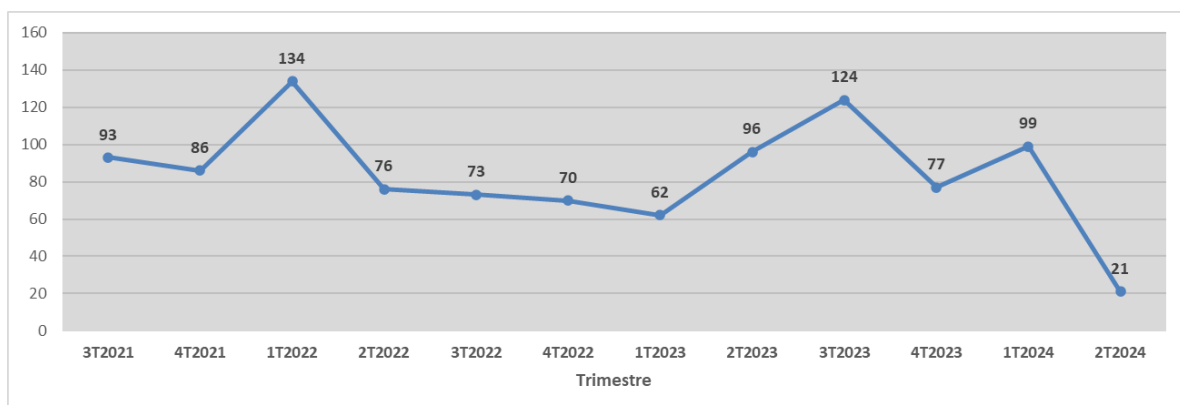
**Tabela 10 – Contratos segundo o estado<sup>6</sup>**

	N.º	%
Ativo	856	78,4
Submetido	6	0,5
Terminado	140	12,8
Não enquadrado	81	7,4
Em edição	9	0,8
<b>Total</b>	<b>1 092</b>	<b>100,0</b>

De uma forma geral, durante o período em avaliação podem contabilizar-se cerca de mil contratos enquadrados no PAA. É uma proporção muito baixa dos mais de 282 mil novos contratos de arrendamento celebrados em Portugal, no mesmo período<sup>7</sup>, mesmo que se possa admitir que uma parte significativa destes novos contratos correspondem à renovação de contratos anteriores.

Do ponto de vista quantitativo, o programa é um instrumento com representatividade residual no mercado de arrendamento, aspeto que marca toda esta avaliação.

**Figura 4 – Contratos ativos, submetidos, terminados e em edição, por data de submissão (trimestre)**



O padrão evolutivo revela a diminuição do número de contratos acompanhando a diminuição da oferta no período inicial, até à recuperação a partir do primeiro trimestre de 2023 (respondendo a um pico de oferta). No entanto, o último ano do período em avaliação (3T2023-2T2024) apresenta um padrão contraditório: tendência de crescimento da oferta, a manutenção de uma procura intensa, mas diminuição do número de contratos.

Como veremos no capítulo seguinte, este foi um período de crescimento generalizado do número de contratos celebrados a nível nacional (e também nas NUTS 3 mais representativas), mas também um período de aceleração do ritmo de crescimento das rendas, da entrada em vigor do renovado regime de arrendamento de longa duração e da intensificação das ações de captação de alojamentos por programas municipais. Isto significa o crescimento das oportunidades para os senhorios, pelo que, efetivamente, uma parte da oferta aparentemente disponível no PAA poderá já

<sup>6</sup> Há uma ligeira divergência entre o número de contratos ativos + terminados e o número de candidatos com contrato ativo, que pode explicar-se por diversas razões: a data de referência das bases de dados tratadas incluir os contratos terminados até 25-08-2024, e não exatamente 30-06-2024; há candidatos que tiveram mais de um contrato ativo, um ou mais dos quais, entretanto, terminaram. Essa diferença não altera as conclusões que podem retirar-se dos dados.

<sup>7</sup> INE: Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2024 - NUTS III); Trimestral (entre 3.º trimestre 2021 e 2.º trimestre 2024).

RELATÓRIO FINAL

não estar efetivamente disponível, embora se mantenha o registo. Reforça-se a nota anterior: **o PAA não é apenas residual, mas tudo indica que está a perder o seu espaço.**

**Tabela 11 – Contratos ativos, submetidos, terminados e em edição por duração (meses)**

	N.º	%
Até 12 meses	65	6,4
13 a 36 meses	15	1,5
60 meses	913	90,3
Mais de 60 meses	18	1,8
<b>Total</b>	<b>1 011</b>	<b>100,0</b>

Em linha com a principal vocação do programa, a maioria dos contratos corresponde à finalidade de habitação para residência permanente, pelo que os prazos predominantes são de 5 anos.

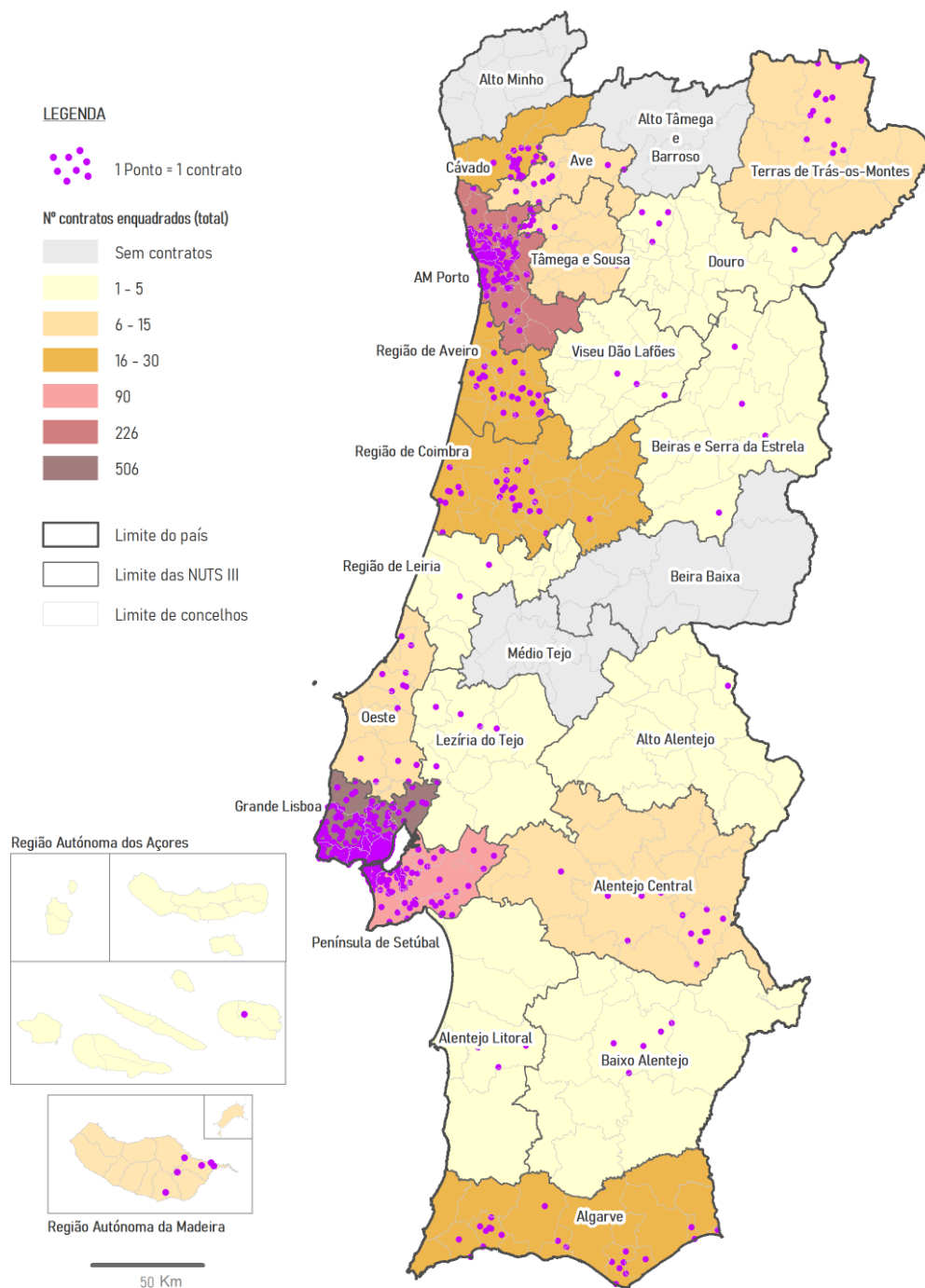
**Tabela 12 – Contratos ativos, submetidos, terminados e em edição por NUTS III**

NUTS III	N.º	%
AM Lisboa	596	59,0
AM Porto	226	22,4
Região de Coimbra	28	2,8
Região de Aveiro	26	2,6
Algarve	22	2,2
Cávado	19	1,9
Terras de Trás-os-Montes	14	1,4
Oeste	13	1,3
Alentejo Central	13	1,3
Tâmega e Sousa	10	1,0
Ave	9	0,9
Ilha da Madeira	6	0,6
Douro	5	0,5
Baixo Alentejo	5	0,5
Lezíria do Tejo	5	0,5
Beiras e Serra da Estrela	4	0,4
Viseu Dão Lafões	3	0,3
Alentejo Litoral	3	0,3
Região de Leiria	2	0,2
Alto Alentejo	1	0,1
Ilha Terceira	1	0,1
<b>Total</b>	<b>1 011</b>	<b>100,0</b>

A distribuição espacial dos contratos, não sendo muito distinta da revelada pela oferta (concentração nas AM Lisboa e Porto), mostra que as taxas de resposta da oferta à procura são mais favoráveis em alguns territórios do interior – no caso dos alojamentos, 60% (15 em 25) das NUTS3 representavam, cada uma, menos de 1% do total nacional, enquanto apenas 52% (11 em 21) estão abaixo desse limiar na distribuição dos contratos. A figura seguinte apresenta uma leitura espacial dos contratos enquadrados no PAA.

RELATÓRIO FINAL

**Figura 5 – Distribuição (NUTS 3 e município) dos contratos celebrados ao abrigo do PAA no período de avaliação**





## 1.3. O CONTEXTO NACIONAL NO PERÍODO DA AVALIAÇÃO

### 1.3.1. Situação do mercado de arrendamento

A evolução recente do mercado de arrendamento em Portugal tem sido marcada por um aumento da mobilidade residencial e por dinâmicas territoriais diferenciadas, num contexto de crescente pressão sobre a acessibilidade habitacional. A monitorização deste mercado é, no entanto, um exercício complexo, para o qual não está disponível informação adequada. Na prática, os dados utilizados de forma mais corrente são os que se referem à dinâmica (novos contratos celebrados em cada período de análise, acerca dos quais o INE disponibiliza informação – incluindo a que está na base dos limites às rendas praticadas no PAA, ou seja, as medianas do valor das rendas nestes novos contratos em cada unidade territorial), mas não há informação sobre o *stock* de habitações arrendadas<sup>8</sup>.

Ainda que limitada, a informação acerca dos novos contratos de arrendamento constitui, por isso, o indicador central para compreender o funcionamento corrente do mercado, a capacidade de absorção da procura e a intensidade da rotatividade dos alojamentos. É neste enquadramento que se apresenta a distribuição semestral dos novos contratos celebrados no período em que incide esta avaliação, por território NUTS 2024.

A tabela apresenta a evolução semestral dos novos contratos de arrendamento, considerando os últimos 12 meses e a desagregação territorial NUTS 2024. Observa-se um crescimento gradual do volume de novos contratos em Portugal entre 2021 e 2024, passando de cerca de 87 mil para 97 mil, sinalizando maior mobilidade residencial e dinamismo do mercado de arrendamento.

**Tabela 13 - Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses por localização geográfica (NUTS - 2024); semestral**

Território	Período						Variação
	2.º Semestre de 2021	1.º Semestre de 2022	2.º Semestre de 2022	1.º Semestre de 2023	2.º Semestre de 2023	1.º Semestre de 2024	1º sem 2024 / 2º sem 2021
Portugal	87349	92308	92664	92770	94617	96735	11%
Continente	84763	89705	90019	90093	92008	94081	11%
Norte	27250	28848	28841	29286	30012	30867	13%
Alto Minho	1877	2059	2160	2191	2198	2262	21%
Cávado	3381	3557	3577	3678	3834	3927	16%
Ave	2260	2447	2558	2587	2613	2654	17%
AM do Porto	15733	16510	15972	16102	16525	17029	8%
Alto Tâmega - Barroso	490	521	568	611	627	624	27%
Tâmega e Sousa	1551	1694	1780	1856	1904	1991	28%

<sup>8</sup> À exceção da que pode obter-se a partir dos dados censitários, com periodicidade decenal, e que foram trabalhados pelo OHARU/IHRU no *Relatório sobre o arrendamento habitacional em Portugal* (maio de 2023). O próprio Observatório assinala a dificuldades na obtenção, junto do INE e da Autoridade Tributária, de informação regular sobre o mercado. Nesse relatório são referidos alguns dados relevantes que estão em falta: dados estatísticos sobre rendas, rendimentos, impostos, encargos e outras características fundamentais, essenciais para conhecer a taxa de esforço suportada com os encargos com a habitação; dados para identificar o número de contratos anteriores a 1990 que transitaram para o NRAU; dados desagregados para quantificar os efeitos/impactos das políticas fiscais sobre os alojamentos de residência habitual e sobre os alojamentos vagos; dados desagregados para quantificar os efeitos/impactos das políticas de atração de investimento estrangeiro no imobiliário residencial no acesso à habitação (vistos *gold*, residentes não habituais, nómadas digitais ou outros regimes).

RELATÓRIO FINAL

Território	Período						Variação
	2.º Semestre de 2021	1.º Semestre de 2022	2.º Semestre de 2022	1.º Semestre de 2023	2.º Semestre de 2023	1.º Semestre de 2024	1º sem 2024 / 2º sem 2021
Portugal	87349	92308	92664	92770	94617	96735	11%
Continente	84763	89705	90019	90093	92008	94081	11%
Douro	999	1062	1115	1174	1202	1235	24%
T de Trás-os-Montes	959	998	1111	1087	1109	1145	19%
Centro	13949	14956	15501	15770	16310	16814	21%
Região de Aveiro	3382	3580	3654	3743	3894	4047	20%
Região de Coimbra	4187	4396	4530	4577	4659	4770	14%
Região de Leiria	2431	2577	2636	2658	2764	3012	24%
Viseu Dão Lafões	1819	2071	2227	2271	2376	2331	28%
Beira Baixa	691	793	833	849	869	877	27%
Beiras - S.ª da Estrela	1439	1539	1621	1672	1748	1777	23%
Oeste e Vale do Tejo	5846	6368	6435	6445	6664	6743	15%
Oeste	2707	2972	2998	2977	3200	3285	21%
Médio Tejo	1520	1660	1763	1808	1795	1790	18%
Lezíria do Tejo	1619	1736	1674	1660	1669	1668	3%
Grande Lisboa	23498	24855	24509	23527	23415	23855	2%
Península de Setúbal	6421	6629	6614	6704	6820	6833	6%
Alentejo	2751	2867	2944	3105	3283	3260	19%
Alentejo Litoral	584	611	634	653	695	698	20%
Baixo Alentejo	438	456	459	498	512	511	17%
Alto Alentejo	658	682	711	754	846	849	29%
Alentejo Central	1071	1118	1140	1200	1230	1202	12%
Algarve	5048	5182	5175	5256	5504	5709	13%
RA dos Açores	1365	1327	1292	1370	1348	1349	-1%
RA da Madeira	1221	1276	1353	1307	1261	1305	7%

Fonte: INE

A evolução dos novos contratos de arrendamento evidencia um crescimento moderado a nível nacional (cerca de 11%), ainda que com fortes contrastes territoriais. O dinamismo é particularmente visível em várias sub-regiões do Norte e do Centro, onde os aumentos acumulados ultrapassam frequentemente os 20%, como no Alto Tâmega, Tâmega e Sousa, Região de Leiria, Viseu Dão Lafões ou Beira Baixa, entre outras. Estas áreas estão a ganhar peso relativo no mercado de arrendamento, refletindo maior mobilidade residencial e possível deslocação de procura para territórios menos pressionados.

Nas áreas metropolitanas, a evolução é bastante mais contida: o Porto cresce cerca de 8% e Lisboa praticamente estagna com apenas 2% de aumento no período, sinalizando a rigidez da oferta e um mercado com menor capacidade de expansão. O Algarve apresenta um crescimento moderado (13%), enquanto o Alentejo revela dinâmicas assimétricas, com algumas sub-regiões a crescer de forma expressiva, como o Alto Alentejo (29%). As regiões autónomas contrastam entre si: a Madeira cresce ligeiramente, enquanto os Açores registam uma ligeira diminuição do número de contratos.

RELATÓRIO FINAL

**No conjunto, estes dados mostram que a expansão do arrendamento se está a fazer sobretudo em territórios urbanos intermédios e regiões de transição, enquanto os grandes centros urbanos mantêm níveis elevados, mas estáveis, de atividade.**

A evolução do valor mediano das rendas por metro quadrado nos novos contratos de arrendamento evidencia um período de crescimento em todo o país, refletindo a intensificação das pressões no mercado habitacional entre 2021 e 2024. A leitura destes dados, apresentados por NUTS 2024 e em base semestral, permite observar não apenas a tendência nacional de subida generalizada das rendas, mas também as diferenças territoriais na velocidade do ajustamento dos preços, com algumas regiões a registarem aumentos muito superiores à média. Esta informação é essencial para compreender a evolução da acessibilidade económica ao arrendamento e o contexto em que o PAA opera.

**Tabela 14 - Valor mediano das rendas por m<sup>2</sup> de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024); semestral**

Território	Período						Varição
	2.º Semestre de 2021	1.º Semestre de 2022	2.º Semestre de 2022	1.º Semestre de 2023	2.º Semestre de 2023	1.º Semestre de 2024	1º sem 2024 / 2º sem 2021
Portugal	6,04	6,25	6,52	6,86	7,21	7,6	26%
Continente	6,08	6,29	6,55	6,88	7,24	7,63	25%
Norte	5,22	5,41	5,58	5,86	6,25	6,6	26%
Alto Minho	4,34	4,44	4,68	5	5,32	5,56	28%
Cávado	4,98	5,14	5,47	5,82	6,35	6,77	36%
Ave	3,84	4	4,08	4,31	4,61	4,97	29%
AM do Porto	6,51	6,82	7,14	7,5	7,98	8,47	30%
Alto Tâmega - Barroso	3,55	3,64	3,85	4	4,12	4,27	20%
Tâmega e Sousa	3,01	3,18	3,3	3,46	3,72	3,89	29%
Douro	3,3	3,38	3,49	3,63	3,77	3,89	18%
T de Trás-os-Montes	2,67	2,67	2,71	2,82	2,98	3,17	19%
Centro	4,18	4,28	4,49	4,83	5,08	5,33	28%
Região de Aveiro	4,62	4,8	5,19	5,56	5,77	6,07	31%
Região de Coimbra	4,64	4,69	4,88	5,26	5,62	5,88	27%
Região de Leiria	4,34	4,5	4,74	5	5,3	5,6	29%
Viseu Dão Lafões	3,77	3,89	4,17	4,47	4,7	4,89	30%
Beira Baixa	3,31	3,3	3,45	3,68	3,78	4,01	21%
Beiras – S.ª da Estrela	3,13	3,19	3,44	3,6	3,75	3,97	27%
Oeste e Vale do Tejo	4,29	4,48	4,77	5,1	5,49	5,9	38%
Oeste	4,81	5	5,36	5,71	6,1	6,56	36%
Médio Tejo	3,76	4	4,3	4,6	4,97	5,37	43%
Lezíria do Tejo	4,17	4,35	4,55	4,87	5,14	5,43	30%
Grande Lisboa	9,52	9,97	10,54	11,24	11,93	12,5	31%
Península de Setúbal	7,12	7,5	7,93	8,42	8,92	9,49	33%
Alentejo	3,85	3,95	4,22	4,48	4,66	4,95	29%
Alentejo Litoral	5,03	5,13	5,68	6,25	6,67	7,32	46%
Baixo Alentejo	3,86	3,89	4,22	4,49	4,7	5,06	31%

RELATÓRIO FINAL

Território	Período						Variação
	2.º Semestre de 2021	1.º Semestre de 2022	2.º Semestre de 2022	1.º Semestre de 2023	2.º Semestre de 2023	1.º Semestre de 2024	1º sem 2024 / 2º sem 2021
Portugal	6,04	6,25	6,52	6,86	7,21	7,6	26%
Continente	6,08	6,29	6,55	6,88	7,24	7,63	25%
Alto Alentejo	3,01	3,19	3,36	3,64	3,61	3,83	27%
Alentejo Central	3,95	4,04	4,36	4,5	4,82	5,04	28%
Algarve	6,85	7,05	7,47	7,95	8,33	8,84	29%
RA dos Açores	4,07	4,37	4,4	4,57	4,83	5	23%
RA da Madeira	6,33	6,81	7,35	7,71	8,33	9,09	44%

Fonte: INE, QP

**A evolução das rendas por metro quadrado evidencia um aumento expressivo e generalizado em todo o país, com uma variação acumulada de cerca de 26% no período considerado.** O crescimento apresenta diferenças entre regiões. O Norte e o Centro registam aumentos robustos, frequentemente entre 25% e 30%, destacando-se sub-regiões como o Cávado (+36%), Região de Aveiro (+31%) ou Viseu Dão Lafões (+30%), revelando uma intensificação progressiva das pressões de preço também fora das principais áreas urbanas.

Nas áreas metropolitanas observa-se um reforço significativo dos valores praticados, com a Grande Lisboa a atingir um crescimento de 31% e a Península de Setúbal 33%, mantendo-se como os territórios com rendas mais elevadas do país, e a AMP a crescer 30%. Em alguns mercados específicos, como o Alentejo Litoral (+46%) ou a Madeira (+44%), o aumento das rendas é particularmente acentuado, refletindo mercados muito dinâmicos e com forte pressão, possivelmente associada à procura turística, residencial ou híbrida.

Em síntese, este período caracterizou-se por um aumento transversal das rendas por m², com ritmos de crescimento mais intensos em territórios costeiros, metropolitanos e alguns mercados regionais emergentes, reforçando o desafio da acessibilidade económica no arrendamento.

A distribuição dos alojamentos familiares segundo o regime de ocupação, com base nos Censos 2021, fornece uma imagem estrutural do parque habitacional e do papel relativo da habitação própria e do arrendamento em cada território. Esta informação é fundamental para compreender o potencial e as limitações da oferta disponível para arrendamento, bem como as diferenças territoriais que moldam o funcionamento do mercado e a procura elegível para programas como o PAA.

**Tabela 15 - Alojamentos familiares clássicos de residência habitual (N.º) por localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2013) e regime de ocupação**

Território	Regime de Ocupação						
	Total	Habitação Própria	%	Habitação Arrendada	%	Outra Situação	
Portugal	4 142 581	2 900 093	70%	922 810	22%	319 678	8%
Continente	3 962 715	2 766 166	70%	891 434	22%	305 115	8%
Norte	1 379 430	962 352	70%	306 252	22%	110 826	8%
Alto Minho	90 671	70 790	78%	13 534	15%	6 347	7%
Cávado	149 713	110 707	74%	27 256	18%	11 750	8%
Ave	153 389	104 930	68%	34 832	23%	13 627	9%
AM do Porto	681 349	443 219	65%	186 037	27%	52 093	8%
Alto Tâmega - Barroso	35 735	30 023	84%	3 427	10%	2 285	6%

RELATÓRIO FINAL

Território	Regime de Ocupação						
	Total	Habitação Própria	%	Habitação Arrendada	%	Outra Situação	
Portugal	4 142 581	2 900 093	70%	922 810	22%	319 678	8%
Continente	3 962 715	2 766 166	70%	891 434	22%	305 115	8%
Tâmega e Sousa	148 102	105 629	71%	25 918	18%	16 555	11%
Douro	75 043	59 859	80%	9 621	13%	5 563	7%
T de Trás-os-Montes	45 428	37 195	82%	5 627	12%	2 606	6%
Centro	907 883	701 937	77%	143 234	16%	62 712	7%
Oeste	146 273	107 972	74%	25 961	18%	12 340	8%
Região de Aveiro	143 268	107 357	75%	25 323	18%	10 588	7%
Região de Coimbra	180 264	139 070	77%	29 221	16%	11 973	7%
Região de Leiria	116 340	92 115	79%	17 275	15%	6 950	6%
Viseu Dão Lafões	100 823	81 357	81%	13 376	13%	6 090	6%
Beira Baixa	35 619	28 653	80%	4 834	14%	2 132	6%
Médio Tejo	95 038	74 869	79%	13 508	14%	6 661	7%
Beiras - Serra da Estrela	90 258	70 544	78%	13 736	15%	5 978	7%
AM de Lisboa	1 191 363	758 598	64%	347 994	29%	84 771	7%
Alentejo	290 644	213 978	74%	49 409	17%	27 257	9%
Alentejo Litoral	39 618	28 416	72%	6 304	16%	4 898	12%
Baixo Alentejo	47 386	37 532	79%	5 464	12%	4 390	9%
Lezíria do Tejo	95 989	71 626	75%	15 843	17%	8 520	9%
Alto Alentejo	43 925	31 812	72%	8 448	19%	3 665	8%
Alentejo Central	63 726	44 592	70%	13 350	21%	5 784	9%
Algarve	193 395	129 301	67%	44 545	23%	19 549	10%
RA dos Açores	85 074	63 401	75%	14 653	17%	7 020	8%
RA da Madeira	94 792	70 526	74%	16 723	18%	7 543	8%

Fonte: INE, QP

Os dados mostram que a habitação própria continua a ser a forma dominante de ocupação em Portugal (70%), enquanto o arrendamento representa apenas 22%. Esta estrutura é comum a grande parte do território, sobretudo no interior, onde a propriedade atinge valores acima de 75%, limitando a dimensão do mercado de arrendamento e a sua capacidade de renovação.

Nas áreas metropolitanas verifica-se um padrão distinto: a AML apresentava 29% de alojamentos arrendados e a AMP cerca de 27%, evidenciando mercados mais ativos, maior mobilidade residencial e maior pressão da procura. Estes territórios concentram a fatia mais significativa da oferta arrendada e são os que mais contribuem para a dinâmica global do mercado.

Fora dos centros metropolitanos, o arrendamento assume um peso mais reduzido, embora algumas sub-regiões urbanas intermédias, como Ave, Algarve ou Alto Alentejo, revelem percentagens superiores à média nacional. No conjunto, o regime de ocupação evidencia uma oferta estrutural de arrendamento limitada e altamente concentrada, condição que condiciona a margem de expansão de políticas como o PAA.

Em síntese, o período em análise caracteriza-se por um mercado de arrendamento em expansão moderada, com aumento do número de novos contratos formais e forte mobilidade residencial, mas assente num parque estruturalmente dominado pela habitação própria e com uma oferta arrendada

## RELATÓRIO FINAL

relativamente reduzida e concentrada nas áreas metropolitanas. A entrada de novos contratos é mais dinâmica em regiões urbano-intermédias e de transição, ao passo que Lisboa e Porto evidenciam mercados maduros, com crescimento limitado do número de contratos, mas níveis de rendas muito elevados. Em paralelo, as rendas por m<sup>2</sup> registam aumentos acumulados muito significativos em praticamente todo o território, em especial em territórios costeiros, metropolitanos e alguns mercados regionais emergentes, o que indica que a oferta disponível não tem acompanhado a intensidade da procura. Apesar de não existir um indicador direto da evolução do *stock* total de alojamentos para arrendamento, a combinação entre novos contratos, evolução das rendas e estrutura do regime de ocupação permite concluir que o mercado se torna mais ativo, mas também mais tenso e menos acessível, definindo um contexto exigente para a implementação e avaliação de políticas como o Programa de Apoio ao Arrendamento.

### 1.3.2. Evolução dos rendimentos das famílias potencialmente abrangidas pelo Programa

A evolução dos rendimentos das famílias constitui um elemento central para compreender a acessibilidade económica à habitação e o enquadramento das famílias potencialmente abrangidas pelo PAA. Embora o Programa se dirija a agregados que não se encontram em situação de pobreza estatística, estes enfrentam crescentes dificuldades em aceder ao mercado de arrendamento a preços comportáveis, num contexto de forte valorização das rendas e de aumento do custo de vida.

Para caracterizar a evolução dos rendimentos das famílias potencialmente abrangidas pelo Programa, recorre-se ao ganho mensal do 2.º quartil da distribuição salarial, que corresponde à mediana dos rendimentos do trabalho por conta de outrem. Esta opção permite aproximar o comportamento do segmento intermédio da população ativa, onde se concentram os agregados elegíveis ao PAA, assegurando simultaneamente comparabilidade territorial e temporal.

A tabela a seguir apresenta a evolução do ganho mensal correspondente ao 2.º quartil da distribuição salarial entre 2021 e 2023, por território NUTS 2024, bem como a variação do valor mediano das rendas por metro quadrado no mesmo período. Refira-se que, à data da elaboração desta avaliação, não se encontravam ainda disponíveis os dados relativos aos quartis de rendimentos para o ano de 2024, pelo que a análise se concentra no período 2021–2023, assegurando, ainda assim, uma leitura comparável das tendências recentes.

**Tabela 16 - Ganho mensal (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024), 2º Quartil; anual.**  
**Evolução do valor mediano das rendas por m<sup>2</sup>; anual.**

Território	Período			Variação	Variação do valor mediano das rendas por m <sup>2</sup> 2021-2023
	2021	2022	2023	2023 / 2021	
Portugal	959,34	1013,94	1097,66	14%	15%
Continente	962,2	1017,5	1100,17	14%	15%
Norte	909,46	965,4	1049,2	15%	16%
Alto Minho	890	950	1022,99	15%	20%
Cávado	893	943,99	1019,48	14%	24%
Ave	850	899,06	980	15%	15%
AM do Porto	983,25	1045	1132,47	15%	17%
Alto Tâmega - Barroso	805	845,4	926	15%	13%
Tâmega e Sousa	811,45	850	923,9	14%	17%
Douro	832,61	881,05	958,95	15%	12%
T de Trás-os-Montes	832,03	873,2	960	15%	12%
Centro	938	995	1071,47	14%	19%
Região de Aveiro	981,6	1044,5	1130,2	15%	20%



RELATÓRIO FINAL

Território	Período			Variação	Variação do valor mediano das rendas por m² 2021-2023
	2021	2022	2023	2023 / 2021	
Portugal	959,34	1013,94	1097,66	14%	15%
Continente	962,2	1017,5	1100,17	14%	15%
Região de Coimbra	932,63	985	1067,63	14%	20%
Região de Leiria	989,9	1037,31	1107,04	12%	18%
Viseu Dão Lafões	899,88	951,48	1027,6	14%	21%
Beira Baixa	858,4	917,93	991	15%	15%
Beiras - Serra da Estrela	848,2	906	978	15%	18%
Oeste e Vale do Tejo	908,81	957,97	1036,75	14%	23%
Oeste	900,17	949,74	1026,32	14%	22%
Médio Tejo	918,79	965,94	1048,85	14%	24%
Lezíria do Tejo	914	967,12	1042,09	14%	18%
Grande Lisboa	1167,86	1237,68	1323,92	13%	20%
Península de Setúbal	963,76	1011,43	1068,94	11%	19%
Alentejo	919,25	966,45	1043,76	14%	18%
Alentejo Litoral	905,71	935,4	1027	13%	30%
Baixo Alentejo	938,24	984,78	1065,93	14%	21%
Alto Alentejo	895,4	939,85	1011,72	13%	13%
Alentejo Central	928	987,94	1062,2	14%	19%
Algarve	902,01	951,2	1029,57	14%	18%
RA dos Açores	885,93	938,51	1018,7	15%	11%
RA da Madeira	922,5	962,06	1039,76	13%	22%

Fonte: INE, QP

Os dados mostram que o ganho mensal do 2.º quartil registou um crescimento moderado e relativamente homogéneo em todo o país, com uma variação acumulada de 14% entre 2021 e 2023. Esta evolução, observada também nas áreas metropolitanas e nos principais territórios urbanos, reflete uma recuperação gradual dos rendimentos do trabalho, embora de magnitude limitada.

A comparação com a evolução do valor mediano das rendas por metro quadrado evidencia um desfasamento entre rendimentos e custos habitacionais. Em quase todos os territórios, as rendas cresceram tanto ou mais do que os rendimentos medianos, com diferenças particularmente acentuadas em regiões como o Cávado, Oeste e Vale do Tejo, Médio Tejo ou Alentejo Litoral. Mesmo nas áreas metropolitanas, a valorização das rendas supera claramente o crescimento dos rendimentos.

Este padrão confirma que, apesar do aumento nominal dos rendimentos, a capacidade económica das famílias situadas no segmento intermédio da distribuição deteriorou-se em termos relativos. O crescimento insuficiente dos rendimentos face à rápida valorização das rendas agravou o esforço necessário para aceder ao arrendamento, reforçando a pressão sobre o mercado e a relevância de instrumentos públicos de apoio à acessibilidade habitacional, como o PAA.

Em síntese, a evolução dos rendimentos das famílias potencialmente abrangidas pelo PAA caracteriza-se por um crescimento nominal moderado, insuficiente para acompanhar a valorização das rendas no mercado privado. O desfasamento entre rendimentos e custos habitacionais agravou a acessibilidade económica ao arrendamento para os segmentos intermédios da população, reforçando a pressão sobre o mercado e evidenciando a relevância do Programa enquanto instrumento de apoio à habitação a preços comportáveis.



RELATÓRIO FINAL

### 1.3.3. Evolução da população residente em Portugal

A evolução da população residente entre 2021 e 2024 constitui um elemento fundamental para compreender as dinâmicas da procura habitacional, em particular no mercado de arrendamento. A tabela seguinte apresenta a população residente por NUTS 2024, evidenciando não apenas o crescimento global do país, mas também as diferenças territoriais que influenciam a pressão sobre o mercado de habitação.

**Tabela 17 - População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2024); anual**

Território	Período				Variação
	2021	2022	2023	2024	2024 /2021
Portugal	10 421 117	10 516 621	10 639 726	10 749 635	3%
Continente	9 929 630	10 022 426	10 142 079	10 248 477	3%
Norte	3 609 978	3 640 294	3 673 861	3 692 842	2%
Alto Minho	231 882	232 674	234 215	234 645	1%
Cávado	419 835	424 505	429 833	433 039	3%
Ave	419 091	420 418	422 464	423 255	1%
AM do Porto	1 755 844	1 779 994	1 802 664	1 818 217	4%
Alto Tâmega - Barroso	83 801	83 510	83 669	83 445	0%
Tâmega e Sousa	408 674	408 425	409 348	409 078	0%
Douro	183 831	183 705	184 195	183 867	0%
T de Trás-os-Montes	107 020	107 063	107 473	107 296	0%
Centro	1 667 538	1 672 267	1 695 635	1 717 560	3%
Região de Aveiro	373 365	376 760	384 689	392 257	5%
Região de Coimbra	440 065	441 446	446 982	452 559	3%
Região de Leiria	290 019	292 139	297 222	301 764	4%
Viseu Dão Lafões	254 169	253 638	256 810	259 590	2%
Beira Baixa	99 424	99 371	100 036	100 733	1%
Beiras - Serra da Estrela	210 496	208 913	209 896	210 657	0%
Oeste e Vale do Tejo	825 982	836 948	852 583	865 315	5%
Oeste	372 365	379 085	388 396	395 474	6%
Médio Tejo	212 745	213 604	216 423	218 467	3%
Lezíria do Tejo	240 872	244 259	247 764	251 374	4%
Grande Lisboa	2 068 670	2 097 742	2 126 578	2 156 612	4%
Península de Setúbal	814 975	823 822	834 599	848 507	4%
Alentejo	472 504	472 735	474 701	474 894	1%
Alentejo Litoral	98 303	99 763	101 388	102 218	4%
Baixo Alentejo	115 663	115 513	115 757	115 680	0%
Alto Alentejo	105 031	104 304	104 081	103 566	-1%
Alentejo Central	153 507	153 155	153 475	153 430	0%
Algarve	469 983	478 618	484 122	492 747	5%
RA dos Açores	238 794	240 125	241 025	241 718	1%
RA da Madeira	252 693	254 070	256 622	259 440	3%

Fonte: INE, QP

RELATÓRIO FINAL

Os dados mostram que a população residente em Portugal aumentou cerca de 3% entre 2021 e 2024, num contexto marcado por recuperação pós-pandemia e reforço da imigração. Este crescimento não é homogéneo. As áreas metropolitanas e regiões com maior dinamismo económico, como a Área Metropolitana do Porto (+4%), Grande Lisboa (+4%) ou o Algarve (+5%), concentram a maior parte do aumento, refletindo a sua capacidade de atração de população e a intensidade da procura habitacional nesses territórios.

Também se destaca o crescimento expressivo em algumas sub-regiões do litoral, como o Oeste (+6%) e a Região de Aveiro (+5%), indicando processos de expansão metropolitana e relocalização residencial que ampliam a pressão sobre os mercados habitacionais locais.

Em contraste, várias sub-regiões do interior mantêm populações estagnadas ou em ligeiro declínio, como o Alto Alentejo (-1%), Baixo Alentejo, Beiras e Serra da Estrela ou Alto Tâmega e Barroso. Estas dinâmicas revelam uma crescente assimetria territorial, enquanto o litoral e as áreas metropolitanas reforçam o seu peso demográfico e, com isso, a pressão sobre o arrendamento, parte significativa do interior enfrenta estabilidade ou perda populacional, condicionando a dimensão e vitalidade dos respetivos mercados habitacionais.

A evolução recente da população residente em Portugal mostra que o crescimento populacional observado entre 2021 e 2024 resulta, em larga medida, do aumento muito expressivo da população estrangeira. Enquanto a população total cresceu cerca de 3% no período, o número de estrangeiros com estatuto legal de residente aumentou 49% entre 2021 e 2023, tornando-se o principal motor do acréscimo demográfico do país. Esta dinâmica ajuda a explicar parte substancial da intensificação da procura habitacional, sobretudo nas regiões urbanas e economicamente mais ativas.

**Tabela 18 - População estrangeira com estatuto legal de residente (N.º) por local de residência (NUTS - 2024); anual**

Território	Período			Varição
	2021	2022	2023	2023 /2021
Portugal	698 536	781 247	1 044 238	49%
Continente	683 669	764 349	1 023 941	50%
Norte	100 084	119 385	174 958	75%
Alto Minho	7 505	9 187	13 145	75%
Cávado	16 781	19 947	28 650	71%
Ave	6 803	8 088	13 072	92%
AM do Porto	57 970	69 038	100 602	74%
Alto Tâmega - Barroso	1 398	1 479	2 074	48%
Tâmega e Sousa	3 528	4 315	6 568	86%
Douro	2 559	2 954	4 432	73%
T de Trás-os-Montes	3 540	4 377	6 415	81%
Centro	63 954	73 101	106 921	67%
Região de Aveiro	14 213	16 704	25 134	77%
Região de Coimbra	18 257	20 589	29 065	59%
Região de Leiria	15 837	17 728	25 754	63%
Viseu Dão Lafões	6 186	7 014	11 032	78%
Beira Baixa	4 212	4 943	6 786	61%
Beiras - Serra da Estrela	5 249	6 123	9 150	74%
Oeste e Vale do Tejo	43 073	49 121	66 651	55%
Oeste	23 487	26 835	36 103	54%
Médio Tejo	7 310	8 419	12 055	65%
Lezíria do Tejo	12 276	13 867	18 493	51%

RELATÓRIO FINAL

Território	Período			Varição
	2021	2022	2023	2023 /2021
Portugal	698 536	781 247	1 044 238	49%
Continente	683 669	764 349	1 023 941	50%
Grande Lisboa	280 789	309 543	411 353	46%
Península de Setúbal	63 206	73 073	100 826	60%
Alentejo	27 426	30 490	37 808	38%
Alentejo Litoral	14 622	16 394	19 370	32%
Baixo Alentejo	5 026	5 526	7 136	42%
Alto Alentejo	2 881	3 175	3 937	37%
Alentejo Central	4 897	5 395	7 365	50%
Algarve	105 137	109 636	125 424	19%
RA dos Açores	4 462	5 105	6 237	40%
RA da Madeira	10 405	11 793	14 060	35%

Fonte: INE, QP

O crescimento da população imigrante é particularmente acentuado nas áreas metropolitanas, com aumentos de 74% na AMP e 46% na AML, territórios onde a procura habitacional é já estruturalmente elevada. Esta evolução reforça a pressão sobre mercados caracterizados por oferta limitada e por valores de renda em rápida valorização.

Várias sub-regiões do Norte e Centro registam também aumentos muito expressivos, como Ave (+92%), Tâmega e Sousa (+86%) ou Região de Aveiro (+77%), refletindo a crescente atração de mão de obra estrangeira por setores industriais, logísticos e agroalimentares. Nestes territórios, o reforço populacional traduz-se num aumento significativo da procura de alojamentos em mercados habitacionais de menor dimensão.

Mesmo em regiões de baixa densidade, o crescimento é relevante, nomeadamente no Alentejo (+38%), ilustrando que a imigração se tornou um fenómeno transversal ao país. No conjunto, o aumento da população imigrante constitui um fator determinante para explicar a intensificação da procura de arrendamento durante o período da avaliação, reforçando a necessidade de políticas que ampliem a oferta de habitação acessível.

A evolução do número e da dimensão dos agregados domésticos privados entre os Censos de 2011 e 2021 constitui um elemento fundamental para compreender a dinâmica da procura habitacional durante o período em análise. Num contexto em que a população residente cresceu muito devido à população imigrante que aumentou de forma particularmente expressiva, o reforço do número total de agregados, aliado à crescente predominância de agregados de menor dimensão, acentua a pressão sobre o mercado de arrendamento. Esta transformação significa que, mesmo com um crescimento populacional moderado, há hoje mais famílias a competir por habitação, intensificando a procura independentemente da evolução da população total.

RELATÓRIO FINAL

**Tabela 19 - Agregados domésticos privados (N.º) por local de residência (à data dos Censos 2011 e 2021) e dimensão**

Território	2011				2021				Var
	Total	1 pessoa	2 pessoas	3 ou mais pessoas	Total	1 pessoa	2 pessoas	3 ou mais pessoas	21 /11
Portugal	<b>4 043 726</b>	866 827	1 277 558	1 899 341	<b>4 149 096</b>	1 027 871	1 382 996	1 738 229	<b>3%</b>
Continente	<b>3 869 188</b>	834 680	1 232 982	1 801 526	<b>3 968 951</b>	988 119	1 330 620	1 650 212	<b>3%</b>
Norte	<b>1 330 892</b>	228 923	390 608	711 361	<b>1 380 696</b>	290 181	450 114	640 401	<b>4%</b>
Alto Minho	<b>89 590</b>	17 241	27 742	44 607	<b>90 845</b>	21 050	30 514	39 281	<b>1%</b>
Cávado	<b>137 346</b>	19 797	35 151	82 398	<b>149 861</b>	26 778	44 286	78 797	<b>9%</b>
Ave	<b>144 664</b>	18 769	38 919	86 976	<b>153 479</b>	26 498	47 882	79 099	<b>6%</b>
AM do Porto	<b>653 058</b>	119 820	196 908	336 330	<b>681 973</b>	150 207	225 025	306 741	<b>4%</b>
Alto Tâmega-Barroso	<b>37 248</b>	8 425	13 062	15 761	<b>35 779</b>	9 813	13 519	12 447	<b>-4%</b>
Tâmega - Sousa	<b>143 935</b>	17 506	36 731	89 698	<b>148 154</b>	24 756	44 811	78 587	<b>3%</b>
Douro	<b>78 173</b>	16 563	25 222	36 388	<b>75 119</b>	18 724	26 715	29 680	<b>-4%</b>
Terras Trás - Montes	<b>46 878</b>	10 802	16 873	19 203	<b>45 486</b>	12 355	17 362	15 769	<b>-3%</b>
Centro	<b>904 770</b>	195 368	301 017	408 385	<b>909 312</b>	229 461	319 732	360 119	<b>1%</b>
Oeste	<b>140 694</b>	30 121	45 819	64 754	<b>146 538</b>	36 100	50 022	60 416	<b>4%</b>
Região de Aveiro	<b>137 516</b>	25 777	43 109	68 630	<b>143 651</b>	31 863	48 313	63 475	<b>4%</b>
Região Coimbra	<b>180 474</b>	40 047	59 921	80 506	<b>180 461</b>	46 751	63 678	70 032	<b>0%</b>
Região de Leiria	<b>114 328</b>	24 320	37 521	52 487	<b>116 456</b>	28 858	40 156	47 442	<b>2%</b>
Viseu D Lafões	<b>100 952</b>	20 197	33 021	47 734	<b>100 998</b>	23 562	35 887	41 549	<b>0%</b>
Beira Baixa	<b>37 703</b>	9 837	14 153	13 713	<b>35 668</b>	10 647	13 756	11 265	<b>-5%</b>
Médio Tejo	<b>97 957</b>	22 531	33 645	41 781	<b>95 222</b>	26 154	33 745	35 323	<b>-3%</b>
Beiras Serra Estrela	<b>95 146</b>	22 538	33 828	38 780	<b>90 318</b>	25 526	34 175	30 617	<b>-5%</b>
AM de Lisboa	<b>1 147 775</b>	293 220	376 955	477 600	<b>1 192 984</b>	336 274	392 111	464 599	<b>4%</b>
Alentejo	<b>302 975</b>	71 676	103 694	127 605	<b>291 767</b>	79 290	101 944	110 533	<b>-4%</b>
Alentejo Litoral	<b>40 533</b>	10 594	13 953	15 986	<b>39 876</b>	11 476	13 634	14 766	<b>-2%</b>
Baixo Alentejo	<b>50 566</b>	12 569	16 941	21 056	<b>47 710</b>	13 448	16 627	17 635	<b>-6%</b>
Lezíria do Tejo	<b>97 405</b>	21 305	33 241	42 859	<b>96 256</b>	24 686	33 245	38 325	<b>-1%</b>
Alto Alentejo	<b>47 533</b>	11 417	16 636	19 480	<b>44 077</b>	12 449	15 903	15 725	<b>-7%</b>
Alentejo Central	<b>66 938</b>	15 791	22 923	28 224	<b>63 848</b>	17 231	22 535	24 082	<b>-5%</b>
Algarve	<b>182 776</b>	45 493	60 708	76 575	<b>194 192</b>	52 913	66 719	74 560	<b>6%</b>
RA dos Açores	<b>81 715</b>	14 006	20 871	46 838	<b>85 301</b>	17 348	24 853	43 100	<b>4%</b>
RA da Madeira	<b>92 823</b>	18 141	23 705	50 977	<b>94 844</b>	22 404	27 523	44 917	<b>2%</b>

Fonte: INE, QP

Entre 2011 e 2021, o número total de agregados domésticos aumentou 3%, um crescimento bastante superior ao da população residente no mesmo período. Entre 2011 e 2021, a população total nacional diminuiu (-2,07%), apenas aumentando nas NUTS II Algarve (+3,63%) e AM Lisboa (+1,71%) (fonte: INE, Censos 2011 e 2021). Esta evolução traduz uma maior pressão sobre o mercado habitacional e resulta, sobretudo, da transformação da estrutura familiar: os agregados de 1 pessoa cresceram 19% e os de 2 pessoas 8%, enquanto os agregados com 3 ou mais elementos diminuíram 8%. A redução da dimensão média dos agregados implica que uma população quase estável origina hoje mais unidades familiares à procura de habitação, especialmente de tipologias pequenas.

Esta tendência é mais marcada nas áreas metropolitanas, onde se observa um crescimento expressivo de agregados unipessoais e de dois elementos, associado a estilos de vida mais individualizados, envelhecimento populacional e à chegada de jovens adultos e imigrantes que tendem a residir em agregados pequenos. Isto reforça a pressão sobre T0, T1 e T2, tipologias já escassas e mais caras no mercado de arrendamento.

Nas regiões do interior, apesar da estagnação ou redução do número total de agregados, sobretudo dos agregados maiores, regista-se ainda assim um aumento dos agregados unipessoais. Estas dinâmicas são coerentes com a análise da evolução populacional e da imigração, o crescimento e a pressão habitacional concentram-se sobretudo nas áreas urbanas, enquanto os territórios de menor densidade mantêm padrões demográficos mais frágeis.

Em síntese, a evolução recente da população residente em Portugal revela um crescimento moderado do total de residentes, sustentado por um aumento expressivo da população imigrante, que se tornou o principal motor do acréscimo demográfico entre 2021 e 2024. Este reforço populacional, fortemente concentrado nas áreas metropolitanas e em regiões economicamente dinâmicas, intensifica a procura de habitação, sobretudo no mercado de arrendamento, que é a principal porta de entrada dos novos residentes. Paralelamente, a transformação da estrutura familiar entre 2011 e 2021, marcada pelo aumento significativo dos agregados unipessoais e de pequena dimensão, implica que, mesmo com um crescimento populacional moderado, existe hoje um maior número de famílias a competir por alojamentos, em especial por tipologias pequenas. No conjunto, a combinação entre crescimento populacional, expansão da imigração e redução da dimensão média dos agregados contribui para explicar grande parte da pressão acumulada sobre os mercados de arrendamento em Portugal, reforçando a relevância de políticas que promovam oferta acessível em territórios onde a procura mais cresce.

#### **1.3.4. Evolução das condições do crédito à habitação**

A evolução das condições de financiamento à habitação desempenha um papel determinante no funcionamento do mercado imobiliário e, em particular, na articulação entre compra e arrendamento. Alterações nas taxas de juro, nas condições de acesso ao crédito e no esforço financeiro das famílias influenciam a procura relativa entre os dois segmentos e podem exercer pressões diretas sobre as rendas. As próximas páginas analisam a evolução recente das condições do crédito à habitação em Portugal, recorrendo a dados do Banco de Portugal e do INE, com especial atenção ao período correspondente ao horizonte temporal desta avaliação.

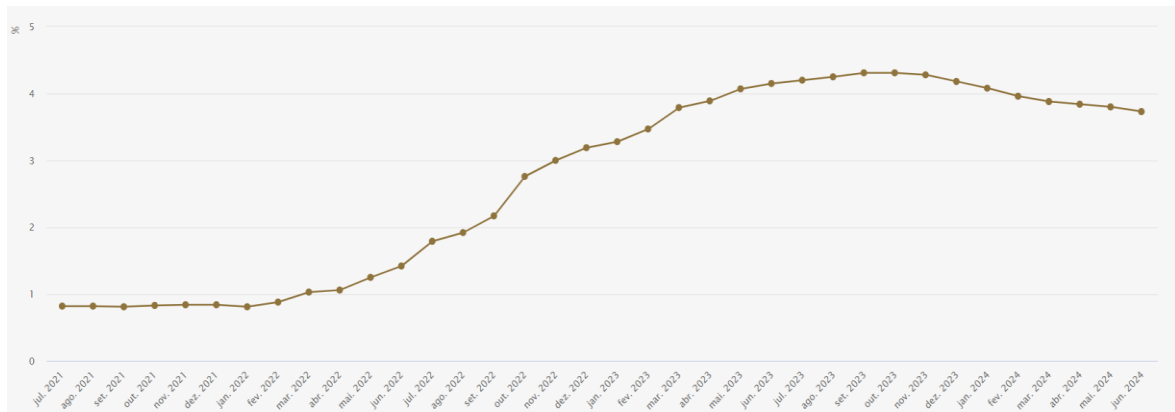
A Taxa de Juro Acordada Anualizada (TAA) das novas operações de crédito à habitação, incluindo renegociações, constitui um indicador central para avaliar as condições de financiamento enfrentadas pelas famílias. Este indicador, divulgado mensalmente pelo Banco de Portugal, refere-se aos empréstimos concedidos por instituições financeiras monetárias a particulares residentes na área do euro, bem como a emigrantes portugueses residentes fora da área euro.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da TAA entre julho de 2021 e junho de 2024, período marcado por uma inversão do ciclo de política monetária no espaço europeu. Após vários anos de taxas historicamente baixas, a partir de meados de 2022 observa-se uma subida rápida e expressiva dos custos de financiamento à habitação, refletindo os sucessivos aumentos das taxas diretoras do BCE. Dada a elevada predominância de contratos indexados à Euribor, esta evolução afetou

RELATÓRIO FINAL

rapidamente não só os novos empréstimos, mas também grande parte do *stock* existente, através das revisões periódicas das prestações.

**Figura 6 – Taxa de juro (TAA) de novas operações de empréstimos à habitação**

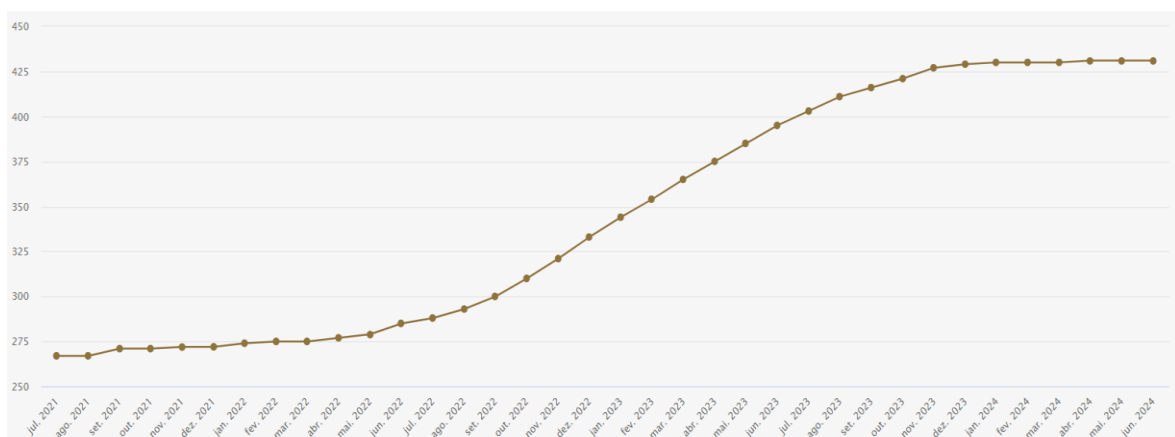


Fonte: Banco de Portugal

Esta evolução é particularmente relevante para o mercado de arrendamento, dado que o aumento dos custos de crédito tende a deslocar procura da compra para o arrendamento e a condicionar novos investimentos habitacionais, influenciando indiretamente o equilíbrio entre oferta e procura de alojamentos no mercado.

A evolução da prestação média mensal do *stock* de empréstimos para aquisição ou construção de habitação própria permanente evidencia o efeito imediato da subida das taxas de juro no esforço financeiro das famílias. Segundo os dados do Banco de Portugal, entre 2022 e 2024 as prestações mensais aumentaram de forma sustentada, refletindo a reavaliação periódica dos contratos indexados a taxa variável, que representam a larga maioria do crédito à habitação em Portugal. Este aumento ocorreu num contexto de preços da habitação historicamente elevados, amplificando o impacto sobre os orçamentos familiares e deteriorando as condições de acessibilidade à aquisição.

**Figura 7 - Prestação média mensal do *stock* de empréstimos para habitação própria permanente**



Fonte: Banco de Portugal

A combinação entre juros mais altos e valores de compra persistentemente acima do crescimento dos rendimentos agravou a taxa de esforço necessária para aceder à propriedade, contribuindo para um rácio preço/rendimento cada vez mais desfavorável ao longo do período da avaliação. Para

RELATÓRIO FINAL

muitos agregados, sobretudo jovens e famílias com rendimentos intermédios, a compra tornou-se financeiramente menos viável, reforçando a permanência no mercado de arrendamento ou adiando a transição para a propriedade.

A evolução da taxa de esforço média associada à aquisição de habitação com crédito bancário, entre 2021 e 2023, ilustra este agravamento. Embora o rendimento líquido médio mensal tenha aumentado cerca de 14% no período, este crescimento foi insuficiente para acompanhar a subida expressiva das prestações, que passaram de 268 euros em 2021 para quase 394 euros em 2023 (+47%). Assim, a taxa de esforço, que se mantivera estável nos 24% entre 2021 e 2022, aumentou para 32% em 2023, refletindo uma deterioração significativa da acessibilidade à compra.

**Tabela 20 – Evolução da Taxa de Esforço na Aquisição**

Ano	Rendimento Líquido Médio		Prestação Média Mensal	Taxa de Esforço Média
	Anual	Mensal		
<b>2021</b>	€ 13 148,00	€ 1 095,67	€268,00	24%
<b>2022</b>	€ 14 368,00	€ 1 197,33	€ 292,50	24%
<b>2023</b>	€ 14 951,00	€ 1 245,92	€ 393,75	32%

Fonte: INE, Banco de Portugal, QP

O crescimento limitado dos rendimentos face à subida das prestações fez com que a taxa de esforço média disparasse em 2023, reduzindo a capacidade de muitas famílias contratarem novos créditos ou suportarem revisões dos contratos existentes. Esta deterioração contribuiu para a deslocação da procura para o arrendamento e reforçou a pressão sobre um mercado já marcado por oferta limitada e rendas em forte valorização.

Em síntese, a evolução das condições do crédito à habitação entre 2021 e 2024 revela um agravamento substancial da acessibilidade à compra, resultante da conjugação entre a subida abrupta das taxas de juro, o aumento das prestações e um crescimento dos rendimentos claramente insuficiente para compensar estes movimentos. A taxa de esforço média com as prestações mensais aumentou de 24% para 32% em apenas dois anos, limitando a capacidade de aquisição e prolongando a permanência de muitos agregados no arrendamento. Em paralelo, o encarecimento do crédito reduziu a margem de investimento de pequenos proprietários, condicionando a renovação da oferta habitacional. No conjunto, estas dinâmicas reforçam a pressão sobre o mercado de arrendamento e sublinham a importância de políticas públicas que promovam alternativas acessíveis e estáveis num contexto de deterioração das condições de financiamento.



## 2. QUADRO METODOLÓGICO GLOBAL

### 2.1. ENQUADRAMENTO

O quadro metodológico global desta avaliação integra, entre outros, os seguintes aspetos fundamentais:

- Baseia-se na explicitação da Teoria da Mudança que subjaz ao Programa e na avaliação da sua verosimilhança, sobretudo do ponto de vista de sua aplicação e demonstração dos efeitos causais esperados. Um conjunto de indicadores (de natureza qualitativa ou quantitativa), que se apresentam na secção 3 do volume anexo a este relatório, foram inicialmente definidos, sendo que nem todos se verificaram viáveis, por falta de informação. Esta lacuna foi suprida com recurso a outros, que se evidenciam na resposta a cada QA.
- Combina processos e métodos de recolha e tratamento de informação considerados pertinentes e adequados para proporcionar a evidência de fundamentação necessária a todo o trabalho de avaliação. Na resposta a cada QA explicitam-se as fontes de informação e o cruzamento de métodos que permitem sustentar as conclusões.
- Integra mecanismos de participação desenhados para que a avaliação possa refletir as interpretações dos *stakeholders* mais diretamente relacionados com o Programa. Chama-se a atenção para a importância destes métodos na avaliação, bem como para algumas limitações (cf. secção 2.4).

### 2.2. A TEORIA DA MUDANÇA

O modelo proposto para a formulação da Teoria da Mudança (TdM) de suporte à avaliação do PAA assenta na combinação de uma narrativa simples sobre as transformações esperadas da sua aplicação e do desenvolvimento de uma abordagem essencialmente inspirada pelos princípios da chamada “avaliação realista” que dão, assim, corpo a uma metodologia de avaliação baseada na teoria (AbT).

De acordo com os princípios fundamentais da avaliação realista, a procura de relações entre contexto-mecanismos-resultados é crucial no desenvolvimento do processo de avaliação:

- O contexto em que o PAA concretizou a sua intervenção é decisivo sobretudo em termos socioeconómicos e de mercado(s) de habitação e arrendamento e será objeto de análise particular
- Os mecanismos são as condições de transformação que o Programa visa alcançar não só para que as realizações do PAA tenham concretização, mas também para que estas se traduzam em resultados consoante os objetivos que o PAA visa alcançar
- Os resultados podem ser definidos de modo gradativo: intermédios, que dependem diretamente da ação do PAA, e finais, em que a ação do Programa complementa ou é complementada por outras medidas de política; adicionando-lhe uma dimensão temporal mais lata - podemos falar inclusivamente de impactos

Para a construção da narrativa da mudança(s) que o PAA visa alcançar, é fundamental ter em conta que ele assenta numa abordagem que procura influenciar a oferta de habitação para arrendamento e o *matching* desejável com a procura no mercado. O PAA “gere” incentivos para proprietários, de maneira que a oferta e a procura possam manifestar-se, enfrentando a possível “concorrência” de outras medidas e programas de política pública orientados para os mesmos objetivos. E não ignorando também que, sobretudo no que respeita aos proprietários, os “incentivos” propostos pelo PAA (essencialmente fiscais e de segurança contratual) se confrontam com o cálculo económico

## RELATÓRIO FINAL

desses mesmos proprietários orientado em função do que o mercado livre de arrendamento tem para lhes oferecer em termos de rendas.

A narrativa da TdM não pôde também ignorar que existe uma assimetria subjacente: o número de candidatos a arrendatários excede em grande medida o de proprietários que se apresentam na plataforma do PAA e que para as rendas medianas que se determinam em mercado livre existe uma larga faixa de procura de arrendamento que é insolvente – as famílias e os indivíduos não têm condições para pagar essa rendas de mercado livre.

O modelo simples de TdM proposto para enquadrar a avaliação do PAA assenta na pormenorização de conteúdos para a conhecida sequência “contexto-atividades (mobilização de recursos-realizações a alcançar – resultados (intermédios e finais) e na identificação das dinâmicas (mecanismos) que possibilitam que a referida sequência de causalidade seja cumprida conforme a antecipação realizada.

A proposta analítica da equipa de avaliação foi discutida e enriquecida por um conjunto de *stakeholders* participantes num painel de discussão, incluindo a estrutura de gestão do PAA. A participação da equipa que gere e implementa o Programa foi fundamental, dada a necessidade de afinar a compreensão dos mecanismos de mudança que o programa visa protagonizar. Com efeito, importa complementar a TdM que decorre da leitura da legislação que enquadra e formula o Programa, com a sua dinâmica de implementação num contexto concreto, nem sempre corretamente antecipado pela programação do mesmo.

É esta estrutura de TdM, validada e reconhecida pelos diversos *stakeholders*, que se apresenta a seguir.

Foram identificadas as seguintes variáveis de contexto:

- C1. Situação do mercado de arrendamento: evolução do nº de contratos; evolução das rendas; evolução da oferta de habitação para arrendamento; arrendamento versus aquisição de habitação própria;
- C2. Programas alternativos para o mesmo tipo de famílias candidatas: oferta e procura;
- C3. Evolução dos rendimentos das famílias potencialmente abrangidas pelo Programa;
- C4. Legislação global sobre política de habitação;
- C5. Evolução da população residente em Portugal: duas variáveis de contexto suscitam referência particular – a evolução da população imigrante em Portugal e do número e dimensão média dos núcleos familiares;
- C6. Evolução das condições do crédito à habitação (para aquisição de habitação própria).

Estas variáveis influenciam a sequência das transformações desejadas pelo PAA essencialmente a três níveis:

- a) Influenciando o quadro de referência de políticas e apoios públicos com que proprietários e candidatos a arrendatários poderão contar;
- b) Influenciando o cálculo económico das decisões que conduzirão ao recurso ao PAA ou ao mercado livre de arrendamento;
- c) Influenciando a dimensão da procura insolvente de arrendamento em contexto de mercado livre e, conseqüente, a procura de arrendamento acessível.

Na formulação da TdM, as atividades pretendem representar o modo como o Programa se organiza e mobiliza os recursos (em sentido lato) para alcançar os objetivos e os resultados pretendidos. São um elemento da sequência causal de mudanças que o PAA pretende alcançar e a sua escolha é obviamente realizada em função das realizações esperadas e dos resultados pretendidos.

As atividades identificadas são as seguintes:

## RELATÓRIO FINAL

- A1. Produção legislativa sobre condições de registo de candidaturas e de alojamentos (portarias de inscrição, limites de rendas e outras condições);
- A2. Aplicação de incentivos fiscais a proprietários;
- A3. Criação de plataforma eletrónica;
- A4. Mecanismos de interoperabilidade entre sistemas de informação das entidades envolvidas;
- A5. Emissão de certificados de inscrição de alojamento;
- A6. Emissão de certificados de registo de candidatura;
- A7. Definição de condições de compatibilidade dos programas municipais de promoção da oferta para arrendamento habitacional acessível;
- A8. Comunicação/divulgação, enquanto atividade fundamental para induzir o *matching* entre oferta (proprietários, promotores, mediadores) e procura (potenciais candidatos) e os municípios como agentes institucionais intermediários do Programa;
- A9. Controlo/fiscalização;
- A10. Monitorização e avaliação.

As realizações, formuladas na perspetiva dos indicadores suscetíveis de as medir, são as seguintes:

- Rz1. N.º de candidatos e prestadores registados com êxito na plataforma
  - Rz1.1. Candidatos que procuram habitação, para residência permanente e temporária;
  - Rz1.2. Candidatos que procuram parte de habitação;
  - Rz1.3. Prestadores que oferecem habitação, para residência permanente e temporária;
  - Rz1.4. Prestadores que oferecem parte de habitação;
- Rz2. N.º de candidatos que procuram habitação ou parte de habitação fora do concelho de residência
- Rz3. N.º de candidatos que recorrem complementarmente a outros apoios
- Rz4. N.º de alojamentos e habitações e partes de habitação registados por proprietários na plataforma
- Rz5. N.º de alojamentos do IHRU registados na plataforma
- Rz6. N.º de senhorios que realizaram obras de beneficiação/adaptação de alojamentos
- Rz7. Tempo médio entre o registo da candidatura na plataforma e a concretização do contrato
- Rz8. Tempo médio entre o registo do alojamento na plataforma e a concretização do contrato
- Rz9. N.º de programas municipais considerados compatíveis com o PAA
- Rz10. N.º de campanhas/ ações de comunicação realizadas
- Rz11. N.º de ações de fiscalização realizadas
- Rz12. N.º de relatórios de monitorização elaborados
- Rz13. N.º de alterações regulamentares e de gestão interna relevantes concretizadas

Os resultados são formulados com duas gradações:

- a) Os resultados de 1º nível (Rs) são definidos tendo em conta o contributo direto possível do PAA, no âmbito da temporalidade da própria avaliação: são resultados cujo contributo explicativo do Programa suscita menos dúvidas em termos de causalidade;

## RELATÓRIO FINAL

- b) Os resultados de 2.º nível (RS) são definidos tendo em conta outras condições de concretização: o contributo do Programa não é suficiente para explicar a sua evidência, pelo que são influenciados por outros fatores, como por exemplo os possíveis efeitos perversos de vários instrumentos de política poderem concorrer para o mesmo objetivo.

Os resultados de 1.º nível identificados são os seguintes:

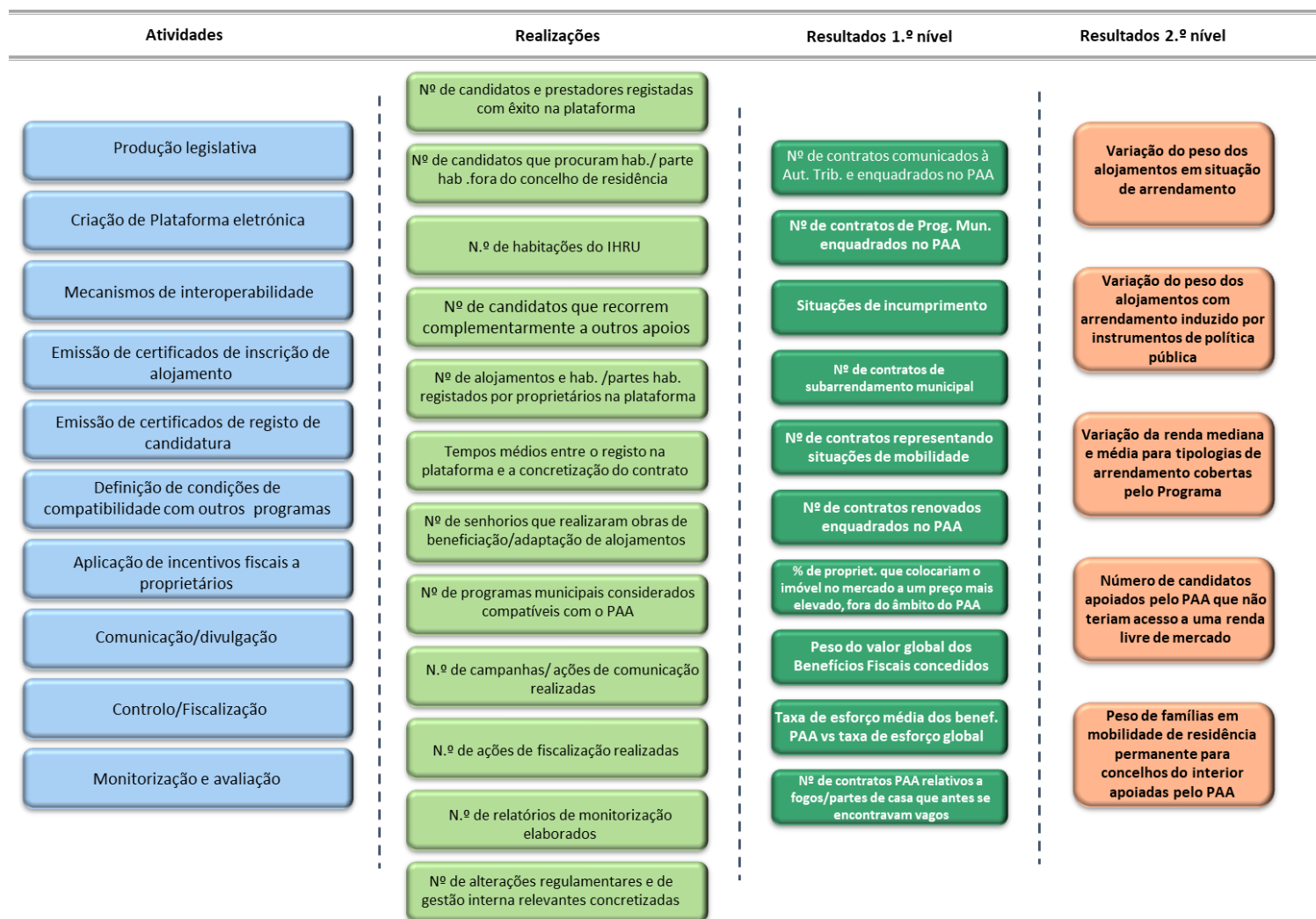
- Rs1. N.º de contratos comunicados à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e enquadrados no PAA
- Rs2. N.º de contratos celebrados ao abrigo de Programas Municipais enquadrados no PAA
- Rs3. Situações de incumprimento observadas ao abrigo do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio
- Rs4. N.º de contratos de subarrendamento municipal
- Rs5. N.º de contratos celebrados representando situações de mobilidade
  - Rs5.1 N.º de contratos de alojamento temporário de estudantes
  - Rs5.2 N.º de contratos de mobilidade com finalidade de residência permanente
- Rs6. N.º de contratos renovados enquadrados no PAA
- Rs7. % de proprietários que colocariam o seu imóvel no mercado de arrendamento a um preço mais elevado, fora do âmbito do PAA
- Rs8. Peso do valor global dos Benefícios Fiscais concedidos – em relação ao total de apoios públicos da política de habitação em geral ou em relação ao total de benefícios fiscais concedidos
- Rs9. Taxa de esforço média dos beneficiários PAA versus taxa de esforço global (dos arrendatários fora do programa)
- Rs10. N.º de contratos PAA relativos a fogos/partes de casa que antes se encontravam vagos.

Quanto aos resultados de 2.º nível, identificam-se os seguintes

- RS1. Variação do peso dos alojamentos em situação de arrendamento
- RS2. Variação do peso dos alojamentos com arrendamento induzido por instrumentos de política pública
- RS3. Variação da renda mediana e média para tipologias de arrendamento cobertas pelo Programa
- RS4. Número de candidatos apoiados pelo PAA que não teriam acesso a uma renda livre de mercado
- RS5. Peso de famílias em mobilidade de residência permanente para concelhos do interior apoiadas pelo PAA

O esquema seguinte sistematiza as atividades, realizações e resultados, de 1.º e de 2.º nível, formulados para a construção da TdM do PAA.

**Figura 8 - Teoria da Mudança: atividades, realizações e resultados**



## RELATÓRIO FINAL

No âmbito da TdM é ainda fundamental compreender os mecanismos que podem favorecer a sua concretização, nomeadamente que potenciam as realizações do PAA ou que criam condições para a geração de resultados de 1.º ou de 2.º nível. Ao nível dos mecanismos que podem potenciar as realizações, distinguem-se três tipos:

- a) Do ponto de vista da procura, ou seja, essencialmente mecanismos de comparação com outros programas em termos de amigabilidade, condições de acesso e probabilidade de encontrar uma renda acessível.
  - MRz1. O PAA assegura aos candidatos a probabilidade de obter habitação com uma renda abaixo dos preços de mercado.
  - MRz2. A plataforma do PAA garante melhor e mais direcionada informação sobre habitações disponíveis para arrendamento acessível do que outros diretórios de habitação.
  - MRz3. O PAA atrai mediadores com influência no *matching* entre oferta e procura.
- b) Do ponto de vista da oferta, isto é, essencialmente mecanismos de cálculo económico de comparação do que o PAA pode oferecer a um senhorio com a probabilidade de em mercado livre e atualmente especulativo (variável de contexto) o arrendamento ser concretizado com uma renda mais elevada (estando os incentivos fiscais no coração desse cálculo económico)
  - MRz4. A magnitude e facilidade de acesso aos benefícios fiscais influencia positivamente o cálculo económico de proprietários
  - MRz5. A adesão de entidades públicas ao PAA favorece o aumento da oferta para arrendamento
  - MRz6. A complementaridade do PAA com a ação dos Municípios em matéria de arrendamento acessível favorece o aumento da oferta de habitação para arrendamento
- c) De ordem geral, relativos à efetividade e eficácia da comunicação do Programa e ao carácter apelativo da Plataforma:
  - MRz7. A comunicação realizada pelo Programa favorece a notoriedade da Plataforma em termos de interesse para proprietários e candidatos potenciais
  - MRz8. A amigabilidade e a integridade da informação da Plataforma favorecem a adesão de proprietários e arrendatários potenciais

No que respeita aos mecanismos que podem potenciar os resultados de 1.º nível, trata-se essencialmente de questões relacionadas com a comunicação em torno do programa e da plataforma, as condições de operacionalização do *matching* entre oferta e procura (no pressuposto de que o número de candidatos arrendatários será enormemente superior ao do número de proprietários interessados) e no grau de adesão dos municípios.

- MRs1. Papel dos mediadores imobiliários na dinamização da plataforma
- MRs2. A disparidade existente entre candidatos potenciais e proprietários com oferta de arrendamento acessível tenderá a favorecer o cumprimento das condições oferecidas pelos proprietários
- MRs3. A comunicação do Programa é direcionada para as condições de favorecimento do *matching* entre proprietários registados e candidatos potenciais
- MRs4. A adesão de Municípios reforça a notoriedade do Programa e contribui para atrair mediadores

Em relação aos mecanismos que podem potenciar os resultados de 2.º nível, centram-se em questões de complementaridade entre políticas públicas de apoio ao arrendamento, com



## RELATÓRIO FINAL

segmentação virtuosa de públicos (situações de insolvência de procura de arrendamento), na disseminação de experiências positivas de proprietários aderentes ao PAA em torno da magnitude de benefícios fiscais e de condições de segurança contratual, do efeito-magnitude do número de contratos envolvidos com efeitos na dimensão do mercado de arrendamento devido à mitigação da condições de insolvência de procura de arrendamento. Refira-se ainda a regulação mais apertada do alojamento local que pode criar condições para uma oferta acrescida de arrendamento a preços acessíveis

- MRS1. A segmentação rigorosa dos instrumentos de apoio ao arrendamento favorece a captação crescente de procura insolvente
- MRS2. A divulgação de experiências bem-sucedidas de proprietários envolvidos com os apoios do Programa cria efeitos de demonstração junto de outros proprietários
- MRS3. A regulação mais apertada do alojamento local pode induzir alterações do cálculo económico de proprietários e investidores e favorecer o aumento de oferta para arrendamento, seja por novas operações de reabilitação, seja pela adaptação de edifícios a tipologias próprias do arrendamento acessível

Tal como todos os programas, e independentemente do contexto em que (ou para que) são programados poder experimentar alterações significativas, o PAA enfrenta riscos ou fatores críticos nas transformações que não de conduzir aos resultados esperados. Considera-se que existem essencialmente riscos de dois tipos: os que podem comprometer as realizações do Programa e os que podem comprometer a concretização dos resultados, sejam os mais diretos do Programa (de 1.º nível), seja os para os quais o PAA deve contribuir em complementaridade (de 2.º nível). Identificam-se os seguintes fatores críticos das realizações:

- FCRz1. O descontrolo das rendas no mercado de arrendamento condiciona o cálculo económico dos proprietários, afastando-os da aceitação das condições do PAA
- FCRz2. Evolução das condições de crédito à habitação favorecendo a aquisição de casa própria e penalizando a oferta de habitação para arrendamento
- FCRz3. O agravamento das condições socioeconómicas agrava a magnitude da procura de habitação insolvente, aumentando o fosso entre as rendas praticadas no mercado e as compatíveis com o arrendamento acessível
- FCRz4. Falta de legibilidade da política de habitação, penalizando a segmentação dos instrumentos
- FCRz5. Comunicação do Programa insuficiente ou não dirigida aos públicos pertinentes

Quanto aos fatores críticos dos resultados de 1.º nível, identificam-se os seguintes:

- FCRs1. Deficientes condições de operacionalização da plataforma do Programa do ponto de vista do favorecimento do *matching* entre proprietários registados e candidatos potenciais
- FCRs2. Não adesão dos municípios
- FCRs3. Comunicação do Programa não dirigida para o *matching* entre proprietários registados e candidatos potenciais

Por último, identificam-se os seguintes fatores críticos dos resultados de 2.º nível:

- FCRS1. Deficiente articulação entre instrumentos de política de habitação, comprometendo a segmentação desejável
- FCRS2. Não-articulação entre o PAA e outros instrumentos de política pública nacional e municipal de atração de novos residentes aos territórios do interior



## RELATÓRIO FINAL

- FCRS3. Insuficiente efeito-massa do PAA em termos de limiar desejável de demonstração junto de outros proprietários.

Para que a TdM se constitua efetivamente como um instrumento de apoio à avaliação (e, eventualmente, transformar-se numa ferramenta de apoio à monitorização do Programa) é importante sujeitá-la a uma análise de plausibilidade, ou seja, avaliar se as transformações estão ou não a acontecer e, caso suceda esta última hipótese, se a intensidade com que estão a observar-se é a mais conveniente. Para executar esta análise de plausibilidade foi necessário construir o sistema de informação de suporte à TdM, reunindo não só a informação quantitativa e qualitativa recolhida e sistematizada, mas também a bibliografia mais relevante com investigação publicada que pode fundamentar alguns juízos sobre os efeitos do Programa.

O sistema de informação da TdM é constituído por três *layers*:

- O primeiro *layer* integra o conjunto de indicadores suscetíveis de descrever a efetiva concretização de atividades, realizações, resultados de 1.º nível e resultados de 2.º nível. A dificuldade tende a aumentar à medida que se caminha para os resultados e, sobretudo, para os de 2.º nível. Nesse contexto, à falta dos indicadores necessários, é ensaiada a determinação de variáveis (indicadores) de aproximação (*proxies*) para tentar mitigar essa dificuldade. O volume anexo a este relatório, na sua secção 3, apresenta estes indicadores.
- O segundo *layer* agrupa a evidência relativa a indicadores de contexto: neste caso, a dificuldade mais observada é a da inexistência de indicadores de contexto em linha temporal com a incidência do programa que se pretende avaliar e/ou monitorizar. Os principais indicadores de contexto foram referenciados no capítulo 2 deste relatório.
- O terceiro *layer* é constituído pela evidência relativa a mecanismos de transformação e a fatores críticos. Regra geral, esta evidência dificilmente é quantitativa (é difícil encontrar informação estatística ou do Programa para responder a estas necessidades), sendo frequentemente substituída por evidência qualitativa, obtida essencialmente por via das entrevistas e da análise documental. Neste relatório e volume anexo apresentam-se os principais resultados desta auscultação/análise.

## 2.3. SÍNTESE DOS MÉTODOS DE RECOLHA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO

Sistematizam-se os métodos e fontes de informação mobilizados no desenvolvimento dos trabalhos.

### a) **Workshop Teoria da Mudança (TdM)**

Realizou-se um painel de discussão acerca da TdM que traduz a lógica de intervenção do Programa e permite identificar os indicadores que traduzem os mecanismos e efeitos esperados, conforme apresentado anteriormente.

O encontro teve lugar por videoconferência, no dia 29 de outubro de 2025, contando com a participação das seguintes entidades:

- OHARU;
- IHRU;
- Secretaria de Estado da Habitação;
- Autoridade Tributária;
- Porto Vivo SRU.

Este encontro assentou numa proposta de TdM desenvolvida pela equipa através de um processo analítico, a partir de informação documental. Essa proposta foi ajustada para a sua versão final na sequência dos contributos e reflexões então partilhados.

RELATÓRIO FINAL

**b) Entrevistas com *stakeholders***

O trabalho contou com um conjunto de entrevistas semiestruturadas quer com as entidades públicas envolvidas na gestão e implementação do Programa, quer com outros *stakeholders* relevantes, nomeadamente entidades representativas dos proprietários-senhórios, inquilinos e agentes do mercado, para confronto de perspetivas sobre o Programa. Do conjunto de entrevistas previstas, foram realizadas as seguintes:

- IHRU/Conselho Diretivo (Vice-Presidente);
- IHRU/Gabinete de Apoio ao Arrendamento, estrutura responsável pela gestão do PAA (Coordenação);
- IHRU/ Gabinete de Apoio ao Arrendamento, estrutura responsável pela gestão do PAA (equipa técnica);
- Porto Vivo SRU, entidade gestora do programa porto com Sentido, programa municipal compatível com o PAA;
- APANP - Associação de Proprietários do Norte de Portugal, representativa dos proprietários/senhórios;
- AICNP - Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, representativa dos inquilinos;
- ASMIP - Associação dos Mediadores do Imobiliário de Portugal, representativa dos mediadores imobiliários.
- DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

As entrevistas decorreram presencialmente, com exceção das realizadas com o IHRU/GAA, a AICNP e a DECO, que decorreram *online*.

Além destas entrevistas, refere-se ainda o contributo significativo da coordenadora do OHARU - Observatório da Habitação, do Arrendamento e Reabilitação Urbana, que acompanhou os trabalhos.

Embora tenham sido realizados contactos com outros *stakeholders*, não foi possível contar a disponibilidade das seguintes entidades:

- A tutela governativa foi convidada a participar e, embora tenha estado representada no *workshop* da Teoria da Mudança do programa, não foi possível obter o respetivo contributo no âmbito do calendário da avaliação;
- AT - Autoridade Tributária e Aduaneira;
- ALP - Associação Lisbonense de Proprietários;
- ANP - Associação Nacional de Proprietários;
- AIL - Associação dos Inquilinos Lisbonenses;
- APEMIP - Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal;
- ALEP - Associação do Alojamento Local de Portugal.

Na entrevista com a estrutura responsável pela gestão do PAA no IHRU, foram abordadas as diversas dimensões da gestão incluindo o modelo organizativo, a articulação institucional (designadamente com a Autoridade Tributária e com os Municípios), os procedimentos associados ao PAA, e ainda as componentes de controlo, fiscalização e monitorização do programa. Nas entrevistas com os restantes *stakeholders* foram abordadas questões várias como os obstáculos à existência, em Portugal, de um mercado dinâmico de arrendamento acessível; os mecanismos de intervenção pública mais adequados; as circunstâncias específicas do PAA (condições oferecidas aos candidatos-inquilinos, aos senhórios-proprietários e aos investidores; comparação com outros instrumentos; potencial para influenciar as dinâmicas do mercado e para tornar o arrendamento habitacional atrativo; aspetos operacionais).

## RELATÓRIO FINAL

Os guiões das entrevistas encontram-se no anexo 1.1. e as sínteses de cada sessão na secção 1.2.

### d) Inquéritos

Foram aplicados dois inquéritos, a candidatos e a prestadores do PAA (com e sem contrato PAA), lançados entre 18 e 25 de novembro de 2025. No caso dos prestadores e candidatos com contrato, dada a taxa de resposta inicial insuficiente, foi realizada uma insistência e concedido um prazo suplementar, até 28 de novembro.

O convite à participação no inquérito foi enviado por e-mail pela equipa de avaliadores, tendo por base os contactos dos registos da Plataforma do PAA disponibilizados pelo IHRU. O e-mail incluiu a apresentação do estudo, assim como o link de resposta ao inquérito (com um código para não permitir mais de que uma resposta por registo). Para a recolha das respostas foi utilizada a plataforma Zoho (<https://www.zoho.com/>). As respostas, anónimas e confidenciais, foram carregadas diretamente para uma base de dados para posterior tratamento. As operações de análise e tratamento da informação foram realizadas com o auxílio do software de análise estatística IBM SPSS Statistics® e MsExcel® e ferramentas de IA (*Perplexity*) para análise de conteúdos nas questões de tipo descritivo.

**Tabela 21 – Principais dados referentes à amostra dos inquéritos**

	Enviados	Devolvidos	Universo	Respostas Válidas		Taxa de Resposta	Margem de erro*
<b>Candidatos</b>	46 228	3 913	42 315	<b>2 158</b>	326 c/contrato 1832 s/contrato	<b>5%</b>	<b>2,06%</b>
<b>Prestadores</b>	1 389	181	1 208	<b>298</b>	223 c/contrato 75 s/contrato	<b>25%</b>	<b>4,93%</b>

\* Para um intervalo de confiança de 95%

No volume anexo apresentam-se os modelos de inquérito (secção 1.3) e uma análise geral dos resultados (secção 1.4),

### e) Análise documental

A análise documental incide sobre a legislação que enquadra o Programa e sobre estudos e outros documentos publicados sobre o mercado de habitação, em especial de arrendamento, em Portugal e, especificamente sobre o PAA. Foi realizada em dois ciclos:

- Leitura preliminar de estudos, artigos, legislação e outros documentos, para perceção do conteúdo e principais informações com relevância.
- Recurso a informação, conclusões, etc. dos documentos invocadas no âmbito das diversas questões de avaliação, para triangulação de fontes e fundamentação das respostas, com a devida identificação e apresentação de fichas de síntese.

Para a exploração da informação documental, incluindo a elaboração das fichas de síntese, foram utilizadas as ferramentas de Inteligência Artificial *MsCopilot* e *Google Gemini*, com validação humana. As referências sobre os documentos consultados e analisados encontram-se listados e analisados no anexo 8.

### f) Análise estatística

Foram analisados dados estatísticos públicos, disponibilizados por entidades oficiais, como seja o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Banco de Portugal (BdP), relativos a índice de preços da habitação, contratos de arrendamento e rendas medianas, rendimento disponível das famílias, entre outros.

A partir dos dados disponíveis foram calculados indicadores, diretamente nas fontes ou construídos por cruzamento de variáveis, que permitem quantificar determinadas dimensões de análise.

## RELATÓRIO FINAL

Não foram disponibilizados dados relativos a diversas dimensões dos regimes /benefícios fiscais associados ao PAA e outros relacionados com o arrendamento (ex.: nível de adesão; montante de benefícios fiscais concedidos). O pedido de informação à Autoridade Tributária, para acesso a informação estatística, não teve resposta.

### g) Indicadores de gestão

As estatísticas provenientes das fontes oficiais foram complementadas com os dados estatísticos relativos à gestão do PAA, designadamente as bases de dados do programa disponibilizadas pelo IHRU relativas a:

- Candidaturas registadas
- Alojamentos inscritos
- Contratos enquadrados no PAA
- Contratos enquadrados através de PMC

Para a análise da base de dados de contratos PAA foram feitos cruzamentos com as bases de alojamentos e candidatos, ou seja, através das variáveis - ACCOMMODATION\_ID e CANDIDATURE\_ID - foram associadas à base de contratos PAA, variáveis da base de alojamentos e da base de candidatos. Neste processo foi identificado um pequeno número de casos inconsistentes, sem significado.

Como o período da avaliação é de 01/07/2021 a 30/06/2024, a equipa de avaliação optou por retirar da base de dados todos os registos de contratos com data de submissão fora deste período (base de contratos PAA). Quanto aos candidatos e alojamentos, consideraram-se os que têm data de ativação (base de candidatos) e data de registo (base de alojamentos) dentro deste período e ainda os que, sendo anteriores, se associam a contratos registados (base de contratos) neste período.

A equipa de avaliação não fez qualquer validação das bases de dados disponibilizadas e a análise efetuada correspondeu apenas à frequência simples das variáveis que constam das bases de dados. Note-se que existem alguns valores em branco (em número reduzido) bem como variáveis numéricas com grandes discrepâncias de valores, que poderão dever-se a erros de inserção, e que influenciam as médias.

A partir dos campos dessas bases de dados foi possível calcular indicadores que permitem quantificar diferentes dimensões de análise.

Utilizaram-se também dados de desempenho e gestão do PAA, nomeadamente no quadro da “Monitorização do Programa Nacional da Habitação” (tratados com recurso à ferramenta PowerBI) e relativos à utilização do canal de suporte do programa, e ainda de dados sobre acesso a outros instrumentos de política de habitação geridos pelo IHRU, designadamente o programa Porta 65.

### h) Estudos de caso

Os estudos de caso destinam-se a realizar o confronto entre o PAA e outros instrumentos de política de rendas reduzidas, como sejam os programas municipais compatíveis com o PAA e o regime de arrendamento de longa duração (possibilita a obtenção de benefícios fiscais, em sede de IRS sobre rendimentos prediais, em função da duração do contrato de arrendamento habitacional), evidenciando as diferenças e as vantagens/desvantagens percebidas. Os elementos apresentados no anexo 5 expõem uma análise comparativa entre estes instrumentos.

Estes estudos de caso têm por base a análise documental/regulamentar e o tratamento de informação estatística. No caso do estudo de caso do programa municipal compatível *Porto Com Sentido*, do Município do Porto, foi realizada uma sessão de trabalho com a equipa gestora para recolha de opinião e informação proveniente do sistema de gestão do programa.

## RELATÓRIO FINAL

Não houve resposta ao pedido de informação e de agendamento de reunião com a Autoridade Tributária, pelo que o estudo de caso do regime de arrendamento de longa duração fica limitado à análise documental e à realização de uma análise comparativa de valores de rendas e benefícios.

### **i) Testes de funcionalidade da Plataforma PAA**

Estes testes visaram reconstruir o “ciclo” do programa, na perspetiva dos candidatos e dos prestadores, e identificar as funcionalidades, potencialidades e dificuldades associadas à plataforma.

Estes testes foram realizados diretamente pela equipa de avaliação, através do registo/acesso de candidatos e prestadores fictícios. Foram recolhidos elementos relativos à fase de decisão de submissão de uma candidatura ou de inscrição de um alojamento (clareza e rigor da informação disponível, possibilidade de realizar pesquisas ou simulações, etc.) bem como à fase de adesão (clareza de conceitos, facilidade de preenchimento, pedidos de esclarecimento e respostas, etc.). Não foi realizada a simulação de um contrato, pelo que não foi possível testar a fase de enquadramento dos contratos no PAA e os seus efeitos.

Na matriz seguinte apresenta-se uma síntese da triangulação de fontes, fazendo-as corresponder a cada questão de avaliação. Na secção relativa à resposta às QA especifica-se a utilidade de cada fonte para a análise realizada.

RELATÓRIO FINAL

**Tabela 22– Triangulação de fontes nas respostas às questões de avaliação**

Fontes		Workshop Teoria da Mudança	Entrevistas com <i>stakeholders</i>	Inquéritos	Análise documental	Análise estatística	Indicadores de gestão	Estudos de caso	Testes de funcionalidade Plataforma PAA
Questões de avaliação									
Pertinência	QA1 O programa corresponde a uma intervenção pública justificada e adequada ao contexto?								
	QA2 Os resultados estão em linha com os objetivos e metas do Programa?								
Eficácia	QA7 Que fatores externos, e de que forma, influenciaram os resultados alcançados?								
	QA6 Está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos?								
Eficiência	QA4 Avaliar a adequação do modelo de gestão e modelo de governação.								
	QA5 Avaliar se têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização.								
Gestão	QA3 Como está o Programa a contribuir para a concretização da NGPH, combinando-se com outros instrumentos que visam os mesmos objetivos?								
	QA8 Como se compara o PAA (na componente de requisitos e parâmetros) com outros programas de renda reduzida, como sejam os programas de iniciativa municipal ou outros com benefícios fiscais em função da duração do contrato?								
Coerência externa									

## 2.4. LIMITAÇÕES AO PROCESSO METODOLÓGICO ADOTADO

Devem assinalar-se, em primeiro lugar, duas limitações inerentes ao próprio modelo de avaliação, as quais podem condicionar os resultados alcançados: uma perspetiva que privilegia a visão a partir da esfera do próprio programa e uma expectativa demasiado otimista na utilização de análises quantitativas.

No primeiro caso, veja-se que as fontes utilizadas privilegiam esta leitura “interna”, seja da equipa do IHRU, seja de outros agentes conhecedores dos aspetos essenciais do programa. Um exemplo claro é a realização de uma auscultação (inquérito) sistemática aos prestadores e candidatos, que são uma minoria no universo potencialmente envolvido no mercado de arrendamento. A perspetiva do universo de senhorios e agregados familiares portugueses é traduzida de forma indireta, por análises documentais ou auscultação de agentes associativos. Por muito que este aspeto esteja explicitado, convém ter presente que ele tende a enviesar algumas conclusões, esperando-se que tenha sido possível contornar tal inconveniente.

Quanto à expectativa de que seja possível retirar conclusões a partir de dados quantitativos do programa, esperando que possam ser representativos de tendências, há que ter uma perspetiva moderada. Não só porque a informação existente é incompleta e, em muitos casos, insuficiente, para ser comparada com variáveis reais do “mercado” de arrendamento, mas também porque, nesse “mercado”, o programa representa uma parte insignificante. Com mil contratos vigentes ao abrigo do programa, num período de 3 anos, não é possível esperar “medir” efeitos induzidos. Quando muito, é possível “comparar” o que se passa na esfera do PAA com a situação global. Como é óbvio pela própria definição do arrendamento acessível, os valores das rendas dentro do programa situam-se na metade inferior das rendas reais no mercado, mas não é possível inferir com segurança sobre algum tipo de influência que esteja a verificar-se ao nível da contenção das dinâmicas de aumento das rendas.

Para além destas questões mais estruturais, e como referimos inicialmente, registam-se ainda alguns fatores críticos relacionados com a aplicação dos métodos previstos no processo metodológico, sobretudo os que estão relacionados com a dificuldade de mobilizar *stakeholders*, e com a oportunidade da realização desta avaliação com um significativo desfasamento temporal face ao período em análise.

Estes dois aspetos cruzam-se com um contexto de perturbações introduzidas pela evolução (ou perspetivas) mais recentes para as políticas públicas, que influenciam os testemunhos recolhidos e colocam em causa a utilidade de recomendações que, parecendo fundamentadas na análise, são já contrariadas pela realidade/decisões no período de um ano e meio posterior ao de referência para a avaliação.

As recomendações formuladas partem de um equilíbrio difícil, evitando deixar-se contaminar pelo que se passou depois e se perspetiva neste momento (final de 2025), mas sem cair em excessos irrealistas, apontando caminhos que, embora inscritos na linha do plano *Construir Portugal: Nova Estratégia para a Habitação*, apresentado pelo governo em maio de 2024, podem atualmente estar comprometidos.



## 3. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### 3.1. PERTINÊNCIA

#### QA1: Avaliar se o Programa corresponde a uma intervenção pública pertinente

A resposta tende a ser favorável. **Há uma falha de mercado que parece evidente, cuja resposta estrutural só pode ser uma: aumento substancial da oferta de habitação com rendas acessíveis à generalidade dos agregados familiares portugueses.**

No quadro da política de habitação, **o PAA distingue-se de outros instrumentos com fins similares pela amplitude dos seus objetivos, sendo potencialmente promotor do aumento da oferta, da limitação do valor das rendas, e da segurança e estabilidade contratual (seguros obrigatórios e prazos mínimos) e da mobilidade territorial.** O Programa responde a uma lacuna específica no setor da habitação, funcionando de forma complementar a outros instrumentos e não como alternativa exclusiva.

Assumindo-o como um regime de incentivos de base (isenção total de IRS/IRC, e ainda de IMI nos programas municipais compatíveis, para contratos com determinadas condições), **a sua combinação com outros instrumentos dirigidos à oferta ou procura (apoio a inquilinos) permite aprofundar e aumentar a abrangência potencial dos instrumentos para promoção do arrendamento acessível.**

#### Como se situa o PAA no quadro da política de habitação em Portugal?

Enquadrado na NGPH, é o instrumento destinado a promover a oferta de imóveis para arrendamento a agregados com dificuldade de acesso ao mercado, aumentando essa oferta e/ou criando um limiar máximo aos valores das rendas. O PAA era (e é) um instrumento destinado a:

- promover oferta para arrendamento, captando-a essencialmente às seguintes fontes:
  - imóveis já no mercado de arrendamento, cujos proprietários queiram beneficiar de isenções fiscais ou de maior segurança contratual, baixando as rendas face à expectativa do mercado;
  - imóveis vagos/devolutos, subocupados ou com outros usos (ex. alojamento local), com ou sem necessidade de reabilitação;
  - imóveis em mercado de arrendamento informal/ilegal, cujos proprietários pretendam regularizar a situação;
  - imóveis inseridos em projetos de construção para arrendamento;
  - imóveis públicos.
- influenciar o valor das rendas, limitando-as a um máximo de 80% dos custos de referência do mercado (no caso, 80% do valor da mediana calculado em cada trimestre pelo INE, em cada território), promovendo, dessa forma, um mercado de arrendamento de custos acessíveis.

#### Que elementos de coerência do PAA com outros instrumentos da política de habitação que perseguem fins equivalentes?

No período em avaliação estavam em vigor diversos instrumentos de política destinados a apoiar as famílias no acesso a um arrendamento de custos compatíveis com os seus rendimentos (admitindo que este custo corresponde a uma taxa de esforço máximo de 35% do seu rendimento médio mensal). O PAA articulava-se, complementava ou concorria com:

- **O Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado e o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas** (instrumentos financeiros concebidos para

## RELATÓRIO FINAL

dinamizar a reabilitação de imóveis), nos objetivos e modalidade de intervenção (captação-fomento de oferta<sup>9</sup>). Estes instrumentos podem ser potenciados pela definição de incentivos ou agravamentos fiscais em Operações de Reabilitação Urbana (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana) ou Zonas de Pressão Urbanística (Decreto-Lei n.º 89/2021).

- Programas inseridos na lógica do PAA (Programa **Arrendar para Subarrendar**, do IHRU/ESTAMO; **Programas Municipais Compatíveis** com o PAA), que perseguem os mesmos fins, ainda que com intermediação pública. Embora ofereça menos benefícios fiscais aos senhorios do que os programas municipais, o PAA facilita a mobilidade territorial das famílias, ao não impor critérios de residência/emprego em cada concelho.
- O **Programa 1.º Direito**, que abre a possibilidade de promoção de habitação para renda condicionada ou outras modalidades de rendas reduzidas de valor equivalente (ou seja, além do arrendamento apoiado, destinado aos segmentos de população que vivem em situação de grave carência habitacional e financeira). Estas modalidades permitem a um conjunto de entidades (Regiões Autónomas, Municípios, outras entidades públicas, entidades do 3.º Setor, associações de moradores e cooperativas de habitação e construção e ainda proprietários de imóveis situados em núcleos degradados) promover oferta de habitação acessível a agregados de rendimento médio-baixo, por referência ao seu rendimento e não aos valores de mercado, como o PAA<sup>10</sup>.
- O regime de **arrendamento de longa duração**, especialmente o que vigora desde a entrada em vigor do +Habitação (Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro), que prevê benefícios fiscais para os rendimentos prediais decorrentes de arrendamento habitacional em função da duração do contrato (taxa normal: 25%; prazo ≥5 e <10 anos: taxa 15% - e por cada renovação de igual duração é aplicada redução de 2%, com limite de 10%; prazo ≥10 e <20 anos: taxa 10%; prazo ≥20 anos: taxa 5%). Esta redução não se aplica aos rendimentos prediais que resultem de contratos celebrados a partir de 1 de janeiro de 2024, caso o valor do arrendamento mensal exceda em 50% os limites gerais de preço de renda fixados para o PAA.

Pode, ainda, considerar-se que o PAA se complementa com instrumentos de apoio ao pagamento das rendas pelos inquilinos. No caso dos jovens, o DL 90-C/2022 veio aperfeiçoar a articulação, já prevista na NGPH, do PAA com o **Porta 65J**, mas pode ainda referir-se o **Porta 65+** (destinado a agregados com quebra de rendimentos significativos), os diversos **programas municipais** de apoio às rendas e mesmo, a partir de março de 2023, o Programa de Apoio Extraordinário à Renda (DL n.º 20-B/2023). Estes são, no entanto, instrumentos que apenas se pode considerar perseguirem fins de “garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado”, mas não de criação de um mercado ou oferta de imóveis em arrendamento acessível.

---

<sup>9</sup> De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016 (que determina a criação do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, definindo-lhe, entre outros, o objetivo de dinamizar o setor do arrendamento acessível para habitação permanente) e o Decreto-Lei 94/2019 (que aprova o plano de reabilitação de património público para arrendamento acessível, através da afetação de imóveis selecionados ao FNRE).

<sup>10</sup> Um cálculo muito rápido permite verificar que, do ponto de vista dos rendimentos dos agregados familiares, há uma margem de sobreposição entre os públicos-alvo do 1.º Direito e do PAA. Veja-se, por exemplo, que o limite de rendimento para acesso ao 1.º Direito (4 x indexante de apoios sociais) era de cerca de 1.922 euros em 2023. Admitindo uma taxa de esforço máxima de 35% com a renda, significa que estes agregados poderiam aceder ao PAA com rendas até cerca de 673 euros. No período em avaliação, a mediana das rendas no PAA (habitação completa, excluindo os alojamentos do IHRU) rondava os 600 euros e a média atingia os 656 euros, ou seja, ao alcance de uma parte dos agregados elegíveis para o 1.º Direito. Outro cálculo: um agregado cujo RMM fosse, no mesmo ano, de 3 x IAS (1.440 euros) poderia suportar uma renda até 504 euros no PAA. Dos cerca de 1.290 alojamentos com inscrição válida na base do programa (habitação completa, excluindo os do IHRU), cerca de um quarto (320) tinham uma renda máxima inferior àquele valor, com localizações e tipologias diversificadas.

### Quais os elementos de diagnóstico e as falhas de mercado que justificam o Programa?

Remetendo para a caracterização do contexto (capítulo 1), os dados mostram que o mercado de arrendamento em Portugal se tornou simultaneamente mais ativo e mais tenso ao longo do período em avaliação. Por um lado, observa-se um aumento sustentado do número de novos contratos formais, sinal de maior mobilidade residencial e de maior procura. Por outro, este dinamismo ocorre num contexto de forte valorização das rendas, com crescimentos acumulados muito superiores à evolução dos rendimentos do trabalho, sobretudo nos territórios urbanos, metropolitanos e costeiros.

A análise dos rendimentos evidencia que o ganho mensal do segmento intermédio da distribuição (2.º quartil) cresceu de forma moderada, mas claramente insuficiente para acompanhar a subida das rendas, resultando num agravamento da acessibilidade económica ao arrendamento. Esta pressão é reforçada por fatores estruturais do lado da procura, nomeadamente o crescimento da população residente impulsionado pela imigração, a concentração desse crescimento em áreas urbanas e a redução da dimensão média dos agregados familiares, que aumenta a procura por alojamentos, em particular de tipologias mais pequenas.

Em paralelo, o agravamento das condições do crédito à habitação, com subida acentuada das taxas de juro, aumento das prestações e deterioração da taxa de esforço, reduziu a capacidade de acesso à propriedade e deslocou procura adicional para o mercado de arrendamento. Esta conjugação de fatores confirma a existência de um desequilíbrio persistente entre procura e oferta de arrendamento a preços comportáveis, que não é resolvido pelo funcionamento espontâneo do mercado.

Este diagnóstico não se alterou, antes se agravou. O aumento significativo dos apoios à habitação geridos pelo IHRU (e também pelos municípios) nos últimos anos reflete as alterações significativas no mercado. Os instrumentos existentes eram (e são) insuficientes/ineficazes.

### Que alternativas poderiam ser consideradas a este tipo de intervenção pública?

Do ponto de vista das políticas públicas de habitação, poderiam ser consideradas várias alternativas (ou medidas complementares) ao PAA, como o reforço da oferta pública direta, o aumento de apoios financeiros às famílias ou a regulação administrativa das rendas. No entanto, cada uma destas opções apresenta limitações relevantes face ao contexto observado. A promoção pública direta de habitação exige elevados investimentos e prazos longos de execução, sendo pouco adequada como resposta imediata às pressões do mercado. Os apoios à procura tendem a ser capitalizados nos preços em mercados com oferta rígida, reduzindo a sua eficácia em termos de acessibilidade. Já os mecanismos de controlo direto de rendas comportam riscos de retração da oferta formal e de desincentivo ao investimento.

Neste enquadramento, o PAA surge como uma solução intermédia, orientada para a mobilização de oferta privada existente através de incentivos económicos e fiscais, procurando promover rendas acessíveis sem substituir o mercado nem recorrer exclusivamente à produção pública direta. **A análise do contexto sugere, assim, que o Programa responde a uma lacuna específica da política de habitação, funcionando de forma complementar a outros instrumentos e não como alternativa exclusiva.**

## 3.2. EFICÁCIA

### QA2. Resultados

**Avaliar se os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa em conformidade com o Decreto-Lei n.º 68/2019, 22 de maio, na sua atual redação.**

**Os resultados são muito limitados e não correspondem aos objetivos e metas definidas.** No período em análise, o programa mobilizou uma oferta muito reduzida, teve uma baixa taxa de conversão da procura (respondendo a menos de 3% dos candidatos) e concretizou menos de 1% do total de contratos de arrendamento assinados, no mesmo período, em Portugal.

## RELATÓRIO FINAL

**Alguns dos mecanismos em que assentava a lógica do programa estão a verificar-se, mas o seu efeito, dada a pequena dimensão alcançada, não tem influência nas dinâmicas de mercado.** Referimo-nos à atração de alguns imóveis que não estavam no mercado de arrendamento, ao efeito de baixar as rendas efetivas por comparação dos máximos admissíveis e com crescimento a um ritmo inferior ao da inflação do mercado, ao apoio à mobilidade espacial das pessoas e à indução de processos de reabilitação de alojamentos.

**No período de avaliação foram introduzidas algumas alterações ao programa,** visando essencialmente a simplificação de procedimentos e uma melhor articulação com outros instrumentos. **Os efeitos dessas alterações foram muito limitados,** ou mesmo contraproducentes (no caso da alteração da designação do programa).

### Os objetivos e metas do PAA foram /são devidamente explicitadas, e até quantificadas?

As metas definidas para o PAA não estão explicitadas. No lançamento do Programa afirmaram-se objetivos quantitativos de natureza política (20% do total de novos contratos de arrendamento), mas as mesmas não são traduzidas em metas operativas. Pode, apenas, assumir-se que as metas do PAA estão indexadas ao seu sucesso enquanto regime de arrendamento, ou seja, à sua relevância no mercado através de uma oferta significativa de imóveis e contratos e da inflexão da trajetória de crescimento das rendas, baixando as medianas dos respetivos valores, em especial em territórios mais pressionados.

### O PAA está a concretizar os seus principais objetivos?

O PAA tem um nível de adesão/impacto que, do ponto de vista quantitativo, é muito limitado. No período em avaliação estavam enquadrados no programa cerca de mil contratos de arrendamento, que representam menos de 1% do total de novos contratos de arrendamento celebrados em Portugal no mesmo período<sup>11</sup> (a mesma ordem de grandeza da representatividade do programa no mercado de arrendamento que se verificou na fase inicial do programa, 2019-2021, de acordo com a avaliação realizada) e menos de 3% do total de contratos a beneficiar de taxas especiais de IRS<sup>12</sup>. O programa é um instrumento residual no mercado de arrendamento e tem sido pouco atrativo, tanto do ponto de vista absoluto como relativo.

Atendendo à TdM proposta, atente-se que:

- Os resultados de 2.º nível estão longe de ser alcançados, mas alguns dos mecanismos do programa podem estar a concretizar-se:
  - Embora o número de novos contratos de arrendamento em Portugal esteja em crescimento (cf. tabela 13), o contributo do programa para esse crescimento é praticamente nulo, devido ao pequeno número de contratos enquadrados. Ainda assim, 40% dos prestadores inscritos afirma que não tinha os imóveis no mercado de arrendamento antes de os disponibilizar no PAA (cf. inquérito a prestadores, tabela A35).
  - O valor das rendas continuou, no período em avaliação, a crescer a um ritmo superior ao dos rendimentos dos agregados das classes intermédias (cf. tabela 16). Mais de 70% dos prestadores com imóveis inscritos afirma que baixou o valor da

<sup>11</sup> Conforme referido no comentário à tabela 10. O número total de novos contratos assinados no período de avaliação foi de cerca de 282 mil. Ainda que metade destes correspondesse à renovação automática de contratos anteriores, o PAA representaria apenas 0,7% do total.

<sup>12</sup> De acordo com o site Idealista, que cita o Ministério das Finanças, em fevereiro de 2023 estavam abrangidos pelas taxas especiais de IRS cerca de 33.800 contratos, dos quais quase 20 mil no regime de longa duração (<https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2023/03/21/57206-arrendar-casa-em-portugal-ha-33-800-contratos-com-desconto-no-irs>).

## RELATÓRIO FINAL

renda que entendia pedir para se enquadrar no PAA (93% para ter acesso benefícios fiscais e 45% para conseguir maior segurança contratual) (cf. inquérito a prestadores, tabela A37). No caso de contratos de habitação completa para habitação permanente, a base de dados do programa mostra que apenas em 40% dos casos a renda efetiva é igual, ou tem uma diferença inferior a 10 euros, face à renda máxima admissível para aquele alojamento. Nos restantes 60% dos casos ela é, efetivamente, inferior.

- O número de candidatos que concretizaram um contrato de arrendamento é diminuto, tanto por comparação ao total de famílias que vivem em casa arrendada, quanto ao dos candidatos inscritos na plataforma.
- Os concelhos do interior continuam em regressão demográfica e os contratos enquadrados no PAA representam apenas cerca de 5% do total de contratos no programa e 1% dos novos contratos de arrendamento assinados, em média anual, nesses territórios. Mais de 81% dos contratos referem-se às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (cf. tabela A73).
- Quanto aos resultados de 1.º nível:
  - O número total de contratos enquadrados é, como referimos, insignificante, face ao dinamismo do mercado de arrendamento. O número de contratos enquadrados em programas municipais também é muito baixo – excetua-se o caso do programa Porto Com Sentido (não há dados sobre o programa municipal de Lisboa), com 183 contratos no período em avaliação –, o mesmo acontecendo para o número de contratos de subarrendamento no âmbito destes programas.
  - Não há informação acerca de situações de incumprimento em período pós-contratual (não foram realizadas pelo IHRU ações de fiscalização); em período pré-enquadramento, cerca de 7% dos contratos foram rejeitados por incumprimento de algumas das condições.
  - Um em cada 3 inquilinos em contratos enquadrados no programa residiam noutro concelho anteriormente (inquérito aos candidatos, cf. tabela A10). Destes, 43% afirma ter mudado devido à oportunidade criada pelo programa (cf. tabela A11).
  - Cerca de 52% dos senhorios afirma ter realizado obras de requalificação nos imóveis antes de os disponibilizar através do PAA (cf. tabela A31).
  - Apesar das taxas de esforço máximas admitidas, fixadas regulamentarmente, serem de 35%, e em claro contraste com as taxas de esforço em novos contratos de arrendamento (que, em 2024, eram, em média, de 81% em Portugal<sup>13</sup>), a taxa de esforço efetiva dos contratos enquadrados no PAA era de 27,5% (para a amostra de cerca de 900 contratos em vigor ou terminados neste período de avaliação para habitação completa, com duração mínima de 60 meses, cf. tabela A81).
  - Se atendermos à origem dos imóveis com contratos no PAA, e de acordo com o inquérito a prestadores, verificamos que a presença de oferta oriunda do alojamento local é muito diminuta (4%, cf. tabela A29), que 60% dos imóveis já estavam no mercado de arrendamento (cf. tabela A35), que a otimização de imóveis subocupados apenas ocorre em 3% dos casos e que menos de 2% estavam em arrendamento informal/ilegal (cf. tabela A34).

<sup>13</sup> Cf. <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2025/01/29/67866-taxa-de-esforco-sobe-no-arrendamento-mas-desce-para-compra-de-casa>.



## RELATÓRIO FINAL

Em síntese, o programa é pouco eficaz e está muito longe de cumprir os objetivos, embora com sinais positivos em algumas dimensões.

### Que tipo de influência está a ter no mercado de arrendamento?

Estará o PAA, efetivamente, a induzir uma moderação dos preços praticados, ou, pelo contrário, limita-se a enquadrar rendas que já se encontrariam próximas dos valores de mercado, ou até a induzir algumas dinâmicas inflacionistas? Uma análise bastante simplificada<sup>14</sup>, que se apresenta no anexo 4, sinaliza que o PAA tem potencial para conter a tendência inflacionista das rendas, mas este potencial não resulta em moderação sensível da dinâmica do mercado.

Esta leitura assenta em duas leituras: a comparação, ao longo do período em avaliação e em diversas unidades territoriais, das rendas máximas admissíveis com as rendas efetivas nos contratos enquadrados no PAA; e a comparação, também evolutiva e territorializada, entre as rendas praticadas no PAA e as rendas de mercado.

A evolução das rendas máximas admissíveis comparada com a das rendas efetivas nos mesmos contratos, no período da avaliação (dividido em períodos semestrais), tende, na generalidade dos territórios analisados, a ser semelhante (embora o crescimento das rendas contratuais se verifique a um ritmo ligeiramente menor). A mediana de preços definida pelo INE é o elemento de referência – se cresce, a oferta disponível tenderá a seguir o crescimento.

Há variações espaciais, destacando-se, na amostra analisada, as “folgas” quase nulas que se registam, no último dos semestres, nos municípios de Coimbra e Faro (e na NUTS3 Algarve), contrastando com as diferenças mais significativas em algumas freguesias lisboetas (Alcântara, Lumiar) ou nos municípios do Porto e Setúbal, onde o afastamento entre as rendas máximas e as rendas contratuais se acentuou ao longo do período (cf. figura A4).

Mais interessante é a comparação entre a evolução do valor médios dos contratos enquadrados e dos valores médios do mercado, que revela que os preços dentro do programa crescem a um ritmo inferior (cf. figura A5). Em todas as áreas analisadas, sem exceção, a renda de mercado sobe em todos os semestres, e muitas vezes de forma expressiva - em Lisboa e Porto o crescimento acumulado superou os 50% e, nas restantes áreas, rondou os 40% (cf. tabela A83). A renda contratada (no PAA) também sobe, mas não acompanha a renda de mercado na generalidade dos territórios e períodos. Em Lisboa, por exemplo, o preço por metro quadrado apenas subiu 9%; no Porto e em Oeiras a subida não ultrapassou os 2%; e há mesmo casos em que se regista uma tendência decrescente (freguesia de Lumiar-Lisboa, além de várias quebras ocasionais noutras áreas) (cf. tabela A83).

Globalmente, nota-se que os valores das rendas PAA evoluem a um ritmo bastante inferior às do mercado, sobretudo no período 2021-2023. Em 2024 pareceu registar-se uma aproximação, mas ainda muito longe da maior proximidade em 2021. Ou seja, o programa exerce um efeito moderador no crescimento das rendas, resistindo às fortes tendências inflacionistas do mercado (mas sem as anular completamente, como é natural, dada a sua pequena representatividade).

Territorialmente, este indício de tendência tem algumas nuances. Além das que podem dever-se à aleatoriedade própria da análise de pequenos números, destaca-se o concelho de Faro (com preços dentro do programa sistematicamente mais abaixo do mercado do que nos restantes territórios, cf. Tabela A83); alguns períodos em que os valores nos contratos PAA subiram acima da média (especialmente nas cidades médias, como Braga, Coimbra e Setúbal, mas também, numa inflexão

---

<sup>14</sup> São analisadas, para um conjunto de territórios de maior representatividade no programa (NUTS3, Municípios e Freguesias) e para os contratos enquadrados no programa em cada semestre (relativos a habitação completa destinada a residência permanente), os valores médios semestrais por metro quadrado, ao longo dos 6 semestres abrangidos pela avaliação, das seguintes séries: valor médio das rendas máximas admitidas; valor médio das rendas efetivamente praticados para os mesmos contratos; e valores médios de mercado (calculados a partir dos dados sobre contratos de arrendamento em Portugal disponibilizados pelo portal Idealista nos seus relatórios de Evolução do preço das casas à venda, Portugal — idealista, cuja metodologia pode ser consultada aqui: <https://st3.idealista.pt/cms/arquivos/static/price-indicator/metodologia-de-relatorios-de-precos.pdf?VersionId=3b5ZxbBEYN8IOs5X958ojC5gi5F5LI2o&fv=AQHptHt3&v=1556008208>).

## RELATÓRIO FINAL

registada a partir de 2023, em Oeiras e Sintra); e a tendência mais estável nos municípios de Lisboa (e freguesia do Lumiar) e Porto.

Como é evidente, esta análise, por se basear num conjunto relativamente baixo de contratos (aspeto que se acentua quando se analisa a sua distribuição temporal e espacial, mesmo nos territórios mais representados no PAA), apenas pode ser entendida como um indício, e não uma evidência. No entanto, tal como referimos atrás, mais de 70% dos prestadores inquiridos, com imóveis inscritos no programa, afirma que baixou o valor da renda que entendia pedir para se enquadrar no PAA (cf. tabela A37), o que reforça a ideia do potencial de contenção de preços que o programa comporta.

### As diversas alterações introduzidas surtiram resultados ao nível da eficácia do programa?

Vale a pena fazer algumas notas acerca das alterações introduzidas, atendendo aos seus efeitos na melhoria da eficácia do PAA. Estes, e outros, aspetos serão explorados mais adiante, no quadro da resposta às diferentes questões de avaliação.

A alteração da designação do programa (DL 90-C/2022) teve, na perspetiva de alguns *stakeholders* entrevistados no âmbito desta avaliação (ver anexo 1), o efeito de dificultar a consolidação do conceito de “renda acessível”, aproximando-o do conceito de “renda apoiada”.

A simplificação de procedimentos, incluindo o enquadramento automático de contratos (DL 90-C/2022 e Lei n.º 56/2023), não teve efeitos visíveis ao nível da adesão. Apesar desta simplificação, continua a existir um número significativo de prestadores e candidatos que consideram que há dificuldades burocráticas ou de compreensão de algumas regras do programa (cf. anexo, secções 1.4.1 e 1.4.2).

Os mecanismos de interoperabilidade entre IHRU, AT, SS e outras entidades, para facilitação dos procedimentos de apresentação de documentos (DL 90-C/2022 e portarias 52/2024, 53/2024 e 58/2024), não foram implementados.

A eliminação do limite mínimo (15%) à taxa de esforço dos candidatos (DL 90-C/2022) não teve efeito visível ao nível do acesso dos agregados.

A articulação com o programa Porta 65 Jovem (DL 90-C/2022 e DL 38/2023) foi mais evidente no período em avaliação do que no período anterior (entre junho de 2019 e junho de 2021 foram registados 26 contratos no PAA em que o inquilino tinha apoio do P65J; no período em avaliação (julho 2021-junho 2024) este número era de 111 contratos (cerca de 10% do total), o que corresponde à triplicação da intensidade. Em ambos os casos, os contratos concentravam-se na Região Metropolitana de Lisboa (57% e 60% dos contratos não terminados, respetivamente) e na Área Metropolitana do Porto (43% e 15%), ainda que se registe a melhor distribuição pelo país no período em avaliação. As taxas de esforço médias destes contratos, nos dois períodos, eram sensivelmente iguais: 29% e 28%, respetivamente (ver anexo 7).

### QA7. Influência de fatores externos

**Avaliar que fatores externos (positivos e negativos) influenciaram o alcance dos resultados no período ou se prevê possam influenciar os resultados previstos.**

**O alcance dos resultados do PAA no período em avaliação foi condicionado por um conjunto de fatores externos**, maioritariamente exógenos ao desenho e à implementação do programa, mas com impactos diretos sobre a procura, a oferta e a adesão dos diferentes *stakeholders*. Estes fatores atuaram de forma simultânea e, em muitos casos, cumulativa, influenciando tanto a eficácia potencial do Programa como os seus limites operacionais.

Os fatores mais significativos foram a **evolução moderada dos rendimentos das famílias** (por comparação com a dinâmica inflacionista do mercado de arrendamento), as **condições difíceis de acesso ao crédito para habitação** própria (que trouxe pressão adicional para o arrendamento), as



**transformações demográficas e estruturais da população** (aceleração da imigração e agregados de menor dimensão), a **existência de incentivos fiscais ao arrendamento de longa duração**, que concorrem diretamente com o PAA, e a **incerteza do quadro legislativo e regulamentar** (que influencia a adesão de investidores/proprietários).

### **Evolução dos rendimentos das famílias face ao aquecimento do mercado de arrendamento**

Conforme se refere na secção 1.3 deste relatório, o crescimento moderado dos rendimentos do trabalho, particularmente no segmento intermédio da distribuição salarial, constituiu um fator externo negativo para o alcance dos resultados do PAA. Embora os rendimentos tenham aumentado nominalmente, esse crescimento revelou-se insuficiente para acompanhar a valorização acelerada das rendas no mercado privado, reduzindo a capacidade de as famílias potencialmente elegíveis suportarem rendas compatíveis com os limites do Programa. Este desfasamento contribuiu para restringir o universo de agregados capazes de cumprir simultaneamente os critérios de elegibilidade e as condições praticadas no mercado.

A forte valorização das rendas, observada de forma generalizada entre 2021 e 2024, constitui um dos principais fatores externos condicionantes do PAA. O aumento rápido e sustentado do valor mediano das rendas, frequentemente superior a 25% em vários territórios, reduziu a atratividade económica dos contratos enquadráveis no Programa para os proprietários, sobretudo em mercados urbanos e metropolitanos. Este contexto limitou a capacidade do PAA competir com o mercado livre e condicionou o volume de contratos efetivamente mobilizáveis.

### **Condições de acesso ao crédito à habitação**

O agravamento das condições de financiamento à habitação, resultante da subida abrupta das taxas de juro a partir de 2022, teve um impacto indireto, mas significativo, sobre os resultados do PAA. A menor acessibilidade à compra prolongou a permanência de muitos agregados no mercado de arrendamento e desviou nova procura para este segmento, intensificando a pressão sobre um mercado já limitado. Este efeito aumentou a relevância social do PAA, mas simultaneamente tornou mais difícil a sua operacionalização num contexto de forte concorrência pela oferta disponível.

### **Dinâmicas demográficas e pressão acrescida da procura**

O crescimento da população residente, impulsionado sobretudo pelo aumento expressivo da população imigrante, reforçou significativamente a procura por habitação, em particular no mercado de arrendamento. Este fator externo teve um efeito ambivalente: por um lado, aumentou o número potencial de agregados em situação de necessidade habitacional; por outro, intensificou a concorrência no mercado, elevando preços e reduzindo a disponibilidade de alojamentos compatíveis com os limites do PAA, sobretudo nas áreas metropolitanas e em regiões economicamente dinâmicas.

A redução da dimensão média dos agregados domésticos, evidenciada pelo aumento dos agregados unipessoais e de pequena dimensão, constituiu um fator estrutural externo que reforçou a pressão sobre tipologias mais pequenas (T0, T1 e T2). Esta transformação ampliou a procura por segmentos do mercado onde a oferta é mais escassa e os preços mais elevados, dificultando o alinhamento entre as necessidades dos potenciais beneficiários e a oferta enquadrável no Programa.

### **Benefícios fiscais alternativos**

A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro (Mais Habitação) introduziu alterações ao regime de benefícios fiscais ao arrendamento de longa duração, tornando este regime ainda mais atrativo para contratos de arrendamento com prazos iguais ou superiores a 5 anos. Para contratos entre 5 e 10 anos (ou seja, concorrendo diretamente com os contratos-padrão do PAA, que têm o mínimo de 5 anos) a taxa de IRS aplicável é de 15%, desde que a renda seja correspondente à renda equivalente no PAA acrescida de um máximo de 50%. No capítulo desta avaliação dedicado à comparação do PAA com outros regimes de renda reduzida demonstramos que esta taxa é vantajosa para os senhorios: nas

## RELATÓRIO FINAL

situações limite (rendas máximas) o valor líquido da renda (após imposto) é superior no caso do ALD, além de se tratar de um regime mais simples, não exigindo inscrição em plataforma, respeito por uma taxa máxima de esforço do inquilino nem seguros de arrendamento acessível, e ainda permitindo deduções fiscais de despesas com o imóvel.

Este regime, que já existia desde a publicação da Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, abrangia cerca de 20 mil contratos ainda antes desta alteração, como referimos na resposta à QA2. Note-se que, nesse período anterior, a taxa de IRS aplicável a contratos com esta duração era de 23%, pelo que pode concluir-se que a sua competitividade aumentou com a baixa para 15%, o que pode ter-se traduzido num aumento da procura por este regime, retirando imóveis da potencial base de angariação para o PAA.

### Enquadramento fiscal e regulatório do arrendamento

As alterações no enquadramento fiscal e regulatório do arrendamento, incluindo medidas introduzidas no âmbito do pacote *Mais Habitação*, influenciaram a perceção de risco e de previsibilidade por parte dos proprietários. Embora algumas medidas reforcem os incentivos ao arrendamento acessível, a coexistência de mudanças frequentes no regime legal pode ter produzido efeitos de cautela ou retração na oferta, condicionando a adesão ao PAA, sobretudo por pequenos senhorios.

**Tabela 23– Fatores externos que influenciaram o alcance dos resultados do PAA**

Fator externo	Evolução no período em avaliação	Efeitos observados	Impacto no PAA
<b>Evolução dos rendimentos das famílias</b>	Crescimento nominal moderado dos rendimentos intermédios, inferior à valorização das rendas	Redução do poder de compra habitacional das famílias elegíveis	Diminui a capacidade de acesso a rendas compatíveis com os limites do Programa
<b>Evolução do mercado de arrendamento e dos preços das rendas</b>	Aumentos acumulados elevados e generalizados, sobretudo em áreas urbanas e no litoral	Aumento do diferencial entre rendas de mercado e rendas máximas do PAA	Reduz a atratividade do Programa para os senhorios
<b>Dinâmicas demográficas e pressão acrescida da procura</b>	Crescimento moderado da população residente, impulsionado pelo aumento da população imigrante e concentrado territorialmente	Pressão adicional sobre mercados locais de arrendamento	Maior pressão sobre uma oferta já limitada
<b>Transformação da estrutura dos agregados familiares</b>	Aumento de agregados unipessoais e de pequena dimensão	Maior procura por tipologias pequenas (T0–T2), mais escassas.	Dificulta o ajustamento entre oferta disponível e a procura.
<b>Condições de acesso ao crédito à habitação</b>	Subida abrupta das taxas de juro e das prestações	Deslocação de procura da compra para o arrendamento	Reforça a relevância do PAA, mas aumenta a pressão competitiva

Fator externo	Evolução no período em avaliação	Efeitos observados	Impacto no PAA
<b>Incentivos fiscais ao arrendamento de longa duração</b>	Diminuição da taxa de IRS nos contratos de arrendamento <sup>15</sup>	Regime de arrendamento de longa duração ganha mais vantagens fiscais	O cálculo económico dos senhorios, atendendo aos limites das rendas e ao regime fiscal, é desfavorável ao PAA.
<b>Enquadramento fiscal e regulatório</b>	Alterações frequentes no regime legal e fiscal	Maior incerteza percecionada por proprietários	Pode limitar a adesão de senhorios ao Programa

Em síntese, os fatores externos, caracterizados por uma conjugação de crescimento insuficiente dos rendimentos, valorização acelerada das rendas, aumento da pressão demográfica e deterioração das condições de acesso à compra, terão sido maioritariamente adversos e terão provavelmente contribuído para limitar os resultados do PAA. Estes fatores criaram um contexto estruturalmente desfavorável à expansão do arrendamento acessível, limitando o alcance quantitativo do Programa, mas simultaneamente reforçando a sua pertinência enquanto instrumento de política pública orientado para mitigar falhas de mercado num contexto de forte tensão habitacional.

### 3.3. GESTÃO

#### QA4. Adequação do modelo de gestão e governação

##### Avaliar a adequação do modelo de gestão e modelo de governação

A entidade gestora (IHRU) desenvolve a sua atividade adotando um **modelo centrado numa plataforma digital com elevada automação**. Esta apresenta **falhas na interoperabilidade de dados** (com a Autoridade Tributária, Segurança Social e outras entidades) e **no suporte técnico**, gerando algumas barreiras à adesão. A **desatualização informativa** na plataforma e a **ausência de contactos diretos**, aliadas a uma estratégia comunicacional ineficaz, comprometem a visibilidade do programa.

De uma forma geral, se associarmos a perceção da instabilidade da política de habitação em Portugal, no período em avaliação, a estas debilidades ao nível da divulgação e comunicação do programa e da exploração de parcerias (com os municípios e outros *stakeholders* do setor), e ainda aos poucos resultados alcançados ao nível da articulação do PAA com outros instrumentos, podemos concluir que **o modelo global de governação da política de habitação é imperfeito, prejudicando as condições para o sucesso de cada instrumento, incluindo o PAA**.

##### Modelo, estrutura e circuitos gestão

O modelo de gestão e governação do PAA assenta numa estrutura centrada no IHRU, especificamente no Gabinete de Apoio ao Arrendamento (GAA), que opera com uma equipa de dois técnicos. Este modelo é sustentado por uma **plataforma digital autónoma** que gere todo o ciclo de vida do arrendamento, desde a inscrição dos candidatos e registo dos alojamentos até ao enquadramento dos contratos.

Recentemente, verificou-se um aprofundamento na desmaterialização de procedimentos, destacando-se a introdução do **enquadramento automático de contratos** em maio de 2023, o que eliminou a necessidade de verificação manual dos requisitos por parte dos técnicos do IHRU. No

<sup>15</sup> A taxa autónoma de IRS foi fixada em 25% para contratos de prazo inferior a 5 anos, sendo reduzida para contratos de duração superior. Ver art.º 27.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, art.º 72.º do CIRS e anexo 5 deste relatório.

## RELATÓRIO FINAL

entanto, esta simplificação administrativa **não resultou num aumento expressivo da dinâmica do programa**, uma vez que os indicadores de candidaturas e contratos enquadrados mantiveram uma tendência de estabilização (ou mesmo inversão, após um breve crescimento inicial).

Além disso, embora a legislação preveja mecanismos de **interoperabilidade de dados** com a Autoridade Tributária e a Segurança Social para dispensar a entrega de documentos, a sua implementação ainda não foi efetivada, mantendo o processo dependente da submissão manual de elementos pelos utilizadores.

A plataforma digital, embora central para o funcionamento do PAA e dotada de ferramentas úteis como simuladores de renda e sistemas de comunicação direta entre as partes, apresenta **fragilidades críticas** que comprometem a experiência do utilizador. Identificam-se lacunas na atualização da informação, com referências legislativas obsoletas e manuais de "Perguntas Frequentes" que remetem para quadros legais já revogados. A persistência da designação anterior do programa ("Programa de Arrendamento Acessível") gera confusão pública e dificulta a afirmação do novo conceito de arrendamento acessível. Tecnicamente, a plataforma é descrita como pouco intuitiva e instável, registando-se problemas na pesquisa de alojamentos e a existência de hiperligações inoperacionais (cf. testes de funcionalidade da plataforma e inquéritos aos candidatos e prestadores, tabelas A20, A21, A42 a A46, A49 e A50). Estas barreiras digitais são particularmente penalizadoras para cidadãos com **baixa literacia digital**, como a população idosa, que encontra dificuldades em interagir exclusivamente através de canais eletrónicos.

Relativamente à eficácia processual, os dados indicam que a maioria dos contratos é enquadrada em menos de um mês após o registo da candidatura. Contudo, esta celeridade deve-se, em grande parte, ao facto de **quase quatro quintos dos contratos serem negociados fora da plataforma** (cf. tabelas A40 e A41), através de agentes imobiliários ou acordos prévios, sendo o enquadramento no PAA efetuado apenas *a posteriori*, para garantir o acesso a benefícios fiscais.

No que toca ao suporte técnico, o modelo é considerado ineficaz devido à **ausência de contactos diretos com o IHRU**, como telefone ou e-mail, forçando os utilizadores a recorrer a formulários digitais com elevados tempos de resposta. As evidências dos inquéritos revelam que **57,9% dos candidatos e 42,6% dos prestadores afirma nunca ter obtido resposta** ou tê-la recebido com atraso significativo (por vezes sem conseguir os esclarecimentos necessários), o que gera uma perceção negativa da atuação do IHRU (cf. tabelas A15 a A17).

O **lançamento do PAA foi acompanhado por um importante investimento** por parte do IHRU e da SEH na **promoção do PAA**, designadamente através de campanhas de comunicação alargadas e que refletiram a relevância política que foi conferida ao programa. Esta abordagem proativa traduziu-se na celebração, em 2020, do protocolo "Parceria para a promoção do Programa de Arrendamento Acessível", com portais imobiliários e plataformas "Customer Relationship Management" que, no entanto, nunca teve seguimento prático. Reconhecendo o insucesso daquela estratégia mais generalista, passou a apostar-se numa **abordagem mais focada nos principais parceiros institucionais** (especialmente os municípios)<sup>16</sup> e mantendo uma divulgação mais "passiva", mas generalizada e permanente (p. ex. através de uma banda de divulgação do PAA em todos os emails do IHRU). Não obstante estas alterações ao nível da comunicação-divulgação, os resultados do programa mantiveram-se limitados. A comunicação parece ser mais bem-sucedida nos modelos municipais, como o programa Porto com Sentido, que aposta na proximidade e atendimento presencial para gerar confiança junto dos proprietários (cf. QA8), bem como maior recurso à intermediação de associações de proprietários e inquilinos (cf. entrevistas com AICNP –

---

<sup>16</sup> De acordo com informação do IHRU, até setembro de 2023 tinham sido objeto de ações de divulgação do PAA 47 entidades. Estas ações assumiram essencialmente a forma de contactos e apoio técnico, entre outras no âmbito da criação de programas municipais compatíveis e promoção de oferta pública de habitação em arrendamento acessível.

## RELATÓRIO FINAL

Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal e APANP – Associação de Proprietários do Norte de Portugal, anexo 1.2).

### Modelo de governação: articulação interinstitucional e multinível

A governação do PAA é prejudicada por uma **articulação interinstitucional insuficiente**, especialmente com a **Autoridade Tributária**. A falta de automatismos na partilha de dados fiscais resulta em situações de não atribuição de benefícios devidos, levando senhorios a enfrentar burocracia excessiva ou mesmo a desistir do programa (cf. comentários ao inquérito aos prestadores, secção 1.4.2 do anexo).

**No plano municipal, os resultados ainda não eram visíveis no período de avaliação**, com a validação de apenas 10 programas municipais compatíveis<sup>17</sup>, totalizando 193 contratos de arrendamento em vigor<sup>18</sup> (anexo 6), o que demonstra uma grande margem de manobra na exploração das parcerias multinível para expandir o alcance da política de habitação acessível.

**Esta falha estende-se à cooperação com os agentes do setor** (associativos), como os mesmos referem de forma marcada nas entrevistas realizadas, tal como alguns dos documentos referenciados em anexo.

### QA5. Mecanismos de monitorização e fiscalização

**Avaliar se têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações pelos beneficiários, de forma a contribuir para a boa gestão dos recursos financeiros públicos.**

**São elaborados, pelo IHRU/Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria, reportes mensais de monitorização, promovendo o OHARU um acompanhamento regular em sede de monitorização do PNH e é realizada uma avaliação externa bianual**, embora se mantenham por implementar algumas recomendações da Avaliação 2019-2021 (especialmente a definição de indicadores e metas), o que fragiliza a capacidade de acompanhamento, aprendizagem e prestação de contas do programa.

**A monitorização do mercado de arrendamento, que seria essencial para enquadrar a evolução e a avaliação do programa, depende de informação mais robusta**, designadamente referente ao *stock* de fogos arrendados, rendimentos e taxas de esforços das famílias. **Esta informação não está ainda disponível.**

**Os mecanismos de fiscalização em vigor são insuficientes.** Até maio de 2023 existia verificação documental prévia aos enquadramentos. Com o enquadramento automático, essa análise cessou e não foi substituída por auditorias sistemáticas. Não existe plano anual de fiscalização (preventiva por amostragem e extraordinária por alertas) nem foram realizadas ações de controlo no período avaliado. As medidas previstas (plano de auditoria/fiscalização em 2026 e eventual cruzamento de dados com a AT para confirmar enquadramentos) são prospetivas e ainda sem impacto comprovado. A fiscalização dos contratos enquadrados no PAA fica limitada à atividade geral de verificação e controlo dos regimes de incentivos fiscais, da responsabilidade da AT.

<sup>17</sup> A informação que consta no anexo 6, fornecida pelo IHRU, refere-se à data de 6 de maio de 2025. Para efeitos desta análise considera-se que, em 30 de junho de 2024, a situação era equivalente.

<sup>18</sup> O PMC da CM Lisboa, já existente no anterior período de avaliação, tem um enquadramento distinto, não estando aqui contabilizados os contratos ali inseridos.



## RELATÓRIO FINAL

Conclui-se, assim, que, embora a monitorização do programa seja realizada de forma regular, **os mecanismos atuais de fiscalização não asseguram, de forma suficiente, a boa gestão dos recursos públicos afetos ao PAA.**

### Foi criado e implementado um sistema de monitorização para o PAA?

Cabe ao IHRU assegurar “a monitorização da execução do Programa de Apoio ao Arrendamento, em articulação com as demais entidades envolvidas na sua aplicação” e avaliar “o seu desempenho e os resultados alcançados tendo em conta os fins do programa” (cf. Artigo 26.º do Decreto-lei nº 68/2019, de 22 de maio). O PAA é objeto de avaliação externa bianual, tendo por base os resultados da monitorização.

Durante o período de avaliação, o IHRU (DEPA) elaborou relatórios mensais de monitorização do programa (evidência de 30 relatórios remetidos à Secretaria de Estado da Habitação), reunindo um conjunto de indicadores do PAA: visitas e registo de utilizadores na plataforma, inscrição de candidatos e alojamentos, submissão e enquadramento de contratos (incluindo programas municipais), contratos por escalão de renda e localização geográfica e ainda sobre interação com entidades parceiras (portais/plataformas CRM).

Conforme referimos na secção 1.3.1 (e nota de rodapé 8), não existe informação que permita realizar com regularidade uma monitorização do contexto e do mercado de arrendamento.

Por seu lado, a monitorização do Programa Nacional de Habitação (cujo primeiro relatório foi publicado em maio de 2025) não incorpora indicadores específicos do PAA.

A necessidade de implementar um “modelo interno de controlo de execução e de monitorização regular do programa, com definição de indicadores e metas, por forma a robustecer as avaliações futuras do mesmo e como suporte, num quadro mais alargado da NGPH, da monitorização do Programa Nacional da Habitação (PNH)” foi uma das recomendações estabelecidas na Avaliação do Programa de Arrendamento Acessível 2019-2021 (cf. anexo 9).

### Que mecanismos de fiscalização foram adotados e qual a sua eficácia?

O IHRU, enquanto entidade gestora do PAA, pode, “em momento posterior ao enquadramento automático (...), realizar auditorias para verificação da conformidade dos contratos de arrendamento celebrados com as normas aplicáveis”, devendo os senhorios e os arrendatários “colaborar na resposta aos pedidos de informação e na realização das demais diligências instrutórias promovidas” (cf. Artigo 21.º do Decreto-lei nº 68/2019, de 22 de maio). Até maio de 2023, altura em que foi introduzida a automatização do enquadramento dos contratos, os elementos relativos aos candidatos, aos alojamentos e aos prestadores eram verificados (documentalmente) pela equipa de gestão técnica do programa, na sequência da submissão dos contratos de arrendamento e previamente ao seu enquadramento (para confirmar, p. ex. características dos alojamentos, condições de elegibilidade dos agregados, condições dos seguros, etc.). Depois da alteração legislativa que veio introduzir o enquadramento automático dos contratos registados na plataforma, deixou de existir qualquer análise daqueles elementos. Neste novo contexto, a realização de ações de fiscalização relativas àquelas condições seria particularmente importante.

Note-se que a Avaliação do Programa de Arrendamento Acessível 2019-2021 inclui uma recomendação no sentido da definição de um plano anual de fiscalização e controlo, incorporando duas dimensões: uma de fiscalização preventiva (por amostragem) e uma outra de fiscalização extraordinária, a partir de alertas acerca dos contratos vigentes (cf. anexo 9).

Conforme confirmado com a gestão do programa, não existe um plano de fiscalização associado ao PAA nem foi realizada, durante o período de avaliação, qualquer ação de controle e fiscalização que pudesse detetar a eventual ocorrência de situações de incumprimento. Ainda assim, de acordo com a informação da base de dados do programa, há contratos submetidos (alguns com data posterior

## RELATÓRIO FINAL

à automatização do enquadramento) que foram rejeitados o que poderá indiciar a identificação de situações de incumprimento de condições.

De acordo com informação transmitida pela Direção do IHRU, está previsto que, em 2026, depois de estabilizadas algumas alterações aos programas de apoio ao arrendamento, seja definido um plano de auditoria/fiscalização.

Refira-se ainda que, a fiscalização relativa ao benefício fiscal auferido pelos prestadores está enquadrada na atividade geral de verificação e controle dos regimes de incentivos fiscais, da responsabilidade da AT (não estão disponíveis evidências sobre essa atividade uma vez que a AT não respondeu aos pedidos de informação/reunião). Em sede do procedimento anual declarativo dos rendimentos para efeitos de cálculo do IRS/IRC - neste caso, para concessão dos benefícios fiscais -, os prestadores têm de identificar os contratos de arrendamento enquadrados no PAA ou programas municipais de oferta para arrendamento habitacional a custos acessíveis. Esta identificação pode, eventualmente, ser sujeita a um cruzamento com a informação transmitida pelo IHRU (como vimos antes, o IHRU deve comunicar à AT, até ao final do mês de fevereiro de cada ano, os contratos que foram objeto de enquadramento PAA no ano anterior, bem como as situações em que tenha ocorrido a cessação do enquadramento e respetivas datas) por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira, por forma a confirmar aquele enquadramento<sup>19</sup>.

### 3.4. EFICIÊNCIA

#### QA6. Aplicação de benefícios públicos

**Avaliar se está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos.**

Em síntese, o **montante global e o peso relativo dos benefícios fiscais atribuídos ao abrigo do programa são pouco significativos, mas bem percebidos e apreciados pelos prestadores** que aderiram. No entanto, **os agregados de nível de rendimento médio-baixo não têm resposta por via do programa**. O nível das rendas, ainda que “acessíveis”, exclui à partida uma boa parte destes (devido à limitação da taxa de esforço) e a oferta existente favorece o acesso dos estratos de maior rendimento dentro do universo de agregados elegíveis.

Embora não haja evidências de situações de incumprimento ou atribuição indevida de benefícios, **não há controlo das desconformidades**, nem prévias à contratação, nem posteriores ao enquadramento dos contratos, à exceção da atividade corrente da Autoridade Tributária no âmbito das declarações de IRS e IRC.

#### Quais e quantos são os benefícios públicos em causa?

O PAA é um programa que se baseia na concessão de um benefício fiscal aos prestadores: isenção total de IRS ou IRC nos contratos enquadrados.

Adicionalmente, através dos programas municipais compatíveis, é concedido o benefício de isenção de IMI aos prestadores. Também no âmbito dos PMC é possível a concessão de um subsídio municipal aos inquilinos, em determinadas condições, baixando a taxa de esforço com pagamento das rendas para limites compatíveis com os do PAA (máximo de 35% do rendimento mensal bruto).

Não há informação de fontes oficiais que permita estimar integralmente qual o montante destes benefícios.

Explorando o relatório Despesa Fiscal 2024 (Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras, 2025), que cobre o período 2021-2024, conclui-se que:

<sup>19</sup> Não foi possível verificar esta informação com a Autoridade Tributária.



## RELATÓRIO FINAL

- o montante global de isenções tributárias ou deduções à matéria coletável em sede de IRS, ou de IMI, para arrendamento acessível (no PAA ou em programas municipais) é considerado “benefício fiscal sem quantificação”.
- quanto ao IRC, os valores de dedução à matéria coletável dos rendimentos prediais previstos no DL 68/2019 ascenderam a 0,1 M€ em 2023 e 0,4 M€ em 2024 nos contratos enquadrados no PAA e a 0,1 M€ em 2024 nos programas municipais. Este valor representa menos de 0,02% do total de benefícios fiscais de IRC concedidos em Portugal nesses dois anos (2023-2024).

Adicionalmente, este relatório Despesa Fiscal 2024 identifica um montante global de 1,5 milhões de isenção tributária (IMT), ao abrigo do Estatuto de Benefícios Fiscais, para aquisição, reabilitação ou construção de prédios urbanos para afetação ao PAA, em 2024 (0,4% do total de benefícios em sede de IMT concedidos nesse ano).

Quanto ao IRS, uma estimativa própria aponta para um valor de benefício fiscal médio anual (no período em avaliação) que ascende a cerca de 0,6 M€<sup>20</sup>. Este valor representa em torno de 0,01% do total de benefícios de IRS concedidos em 2023 ou 2024 em Portugal.

Estamos, portanto, em presença de uma parcela muito pouco significativa dos benefícios fiscais concedidos no país. Este facto resulta da pequena dimensão do programa, mas, ainda que este fosse muito mais robusto, a conclusão não se alteraria de forma sensível.

Pode, ainda, considerar-se que as regras do programa, ao exigir a subscrição de seguros de arrendamento acessível (pelos prestadores e candidatos), oferece um benefício relacionado com a segurança contratual.

### Como é controlada a concessão desses benefícios?

Remetendo para a questão anterior, refere-se que, até à entrada em vigor do DL nº 38/2023, de 29 de maio, todos os contratos eram verificados pelo IHRU antes do seu enquadramento. A partir desse enquadramento, a Autoridade Tributária processava a concessão dos benefícios, no âmbito do procedimento anual declarativo dos prestadores.

Este diploma veio simplificar o procedimento, prevendo o enquadramento automático dos contratos. Isso significa que, desde que os elementos colocados na plataforma, pelo prestador e pelo candidato, estejam conforme as condições do programa, o prestador poderá declarar o contrato como enquadrado na sua declaração de impostos. O procedimento passou a ser:

- Registo do contrato no Portal das Finanças.
- Contratação dos seguros obrigatórios.
- Submissão, pelo candidato e pelo prestador, dos comprovativos do cumprimento dos requisitos anteriores na plataforma eletrónica do IHRU (no prazo de 20 dias após o registo do contrato no PF).

Após este procedimento, o contrato de arrendamento fica automaticamente enquadrado no PAA, com efeitos a partir da data da celebração do mesmo.

Em qualquer um dos períodos (até e após maio de 2023) não há registo de desconformidades. No entanto, no procedimento anterior à simplificação havia um controlo prévio, ao passo que após a alteração ganhou importância a realização de “auditorias para verificação da conformidade dos

---

<sup>20</sup> Considerando a média anual de enquadramento de cerca de 330 contratos de habitação permanente (com prazo igual ou superior a 5 anos) e uma renda média mensal de 560 euros (valor de contrato) ou de 625 euros (valor máximo admissível), o valor anual de rendas pagas nestes contratos seria, aproximadamente, de 2,2/2,5 M€. Admitindo que a todos se aplicava a taxa autónoma de 25%, o imposto devido seria de 0,55 M€ (considerando as rendas reais) ou de 0,63 M€ (considerando as rendas máximas admissíveis).

## RELATÓRIO FINAL

contratos de arrendamento celebrados com as normas aplicáveis”, como determina o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 68/2019.

No entanto, o IHRU (entidade gestora do PAA) não realizou qualquer auditoria deste tipo e o respetivo plano e parâmetros não estão ainda definidos, pelo que, deste ponto de vista, não está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos, embora o normal controlo das declarações de IRS/IRC pela Autoridade Tributária possa suprir esta falha.

### Como são percebidos e valorizados estes benefícios pelos proprietários-senhórios, pelos inquilinos e por outros *stakeholders*?

Do lado dos prestadores, que são os destinatários dos benefícios mais explícitos do programa, a perceção é clara. De acordo com o inquérito realizado, cerca de 93% aderiram para obter o **benefício fiscal** (proporção que ascende a 95% no caso dos prestadores já com contratos enquadrados, cf. tabela A34), sendo que 70% afirmam mesmo ter baixado a renda face ao valor que, anteriormente à adesão, pretendiam (cf. tabela C37). Acresce que apenas 16% estão insatisfeitos com os benefícios que lhes foram concedidos (cf. tabela A45).

No entanto, as entrevistas a *stakeholders*, as dinâmicas de preços do arrendamento no mercado e a comparação com outros regimes de rendas reduzidas confirmam a perceção mais geral de que estes benefícios fiscais não são atrativos, ou a sua vantagem será contrariada por algumas das regras e procedimentos do programa.

Do lado dos candidatos, a perceção não é tão clara. O inquérito permite concluir que apenas 1 em cada 3 inquilinos que celebraram contrato não se considera satisfeito com o valor da renda, mas, contrastando com este dado, entre os candidatos que não assinaram contrato essa proporção é de cerca de metade (cf. tabela A21). Note-se que 40% destes candidatos consideram não encontrar uma oferta, no programa, compatível com os seus rendimentos (a procura por rendas mais acessíveis é a motivação da maioria da adesão ao programa, em 57% dos casos, cf. tabela A13) e que 58% não a encontram na zona pretendida (cf. tabela A20).

A exigência de celebração de **seguros de arrendamento acessível** para o enquadramento de um contrato de arrendamento no PAA não parece ser um obstáculo à adesão ao programa e a satisfação com esta solução é geral e significativa.

Entre os candidatos inquiridos, 40,8% estão satisfeitos com o modelo (este valor aumenta ligeiramente no caso dos candidatos com contrato PAA). O mesmo acontece com a “informação disponível sobre seguros” (37,7% dos candidatos estão satisfeitos) e com a “informação e contacto com as seguradoras” (44,5%) (cf. tabela A21). Ainda assim, 19% dos candidatos que celebraram contrato concordam que “o seguro é caro e aumenta os encargos com o arrendamento” e 23,3% assinalam que “não há oferta suficiente de seguros deste tipo para permitir escolha”. Apenas 6,7% destes candidatos considera que “o procedimento para a obtenção do seguro é complexo e/ou demorado” (cf. tabela A22).

Os prestadores, por seu lado, quer tenham ou não celebrado um contrato no âmbito do PAA, também se revelam satisfeitos com a obrigatoriedade da contratação de seguros pelo inquilino (53,3% dos prestadores com contrato e 57,3 % dos prestadores sem contrato, cf. tabelas A45 e A49). No caso dos que celebraram contrato PAA, a avaliação da experiência de contratação do seguro (cf. tabela A48) é positiva na medida em que “é uma boa medida para aumentar a segurança e a confiança no arrendamento” (54,3%). No entanto, a maioria dos prestadores com contrato concorda que “não há oferta suficiente de seguros deste tipo para permitir escolha” (52,5%) e quase um terço considera o seguro “desnecessário, podendo ser substituído por outras medidas acordadas entre o inquilino e o senhorio” (30%). Alguns destes prestadores com contrato PAA consideram que o seguro é caro e aumenta os encargos com o arrendamento (24,7%) e que “o procedimento para a obtenção do seguro é complexo e/ou demorado” (17,0%). No caso da “obrigatoriedade da contratação de seguro pelo senhorio”, questão colocada aos prestadores sem contrato PAA, a satisfação é menor, mas ainda assim significativa (40,0% satisfeitos (cf. tabela A49).

## RELATÓRIO FINAL

A opinião dos *stakeholders* (cf. entrevistas) aponta para que os seguros obrigatórios não sejam um entrave à adesão ao PAA, embora nalguns casos, de rendas mais baixas, o valor do prémio possa ser um encargo relativamente importante. Aliás, o facto de outras formas de garantia contratual não serem acionadas atesta, segundo a equipa de suporte do PAA, a pouca relevância deste obstáculo (cf. entrevista). Ainda assim, vários *stakeholders* sugerem a importância de alargar a oferta de seguros de arrendamento acessível, para possibilitar a escolha aos segurados. Efetivamente, este é um aspeto que não tem qualquer evolução desde a fase inicial do programa: a oferta está limitada a uma única seguradora. Atendendo à exigência, é imperativo que se trabalhe com as seguradoras, no sentido de diversificar a oferta ou se ofereçam alternativas (fiadores, cauções, mecanismos de garantia mútua ou mesmo garantias públicas, à semelhança da *Garantie Visale* francesa<sup>21</sup>).

### **Os benefícios estão a ser dirigidos à globalidade dos potenciais beneficiários ou, apenas, a alguns segmentos?**

Se atendermos à distribuição de rendimentos dos agregados candidatos (tabela 5), verificamos que um terço dos candidatos apresenta um rendimento anual médio inferior a 10 mil euros e cerca de 60% tem rendimento inferior a 15 mil euros.

No entanto, explorando a base de dados dos contratos, regista-se uma distribuição bastante diferente: apenas 15% dos inquilinos em contratos de prazo igual ou superior a 60 meses têm rendimentos anuais inferiores a 15 mil euros. 20% têm rendimentos entre 15 e 20 mil euros e 50% têm rendimento entre 20 e 35 mil euros. Os restantes 15% têm rendimentos anuais superiores a 35 mil euros.

Esta distribuição era expectável: a procura concentra-se nos agregados com maiores dificuldades em aceder ao mercado, mas o nível das rendas favorece o acesso de cidadãos de rendimentos mais altos, ainda que dentro dos parâmetros admissíveis. Mas isto significa que o PAA não está a dar resposta proporcional aos agregados de rendimentos médios-baixos.

Como se verifica pela análise documental e pelo estudo de caso do programa Porto com Sentido (capítulos 5 e 8 do volume anexo), esta falha é reconhecida por muitos agentes e estudiosos do setor, sendo sugeridas muitas estratégias para a combater: desdobramento e articulação com outros instrumentos de estímulo à oferta ou apoio à procura (p. ex. programas municipais compatíveis, 1.º Direito e Porta 65) e disponibilização de mais património público para arrendamento acessível.

## **3.5. COERÊNCIA EXTERNA**

### **QA3. Contributo para concretização da NGPH**

**Avaliar a participação do programa para a concretização da “Nova Geração de Políticas de Habitação” através do contributo para o “Objetivo 2: garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado”.**

No período em avaliação, os referenciais mais relevantes para a análise do enquadramento do PAA edifício das políticas públicas para a habitação seriam já o Programa Nacional de Habitação e o Mais Habitação, e não tanto a NGPH (aprova da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio). De qualquer forma, a análise realizada permite concluir que **o PAA não tem um contributo efetivo para o objetivo que a NGPH lhe atribuía (garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado)**, não se tendo concretizado a expectativa inicial, **nem está a articular-se eficientemente com instrumentos da política** que lhe são complementares no quadro dessa Resolução.

<sup>21</sup> Cf. Suárez, Carlos: Garantias e seguros de rendas: uma solução para dinamizar o arrendamento em Portugal? (anexo 8.3) e <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F33453>.

**A NGPH (no seu sentido estrito, correspondente à Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio) ainda é o referencial mais pertinente para avaliar o contributo do PAA para uma política de habitação integrada?**

Embora o Programa Nacional de Habitação 2022-2026 faça referência à NGPH, esta referência é muito pouco sistemática e sem uma clara articulação com a Lei de Bases da Habitação ou com a, igualmente referida, estratégia Mais Habitação. Os objetivos e eixos do PNH são distintos daqueles em que se organiza a NGPH, enquadrando o PAA no seu Eixo 3 (Incentivar a oferta privada de arrendamento a custos acessíveis).

Esta formulação limita o foco do PAA, ao centrá-lo na oferta privada (a legislação refere que o PAA se dirige a imóveis de entidades públicas ou privadas). Seria interessante clarificar esta orientação, no quadro, aliás, do que refere o Relatório de Monitorização do PNH para o período 2022-2024, onde a Recomendação R4 refere “Rever e atualizar o PNH 2022–2026”, falando de simplificar, harmonizar, reduzir ambiguidades, clarificar. No seu enquadramento regulamentar, o PAA não é um programa dirigido apenas à oferta privada.

**O PAA está a contribuir para o objetivo de garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado?**

A resposta a esta questão decorre da resposta à questão anterior. O contributo do PAA para este objetivo é marginal, até por comparação com outros instrumentos da política de habitação, que abrangem um número muito maior de agregados (instrumentos de apoio às rendas e regime de contratos de longa duração, por exemplo) e com o crédito à aquisição de casa.

Na avaliação realizada em 2022, incidindo sobre a fase inicial do programa, referia-se que, apesar dos resultados muito abaixo das expectativas (tanto do ponto de vista quantitativo quanto para algumas dimensões mais qualitativas – contributo para a reabilitação do parque habitacional, para a mobilidade e reequilíbrio territorial e para a segurança contratual, por exemplo), havia uma perspetiva positiva: “os primeiros anos de implementação do PAA foram um laboratório de experimentação de soluções e abordagens que tendem a gerar um processo de reconhecimento do programa (ou do regime de benefícios) do arrendamento acessível pelos agentes públicos e privados, bem como pela sociedade em geral, o que, futuramente, se deverá traduzir numa maior adesão. O conjunto de ajustamentos que estão em curso (muitos deles já iniciados no período em avaliação) serão facilitadores dessa trajetória”.

No entanto, os resultados mostram que não houve evolução, não se concretizando as expectativas de consolidação do programa.

**E qual o contributo do PAA para as metas da NGPH?**

A conclusão anterior pode alargar-se à avaliação do contributo do PAA para as metas quantitativas da NGPH, que são as seguintes:

- a) *Aumentar o peso da habitação com apoio público, na globalidade do parque habitacional, de 2 % para 5 %, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos.*
- b) *Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%.*

A NGPH define habitação com apoio público como sendo “fogos destinados a famílias carenciadas ou em situação de sobrecarga de custos habitacionais de propriedade pública ou de outras entidades, sempre que disponibilizados no regime de arrendamento apoiado, no regime de renda condicionada, no regime de propriedade resolúvel ou ao abrigo do Programa de Arrendamento Acessível”. Atendendo à sua baixa eficácia, o PAA, na sua globalidade, contribui pouco para a meta dos 170 mil fogos adicionais.

## RELATÓRIO FINAL

No entanto, deve referir-se que tem algum potencial para contribuir para o crescimento do parque de propriedade pública<sup>22</sup> (no período em avaliação, a base de dados do programa registava 165 contratos enquadrados referentes a imóveis do IHRU) ou de arrendamento para subarrendamento público (ao abrigo do PAA existiam, neste período, 193 contratos inseridos em programas municipais compatíveis, referentes a imóveis arrendados aos municípios para posterior subarrendamento). São proporções significativas do total de imóveis abrangidos pelo regime do arrendamento acessível.

A taxa de esforço média nos contratos enquadrados no PAA era, no período em avaliação, de 27,7%, aproximando-se da meta definida para a “taxa de sobrecarga” e muito abaixo da taxa de esforço média nos novos contratos de arrendamento (que algumas estimativas, como referimos na resposta à QA2, já fixam em valores superiores a 80%).

### Ao nível da articulação com outros instrumentos da NGPH, que balanço pode fazer-se?

Como se refere noutras secções deste relatório (designadamente na resposta às questões de avaliação da pertinência, eficácia, eficiência e governação do programa, há um potencial por explorar, mas ainda não verificado, na articulação com outros instrumentos da política de habitação, com os quais seria suposto combinar-se (FNRE, IFRRU, Arrendar para Subarrendar e PMC, para oferta pública, 1.º Direito, P65).

Apesar das alterações legislativas que foram aprovadas no período de avaliação, tendentes a estimular a oferta e a apoiar as famílias no arrendamento (DL38/2023, DL 90-C/2022 e Lei 56/2023), não existe uma estratégia que garanta coerência da política de habitação, nas suas diversas dimensões, nem uma intervenção proativa, que informe os destinatários das medidas, facilite o acesso aos apoios e benefícios de forma eficiente e implemente um modelo de governação multinível que envolva todos os agentes, públicos, associativos e privados.

## QA8. Comparação com outros instrumentos

**Avaliar comparativamente o Programa, na componente de requisitos e parâmetros (como a taxa de esforço, renda entre outros), face a outros programas de rendas reduzidas, como sejam os programas de iniciativa municipal ou outros com benefícios fiscais em função da duração do contrato.**

Esta questão avalia comparativamente o PAA, na sua componente de requisitos e parâmetros (valores de renda, taxa de esforço, limites de rendimento, duração contratual e incentivos aos prestadores), face a outros instrumentos de rendas reduzidas em vigor no período de avaliação (julho de 2021 a junho de 2024).

As principais conclusões a retirar desta análise comparativa são (i) que **os programas municipais compatíveis mobilizam mecanismos e procedimentos que os tornam extensões locais eficazes do PAA**, respeitando os limites de renda e a duração contratual, acrescentando benefícios fiscais e margens de estabilidade contratual aos prestadores e, através de subsídio às rendas, que contorna parcialmente a limitação das taxas de esforço, alargando o leque de beneficiários a escalões de rendimento inferiores; exigem, no entanto, um esforço ao nível da comunicação e gestão muito significativo; e (ii) o **regime de arrendamento de longa duração, que já era competitivo anteriormente, tornou-se ainda mais atrativo após as alterações introduzidas pelo Mais Habitação**, sendo mais favorável, do ponto de vista do cálculo económico (renda líquida potencialmente mais elevada, possibilidade de deduções fiscais de encargos com o imóvel e dispensa de seguros de arrendamento acessível) e da simplicidade processual (dispensa de

<sup>22</sup> De acordo com os Censos 2021, existiam, em Portugal, 123.053 alojamentos clássicos de residência habitual de propriedade de entidades públicas, ou seja, 3% do total deste tipo de alojamentos.



RELATÓRIO FINAL

inscrição na plataforma e da taxa de esforço máxima e outros elementos referentes aos inquilinos dos senhorios) do que o PAA.

### Análise comparativa

A análise incide sobre dois instrumentos relevantes e operacionalmente ativos no período:

- Programa Porto com Sentido, de iniciativa municipal, gerido pela Porto Vivo, SRU.
- Regime fiscal do arrendamento de longa duração, enquadrado pela Autoridade Tributária.

Estes instrumentos foram selecionados por representarem modelos alternativos de intervenção pública no arrendamento: um de intermediação pública direta, outro de incentivo fiscal indireto, permitindo avaliar complementaridades, sobreposições e diferenças estruturais face ao PAA.

**Tabela 24 - Síntese comparativa entre instrumentos de renda reduzida (requisitos e parâmetros)**

Dimensão / Parâmetro	PAA	Porto com Sentido (Porto Vivo, SRU)	Arrendamento de Longa Duração (AT)
<b>Âmbito territorial</b>	Nacional	Municipal (Porto)	Nacional
<b>Natureza do instrumento</b>	Programa público nacional de arrendamento acessível	Programa municipal de intermediação pública	Regime fiscal aplicável a contratos privados
<b>Universo de destinatários (inquilinos)</b>	Agregados de rendimentos intermédios	Agregados de rendimentos baixos e intermédios	Sem limitação
<b>Limites de rendimento dos candidatos</b>	Sim, definidos por Portaria (composição do agregado). Máximo de 36.700 €* + 10.000 € por adulto adicional + 5.000 € por cada dependente adicional. *varia anualmente, correspondendo ao rendimento até ao 6.º escalão IRS.	Sim, definidos por regulamento municipal (respeitando os limites do PAA). Máximo de 36.700 €* + 10.000 € por adulto adicional + 5.000 € por cada dependente adicional. *varia anualmente, correspondendo ao rendimento até ao 6.º escalão IRS.	Sem limitação
<b>Limites de rendimento para um casal com 2 dependentes</b>	56.700 €	56.700 €	Sem limitação
<b>Renda máxima</b>	Sim. 80 % do valor de referência do preço de renda da habitação (art.º 10.º do DL 68/2019 e Portaria específica).	Sim. O regulamento municipal respeita os limites do PAA e, para tipologias maiores, impõe limites mais restritos.	Sim. A renda não pode exceder em mais de 50% a renda máxima do PAA.
<b>Renda mínima</b>	Não	Não	Não
<b>Taxa de esforço máxima</b>	35%	35%, com possibilidade de subsídio municipal	Sem limitação
<b>Subsídio da renda</b>	Não	Sim, subsídio municipal (até 30% da renda)	Não
<b>Tipologias abrangidas</b>	Todas (habitação completa ou parte)	Todas, com incidência maior em T0–T2	Todas, sem limitação
<b>Duração mínima dos contratos</b>	5 anos (regra geral)	5 anos. Admite contratos por período inferior (mín. 3,5 anos, mas com perda de benefícios fiscais).	> 2 anos (benefício cresce com duração)
<b>Benefícios fiscais ao senhorio</b>	Isenção total de IRS/IRC	Idênticos aos do PAA + isenção de IMI	Redução progressiva da taxa de IRS (25%, ..., 5%)

RELATÓRIO FINAL

Dimensão / Parâmetro	PAA	Porto com Sentido (Porto Vivo, SRU)	Arrendamento de Longa Duração (AT)
<b>Pagamento antecipado de rendas</b>	Não	Sim (até 24 meses)	Não
<b>Garantias para o senhorio</b>	Quadro legal e fiscal; seguros de arrendamento	Intermediação pública, com pagamento garantido da renda e devolução do imóvel em estado normal	Quadro legal e fiscal
<b>Modelo de captação de imóveis</b>	Registo voluntário na plataforma nacional	Captação ativa e <i>build to rent</i>	Decisão autónoma do proprietário
<b>Identificação e contacto com candidatos</b>	Plataforma PAA ou mercado livre	Gestão municipal direta (candidatura a sorteio)	Mercado livre
<b>Grau de intervenção pública</b>	Baixo a moderado	Elevado	Nulo

Esta comparação<sup>23</sup> evidencia três modelos distintos de intervenção pública no arrendamento.

O PAA posiciona-se como um instrumento nacional de regulação de mercado, atuando sobretudo através da definição de tetos de renda, limites de rendimento e incentivos fiscais aos proprietários. O programa procura corrigir uma falha estrutural do mercado, a exclusão das classes intermédias, sem recorrer a subsídio direta da renda nem a intermediação pública intensiva. O seu grau de intervenção é limitado, assentando na autorregulação dos agentes dentro de um quadro normativo estrito.

O Porto com Sentido aprofunda este modelo, adotando uma lógica de intermediação pública direta. Mantém rendas máximas inferiores às do PAA, concede benefícios fiscais adicionais (isenção de IMI), introduz subsídio municipal para controlar a taxa de esforço e oferece garantias adicionais aos proprietários (pagamento antecipado, redução de risco, acompanhamento permanente). Este desenho permite maior eficácia social, mas exige uma capacidade institucional elevada e recursos financeiros municipais, o que condiciona a sua replicabilidade à escala nacional.

O arrendamento de longa duração (ALD), por sua vez, não é um programa de arrendamento acessível, mas um instrumento fiscal de estabilização contratual. Não impôs limites de renda até 2024, passando nesse ano a condicionar o benefício fiscal a um valor de renda que não pode exceder em 50% os valores máximos do PAA, nem critérios de elegibilidade social, atuando apenas pelo lado da oferta através da redução progressiva do IRS. Assim, trata-se de um instrumento complementar, mas insuficiente para responder a falhas de mercado de natureza distributiva. No entanto, a sua vantagem, do ponto de vista do cálculo económico, na ótica dos senhorios, é muito relevante. Conforme se mostra no anexo 5, para qualquer valor de renda e admitindo o prazo contratual mais corrente no PAA (o mínimo, que são 5 anos), o rendimento líquido de IRS é sempre superior no ALD. Acrescem ainda outros fatores: maior simplicidade, sem necessidade de registo em plataforma nem verificação da taxa de esforço do inquilino; possibilidade de deduções fiscais de despesas com o imóvel; dispensa da celebração de seguros de arrendamento acessível. Se isto é verdade para contratos de 5 anos (taxa de IRS é de 15%), é mais nítido para contratos de duração superior, em que a taxa do imposto diminui.

Como já referimos, e ainda antes da entrada em vigor, com o Mais Habitação, este novo regime de ALD, mais favorável do que o que vigorava desde 2019, abrangia um número de contratos de arrendamento habitacional significativamente superior aos dos contratos enquadrados no PAA, o que antecipa uma maior perda de relevância do arrendamento acessível ao abrigo do regime atual.

<sup>23</sup> No anexo 5 apresenta-se uma versão mais detalhada da tabela comparativa.



RELATÓRIO FINAL

A análise comparativa entre o PAA e o Porto com Sentido (de iniciativa municipal e gerido pela Porto Vivo, SRU, um instrumento de arrendamento acessível ativo no período da avaliação e com objetivos convergentes com o PAA) permite confrontar os dois modelos de intervenção pública no arrendamento acessível, um de âmbito nacional, assente sobretudo na regulação de mercado e em incentivos fiscais e outro, de âmbito municipal, baseado numa lógica de incentivos fiscais, intermediação pública direta e subsidiação da renda.

A tabela seguinte sintetiza os principais requisitos e parâmetros de ambos os programas, constituindo a base para a análise crítica das suas diferenças, complementaridades e implicações em termos de eficácia, equidade e capacidade de escala.

**Tabela 25– Indicadores comparáveis dos Programas PAA e Porto com Sentido**

Indicador		PAA – Programa de Apoio ao Arrendamento	Porto com Sentido – Porto Vivo, SRU
<b>Modelo de intervenção</b>		Regulação nacional + incentivos fiscais	Intermediação pública direta + incentivos fiscais + subsidiação municipal
<b>N.º de candidaturas recebidas</b>		49.337	3.697
<b>N.º de contratos concretizados</b>		1.011	162
<b>N.º de proprietários envolvidos</b>		1.389	152
<b>Rendimento médio dos candidatos/agregados</b>		1.981,94 € / mês	1.647,13 € / mês
<b>Perfil de rendimentos dos candidatos</b>		Predominância de rendimentos intermédios	64% abaixo da média; 34% acima
<b>Taxa de esforço média efetiva</b>		27,7%	30,5% (incluindo o subsídio municipal, que abrange mais de 90% dos inquilinos)
<b>Agregados com taxa de esforço &gt;35%</b>		Limitada por regra do Programa	Mitigada por subsídio municipal
<b>Renda média mensal – total (€)</b>		562,51 €	(Aproximadamente) 497,59 €
<b>Renda* média por tipologia (€)</b>  * renda paga ao senhorio	<b>T0</b>	427,87 €	407,45 €
	<b>T1</b>	534,43 €	434,81 €
	<b>T2</b>	565,35 €	510,09 €
	<b>T3</b>	598,32 €	521,07 €
	<b>T4</b>	569,11 €	557,44 €
	<b>T5</b>	688,00 €	
	<b>T5+</b>	1.200,00 €	
<b>Distribuição das rendas</b>		Maior dispersão, incluindo valores >700€	~86% das rendas entre 300€ e 600€
<b>Agregados com subsídio direto à renda</b>		Não aplicável	147 agregados (90,7%)
<b>Valor do subsídio à renda (€)</b>		Não aplicável	Mín. 7,93 €; máx. 475 €
<b>Prazo médio dos contratos</b>		57 meses	58 meses
<b>Tipologias predominantes</b>		T2 e T3	T1 e T2
<b>Modelo de identificação de inquilinos</b>		Plataforma nacional	Concurso público e sorteio, de base local
<b>Intervenção pública na gestão do contrato</b>		Baixa	Elevada (gestão ativa municipal)

A comparação dos indicadores operacionais e de resultados evidencia diferenças claras entre o PAA e o Porto com Sentido, que refletem modelos de intervenção pública distintos e níveis diferenciados de intensidade da ação pública no mercado de arrendamento.

Desde logo, observa-se uma diferença de escala muito significativa entre os dois programas. O PAA, enquanto instrumento nacional, registou um volume elevado de candidaturas (cerca de 49 mil), contrastando com as 3.697 candidaturas recebidas pelo Porto com Sentido no período em avaliação. Esta diferença traduz não apenas o âmbito territorial dos programas, mas também a sua

## RELATÓRIO FINAL

função no sistema de políticas públicas de habitação: o PAA atua como instrumento de enquadramento geral do mercado, ao passo que o Porto com Sentido assume uma lógica seletiva, focalizada e até social. Esta diferença reflete-se igualmente no número de contratos concretizados, muito superior no PAA, ainda que, em termos relativos, o Porto com Sentido apresente uma maior capacidade de conversão de candidaturas em contratos efetivos, beneficiando de um modelo de gestão ativa e de intermediação direta.

No perfil socioeconómico dos beneficiários, os dados confirmam uma segmentação diferenciada dos públicos-alvo. O rendimento médio mensal dos agregados enquadrados no Porto com Sentido é inferior ao observado no PAA (1.647 € face a 1.982 €), sendo que cerca de dois terços dos candidatos apresentam rendimentos abaixo da média do próprio programa municipal. Este padrão confirma que o Porto com Sentido consegue abranger agregados economicamente mais vulneráveis dentro do espectro do arrendamento acessível, enquanto o PAA se posiciona predominantemente no segmento intermédio da distribuição de rendimentos.

A taxa de esforço média efetiva é semelhante nos dois programas, situando-se abaixo do limiar de 35%. Contudo, os mecanismos subjacentes são distintos, no PAA, o controlo da taxa de esforço resulta da limitação prévia da renda admissível; no Porto com Sentido, a taxa de esforço é ativamente corrigida através de subsídio municipal da renda, aplicada a mais de 90% dos agregados com contrato. Este elemento revela um grau de proteção social significativamente mais elevado no programa municipal, permitindo acomodar rendimentos mais baixos sem comprometer a sustentabilidade do contrato.

As diferenças são igualmente evidentes ao nível dos valores de renda praticados. O PAA apresenta uma maior dispersão de rendas, incluindo valores superiores a 700 €, sobretudo em tipologias maiores e em mercados mais pressionados. Em contraste, o Porto com Sentido concentra cerca de 86% dos contratos em rendas entre 300 € e 600 €, com valores médios sistematicamente inferiores por tipologia, especialmente nas tipologias mais procuradas (T1 e T2). Esta compressão dos valores de renda resulta de limites mais restritivos e da intervenção direta do Município na negociação e definição das condições contratuais.

No que respeita à estabilidade contratual, ambos os programas apresentam prazos médios muito semelhantes, próximos dos 58 meses, indicando que, apesar das diferenças no modelo de intervenção, ambos conseguem promover contratos de duração longa, contribuindo para a segurança residencial dos agregados abrangidos.

Por fim, o contraste entre os modelos de seleção e gestão dos contratos é particularmente relevante. O PAA assenta numa lógica de plataforma nacional e procura regulada, com intervenção pública limitada após a celebração do contrato. O Porto com Sentido, pelo contrário, envolve uma gestão municipal intensa, desde a seleção por concurso e sorteio até ao acompanhamento contínuo dos contratos, mitigando riscos para proprietários e inquilinos, mas exigindo maior capacidade institucional e recursos públicos.

Em síntese, a leitura conjunta destes indicadores confirma que o PAA e o Porto com Sentido não concorrem diretamente, antes operam de forma complementar. O PAA assegura escala, previsibilidade normativa e cobertura nacional para os rendimentos intermédios, enquanto o Porto com Sentido demonstra maior eficácia distributiva e social, ao conseguir integrar agregados de menores rendimentos através de intermediação pública direta e subsídio da renda. Esta complementaridade reforça a importância de articulação entre níveis nacional e municipal na promoção do arrendamento acessível.

## 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Tal como referimos atrás, a avaliação baseia-se apenas em informação referente ao período definido para a análise – julho de 2021 a junho de 2024 –, pelo que as suas conclusões (e as consequentes recomendações) não entram em linha de conta com as significativas evoluções posteriores na política de habitação - designadamente a substituição do PAA por um novo regime simplificado do arrendamento acessível (RSAA).

Este RSAA é uma versão mais desburocratizada e com menores limitações do que o PAA (eliminação da exigência de seguros e da taxa de esforço máxima para os candidatos e redução do prazo mínimo de duração dos contratos para 3 anos) mas, no essencial, mantém o regime de benefícios fiscais e a existência de programas municipais, pelo que, com as devidas adaptações, as recomendações que são feitas nesta avaliação mantêm validade.

### 4.1. CONCLUSÕES

As conclusões estão organizadas de forma integrada, percorrendo os domínios da avaliação (Pertinência, Eficácia, Gestão, Eficiência e Coerência Externa), e para cada uma são indicadas as secções e anexos que as fundamentam.

Numa síntese geral, a avaliação conclui que **o Programa de Apoio ao Arrendamento corresponde, no quadro do edifício dos instrumentos de política de habitação, a uma intervenção pertinente, respondendo a uma efetiva falha de mercado que está a agravar-se.** No entanto, **os mecanismos previstos não estão a permitir alcançar os objetivos**, nem do ponto de vista da criação de uma oferta relevante de habitação para arrendamento acessível, nem do ponto de vista da abrangência de todos os segmentos de potenciais beneficiários.

Alguns dos mecanismos previstos na Teoria de Mudança subjacente são afetados por **insuficiências associadas ao modelo de gestão adotado** (baseado numa automatização de procedimentos que assenta numa plataforma eletrónica com algumas deficiências, em estratégias ineficazes de comunicação e numa monitorização que não permite acompanhar as dinâmicas do mercado e dos diversos instrumentos da política no seu conjunto).

Também **há fatores externos que afetam os resultados**, destacando-se a **dinâmica fortemente inflacionista do mercado**, não acompanhada, ao mesmo ritmo, pelo crescimento dos rendimentos das famílias, e ainda **a instabilidade da política de habitação em Portugal**, sem uma governação integrada, que reforça as perturbações no próprio mercado e consome recursos de gestão. Emerge aqui a questão dos fracos resultados na articulação entre instrumentos de política, atuando do lado da oferta e da procura, e mesmo a existência de instrumentos que concorrem entre si na captação/criação de fogos para arrendamento (com desvantagem para o PAA, como é o caso do regime do arrendamento de longa duração).

**Esta quase irrelevância do programa tende a manter-se, no futuro, a menos que se introduzam alterações substanciais.** Algumas pistas para estas alterações, que não se limitam a aspetos processuais, estão contidas na própria regulamentação e objetivos do PAA: retirar o foco exclusivo na oferta, valorizando o primeiro dos objetivos centrais do PAA (contribuir para uma maior segurança, estabilidade e atratividade do arrendamento habitacional, tanto do lado da oferta como da procura); e apostar no reforço da oferta de habitação pública, ou com intervenção pública, também prevista no âmbito do diploma que cria o PAA. Neste particular, destaca-se a especificidade dos programas de iniciativa municipal, compatíveis com o PAA, que permitem maior proximidade e capacidade de interação com o mercado, a concessão de benefícios adicionais aos senhorios e uma gestão mais flexível e adaptada às especificidades locais.

### **C1. Pertinência e desenho do programa: uma resposta necessária, mas com uma Teoria da Mudança frágil**

O diagnóstico da crise habitacional em Portugal é incontestável: **os preços das rendas crescem a um ritmo muito acima do crescimento dos rendimentos das famílias, o parque público é residual e a procura, impulsionada por dinâmicas demográficas e imigração, é intensa.** Um instrumento como o PAA, de incentivo à oferta privada a preços na faixa inferior do mercado, continua a ser **uma intervenção pública pertinente para colmatar a falha de mercado que afeta as classes médias, e esta pertinência foi reforçada pela evolução do contexto.**

No entanto, **a sua Teoria da Mudança (TdM) assenta em mecanismos frágeis.** O encadeamento *atividades/recursos → realizações → resultados* só se materializa em escala quando três mecanismos atuam simultaneamente: (i) incentivos previsíveis e aplicados sem fricção; (ii) mediação/*matching* eficaz (plataforma + comunicação + proximidade territorial); (iii) articulação com instrumentos municipais/nacionais. No período avaliado, nenhum deles atingiu intensidade suficiente, pelo que **os resultados ficaram aquém do necessário para consolidar um mercado de arrendamento acessível.**

O programa assume que os benefícios fiscais (isenção total de IRS/IRC) serão suficientemente atrativos para que os senhorios reduzam as rendas em 20% face aos valores de referência do mercado e que a plataforma digital assegurará um *matching* eficiente entre a oferta e a procura. A realidade demonstra que este cálculo económico é desfavorável para os proprietários em contextos de pressão inflacionista no mercado imobiliário e da habitação, com a agravante de disporem de incentivos fiscais ao arrendamento (longa duração) que são mais vantajosos para contratos a partir de 5 anos de duração, e que a plataforma não funciona como um verdadeiro interface, comprometendo toda a cadeia de resultados esperada.

#### **Fundamentação:**

- **Relatório:** Secções 1.1 a 1.3 (Objeto e contexto), 2.2 (Teoria da Mudança), QA1 – Pertinência, QA2 – Resultados, QA8 – Comparação com outros instrumentos.
- **Anexos:** Anexo 1.2 (Sinopses das entrevistas, nomeadamente Conselho Diretivo e Coordenação da gestão do PAA, AICNP – Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, DECO – Associação de Defesa do Consumidor), Anexo 1.4 (Resultados dos inquéritos a candidatos e prestadores), Anexo 5 (Comparação de instrumentos), Anexo 8 (Síntese da análise documental, nomeadamente referências iv, vii, viii, xii).

### **C2. Eficácia residual: baixa escala, fraca conversão da procura e exclusão da procura mais vulnerável**

O PAA é um programa com **eficácia muito limitada.** No período em análise (3 anos), registaram-se cerca de 35 mil candidaturas ativas, mas apenas 928 contratos ativos. Esta taxa de conversão de 2,7% revela uma **incapacidade estrutural de dar resposta à procura.** O **programa é residual no mercado de arrendamento nacional**, representando menos de 1% dos novos contratos assinados no mesmo período, e **não tem massa crítica para influenciar preços a nível sistémico.**

**A oferta** (1.951 alojamentos) **é manifestamente insuficiente** e concentrada nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (73,4%). Mais de metade dos candidatos reportam falta de imóveis nas zonas desejadas. O desfasamento entre a procura (maioritariamente por T1 e T2) e a oferta (predomínio de T2 e T3) agrava ainda mais o problema de *matching*. Além disso, **uma grande parte dos imóveis com contrato enquadrado já estavam no mercado de arrendamento, não constituindo, de facto, um aumento da oferta.**

A questão da **equidade** é um aspeto crítico. O programa acaba por **beneficiar sobretudo os candidatos de rendimentos mais elevados dentro do espectro elegível.** Enquanto a procura é

## RELATÓRIO FINAL

maioritariamente de baixos rendimentos (<15.000€/ano), os contratos efetivados concentram-se em agregados com rendimentos mais altos (20.000€ a 35.000€). **O limite da taxa de esforço (35%) e o nível das rendas praticadas tornam o programa inacessível à maioria dos candidatos mais vulneráveis, que permanecem sem resposta.**

O programa consegue cumprir alguns dos seus objetivos de forma muito limitada (ex: mobilidade geográfica, obras de reabilitação, contenção da inflação de preços nos contratos enquadrados), mas falha no objetivo central de criar um mercado significativo de arrendamento acessível.

### Fundamentação:

- **Relatório:** Secção 1.2 (Ponto de situação do Programa), QA2 - Resultados, Tabelas 1, 6, 10, QA6 - Aplicação de benefícios públicos, Tabela 5 e análise comparativa.
- **Anexos:** Anexo 1.2 (Sinopses das entrevistas - Conselho Diretivo e Coordenação da gestão do PAA, Equipa de Gestão do PAA, AICNP– Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, APANP - Associação de Proprietários do Norte de Portugal, DECO – Associação de Defesa do Consumidor), Anexo 1.4 (Resultados dos inquéritos a candidatos e prestadores), Anexo 2.2 (Síntese da Base de dados de Candidatos - Tabelas A62 e A65), Anexo 5 (Síntese comparativa de programas de renda reduzida), Anexo 8 (Análise documental, nomeadamente referências iii, v, xii, xiii).

### C3. Perfil dos atores e fraca intermediação: o insucesso do modelo de "plataforma passiva"

A análise revela um **perfil contrastante entre procura e oferta**. A **procura** é maioritariamente de agregados de baixos rendimentos (87,6% com rendimentos anuais inferiores a 27.000€), vulneráveis e que procuram o programa como forma de aceder a uma habitação com renda que podem pagar. A **oferta** é dominada por pequenos proprietários singulares (97,7% do total), cuja principal motivação para aderir é o benefício fiscal (96%), pelo que tendem a praticar rendas próximas do valor limite para obter esse benefício. **Dado que tal limite é fixado pela dinâmica do mercado, que é inflacionista, e não pelo rendimento dos agregados, a avaliação conclui que se acentua a divergência entre custo da oferta e rendimento da procura.**

Este desalinhamento, aliado a uma plataforma que falha enquanto canal de intermediação, resulta num colapso do *matching*. A plataforma, apesar de desatualizada, é considerada funcional e não compromete a adesão e concretização de contratos, mas o inquérito revela que apenas cerca de 1 em cada 5 contratos resultaram de contactos por esta via. A maioria dos candidatos sem contrato (61,1%) nem sequer efetuou pedidos de informação na plataforma e, dos que o fizeram, 93,5% não obteve resposta do senhorio. O programa não consegue gerar confiança nem facilitar o encontro entre as partes, sendo que a maioria dos contratos efetivados resulta de contactos prévios fora da plataforma.

### Fundamentação:

- **Relatório:** QA4 - Adequação do modelo de gestão, QA2 - Resultados.
- **Anexos:** Anexo 1.2 (Sinopses das entrevistas, nomeadamente ASMIP- Associação dos Mediadores do Imobiliário de Portugal, AICNP– Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, APANP - Associação de Proprietários do Norte de Portugal, Porto Vivo, SRU, Conselho Diretivo e Coordenação da gestão do PAA, DECO – Associação de Defesa do Consumidor), Anexo 1.4 (Resultados dos inquéritos a candidatos e prestadores - análise dos comentários e dados), Anexo 2.2 (Tabela A65).



#### **C4. Gestão e governação: simplificação administrativa vs. fragilização das funções de comunicação e fiscalização, num quadro de deficiente governação multinível**

O modelo de gestão do IHRU evoluiu com algumas contradições. Por um lado, a simplificação e a automatização, do processo de enquadramento (DL n.º 38/2023) foram positivas do ponto de vista da libertação de recursos humanos para outras atividades (incluindo a gestão de instrumentos de apoio aos inquilinos, como o PAER e o Porta 65, com grande pressão social).

Por outro, esta **simplificação, incluindo a automatização do enquadramento, não foi acompanhada pela necessária atividade de fiscalização**. No período de avaliação não foi realizada pelo IHRU qualquer ação de fiscalização *a posteriori* para verificar a conformidade dos contratos. **A não concretização dos mecanismos de interoperabilidade entre organismos envolvidos** (IHRU, AT, Segurança Social) **coloca também obstáculos a uma atividade regular de fiscalização**. Apesar de o montante global de benefícios fiscais ser reduzido, e não haver evidência de fraude ou situações irregulares, **a ausência de fiscalização pode comprometer a garantia da correta aplicação dos benefícios fiscais**.

A avaliação identifica também **carências ao nível da comunicação e divulgação** associadas ao programa. Algumas corresponderam a uma estratégia de abandono de um modelo mais generalista, substituído por um **aprofundamento da aposta nas parcerias com municípios para a promoção de programas municipais e oferta de habitação para arrendamento acessível**, mas, **de uma forma geral, a eficácia foi limitada**. A própria mudança de nome do programa não foi devidamente comunicada nem apreendida, gerando confusão entre os conceitos de “acessível” e “apoiado”. **O canal mais direto de comunicação (plataforma do arrendamento acessível) está desatualizado e o suporte ao utilizador não é totalmente funcional**, com 38,4% dos candidatos inquiridos a afirmar nunca ter obtido resposta aos seus pedidos de esclarecimento.

Estas **dimensões operacionais da gestão não encontram uma referência sólida ao nível da governação global do programa e da política de habitação**. A instabilidade da política, no período em avaliação, e as diversas alterações legislativas não foram acompanhadas por uma monitorização e supervisão efetiva, que garantisse a coerência dos diversos instrumentos, nem por uma intervenção proativa de informação e apoio aos destinatários (das esferas da oferta e da procura), através de um modelo de governação multinível devidamente coordenado, envolvendo todos os agentes do setor, públicos, associativos e privados.

##### **Fundamentação:**

- **Relatório:** Secção 3.5 (QA3), secção 3.3 (QA4 e QA5), secção 1.2 (Ponto de situação).
- **Anexos:** Anexo 1.2 (Sinopses das entrevistas - Conselho Diretivo e Coordenação da gestão do PAA, Equipa de Gestão do PAA, ASMIP- Associação dos Mediadores do Imobiliário de Portugal, AICNP- Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, APANP - Associação de Proprietários do Norte de Portugal, Porto Vivo, SRU, DECO – Associação de Defesa do Consumidor), Anexo 1.4 (Resultados dos inquéritos - comentários), Anexo 8. (Análise documental, nomeadamente referências v, xiii e xiv), Anexo 9 (Síntese da Implementação das Recomendações da Avaliação de 2022).

#### **C5. Coerência externa e lições dos programas municipais: a complementaridade como caminho**

O PAA mostra uma **fraca articulação com outros instrumentos da política de habitação, falhando o objetivo de integração da NGPH**. A comparação com outros instrumentos é **reveladora tanto desta falha de integração quanto de um potencial que, a ser explorado, poderá gerar resultados**.

## RELATÓRIO FINAL

O programa municipal **Porto com Sentido** emerge como um modelo de sucesso alternativo. Apesar de menor escala, a sua eficácia na conversão de candidaturas e na resposta a agregados de rendimentos mais baixos é superior. Este programa pode ser entendido como um laboratório que evidencia uma série de pontos fortes dos programas de iniciativa municipal que adotem os princípios, limites e mecanismos previstos no PAA que, por contraste, é um instrumento mais passivo, dependendo quase exclusivamente da dinâmica do mercado privado (apesar da existência de alguma oferta pública, da responsabilidade do IHRU)

De uma forma geral, podem sintetizar-se, a partir da análise realizada, estes **pontos fortes dos programas municipais compatíveis**:

- Uma **intervenção pública mais ativa na captação de imóveis e na garantia da qualidade destes**. Esta intervenção beneficia da proximidade às dinâmicas locais e aos seus agentes, tanto no setor da habitação, quanto no social, o que permite maior capacidade negocial, mais flexibilidade e eficácia na comunicação e maiores garantias de estabilidade e segurança contratual (tanto para prestadores quanto para inquilinos).
- Possibilidade de oferecer **benefícios fiscais superiores aos do PAA (designadamente isenção total de IMI) e outros incentivos aos prestadores** (no quadro de parcerias e projetos de maior escala).
- Poder reforçado na **integração de instrumentos de planeamento e gestão territorial, e reabilitação urbana**, ampliando o leque de benefícios a conceder e o quadro de instrumentos de penalização para imóveis vagos/devolutos.
- Possibilidade de **subsídio direta da renda, para atenuar o efeito de exclusão resultante dos limites à taxa de esforço**, aspeto no qual o PAA não tem instrumentos definidos, mas que se alinham com os objetivos específicos do programa.
- **Espaço privilegiado de oferta de habitação pública para arrendamento acessível** (ou, mais genericamente, de renda reduzida), com acesso aos mecanismos de financiamento nacionais e europeus, entre os quais o PRR, as linhas de financiamento BEI e o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.

O regime de **Arrendamento de Longa Duração (ALD)**, que poderia ser um complemento do PAA, focado na estabilidade contratual, funciona numa lógica de mercado que retira espaço para a afirmação deste. Pode concluir-se da análise que, para os prazos contratuais definidos nos dois instrumentos, o ALD é sistematicamente mais vantajoso para os senhorios e menos para os inquilinos, por ter limites de renda superiores, não exigir taxas de esforço máximas, permitir deduções fiscais e ser de adesão mais simples.

No entanto, este regime deixa **um espaço privilegiado ao PAA, que é o dos prestadores empresariais**, que não são abrangidos pelos benefícios ao arrendamento de longa duração (exclusivos do IRS). Este aspeto **crucial** com um dos aspetos que referimos no caso dos programas municipais, que é a sua capacidade de estabelecer processos negociais com promotores visando uma oferta de maior escala, como os modelos de *build to rent*.

### Fundamentação:

- **Relatório:** QA3 e QA8 - Coerência externa, Tabelas 24 e 25.
- **Anexos:** Anexo 1.2 (Sinopses das entrevistas - Conselho Diretivo e Coordenação da gestão do PAA, ASMIP- Associação dos Mediadores do Imobiliário de Portugal, AICNP – Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal, APANP - Associação de Proprietários do Norte de Portugal, Porto Vivo SRU), Anexo 5 (Síntese comparativa de programas de renda reduzida).



## 4.2. RECOMENDAÇÕES

Como referimos, numa síntese geral, a avaliação conclui que:

- **O programa de apoio ao arrendamento corresponde, no quadro do edifício dos instrumentos de política de habitação, a uma intervenção pertinente, respondendo a uma efetiva falha de mercado que está a agravar-se.** No entanto, os mecanismos previstos não estão a permitir alcançar os objetivos.
- **Alguns dos mecanismos previstos na Teoria de Mudança subjacente são afetados por insuficiências associadas ao modelo de gestão adotado** (baseado numa automatização de procedimentos que assenta numa plataforma eletrónica com algumas deficiências, em estratégias ineficazes de comunicação e numa monitorização que não permite acompanhar as dinâmicas do mercado e dos diversos instrumentos da política no seu conjunto).
- **Também há fatores externos que afetam os resultados, destacando-se a dinâmica fortemente inflacionista do mercado,** não acompanhada, ao mesmo ritmo, pelo crescimento dos rendimentos das famílias, **e ainda a instabilidade da política de habitação em Portugal, sem uma governação integrada,** que reforça as perturbações no próprio mercado e consome recursos de gestão.

**A conclusão mais problemática desta avaliação é a de que esta quase irrelevância do PAA tende a manter-se, no futuro.** Este quadro coloca o desafio de uma alteração muito significativa no programa, a que designamos mesmo por “relançamento” do programa, já que, atendendo à sua pertinência, **a avaliação conclui que deve ser mantido como instrumento de política de habitação dirigida às classes intermédias da população.**

**Esta alteração, profunda, mas não radical, parte do princípio de que o programa precisa de manter a sua função social e de estabilidade, mas os seus mecanismos estão desenhados de forma ineficaz e as condições que impõe estão desajustadas das dinâmicas reais da sociedade e do mercado.** A solução passa por simplificar processos, diminuir os condicionamentos e diversificar as modalidades de garantia (e até introduzir uma componente de subsídio pública) para alargar a base de beneficiários. O Estado mantém um papel ativo na regulação e na proteção, mas torna o sistema mais flexível e financeiramente suportável através de parcerias e novos instrumentos.

Algumas pistas para estas alterações, que não se limitam a aspetos processuais, estão contidas na própria regulamentação e objetivos do PAA: moderar o foco exclusivo na oferta, valorizando o primeiro dos objetivos centrais do PAA (contribuir para uma maior segurança, estabilidade e atratividade do arrendamento habitacional, tanto do lado da oferta como da procura); apostar no reforço da oferta de habitação pública, ou com intervenção pública, também prevista no âmbito do diploma que cria o PAA (neste particular, destaca-se a especificidade dos programas de iniciativa municipal, compatíveis com o PAA, que permitem maior proximidade e capacidade de interação com o mercado, a concessão de benefícios adicionais aos senhorios e uma gestão mais flexível e adaptada às especificidades locais); e articular melhor este programa com outros instrumentos de política, sejam dirigidos à oferta de habitação de preços reduzidos (como o programa 1.º Direito), ou ao apoio a determinados segmentos da população (como os jovens ou pessoas em situação de carência habitacional ou económica).

Naturalmente, o foco das recomendações que resultam da avaliação deve ser o próprio programa, e os seus destinatários os responsáveis pela sua implementação. No entanto, atendendo às questões de contexto assinaladas, não será possível tornar o PAA num instrumento atrativo sem que se atue a outros níveis, designadamente o das políticas de gestão territorial, reabilitação urbana, mobilização de imóveis devolutos, estabilidade fiscal, articulação de instrumentos e governação multinível da política de habitação.

### **R1. Simplificação e flexibilização com foco na mobilização da oferta e na acessibilidade dos candidatos**

Visando o aumento da atratividade e abrangência do programa, propõe-se a alteração de alguns aspetos relacionados com as regras de acesso e com o modelo de interação com os destinatários finais: reduzir a duração mínima do contrato para 3 anos, aumentar o limite máximo da taxa de esforço dos agregados para acesso ao programa, alargar o leque de opções de garantia/seguros associadas aos contratos e renovar integralmente a plataforma do programa.

#### *Articulação com as conclusões:*

- C1 (Pertinência e desenho): A Teoria da Mudança do PAA é frágil. O programa assume que os benefícios fiscais serão atrativos para os senhorios em qualquer contexto e que a plataforma assegurará um *matching* eficiente, o que não se verifica na prática.
- C2 (Eficácia residual): O programa tem uma taxa de conversão de candidaturas em contratos muito baixa (2,7%), uma oferta manifestamente insuficiente e concentrada (Lisboa e Porto), e acaba por excluir os candidatos mais vulneráveis (com rendimentos anuais < 15.000€) em favor dos de rendimentos mais altos dentro do espectro elegível.
- C4 (Gestão e governação): A simplificação administrativa (enquadramento automático) foi implementada, mas não foi acompanhada de uma fiscalização *a posteriori*. O modelo de gestão assenta numa plataforma com deficiências e numa comunicação ineficaz.
- C5 (Coerência Externa): O regime de Arrendamento de Longa Duração (ALD) é mais vantajoso para senhorios com contratos de 5 anos, devido à taxa de IRS reduzida (15%) e à maior simplicidade, o que concorre diretamente com o PAA.

#### *Elementos complementares de análise que fundamentam a recomendação*

- Complexidade vs. simplicidade: a comparação com o ALD (QA8, Tabelas 24 e 25, Anexo 5) demonstra que o PAA é menos atrativo devido à exigência de registo na plataforma, verificação de taxa de esforço do inquilino e seguros obrigatórios.
- Duração mínima: A duração mínima de 5 anos coloca o PAA em concorrência direta com o ALD, sendo este último mais vantajoso para contratos dessa duração. A flexibilização para 3 anos tornaria o PAA mais competitivo (conclusão C5 e QA8).
- Taxa de esforço: a análise dos contratos (QA2, QA6, Tabela 5, Anexo 2.2) mostra que o limite de 35% exclui os candidatos de rendimentos mais baixos, que são a maioria da procura. O programa acaba por servir agregados com rendimentos entre 20.000€ e 35.000€.
- Seguros: embora os *stakeholders* reconheçam o valor dos seguros (QA6, inquéritos a prestadores), há queixas sobre a oferta limitada (apenas uma seguradora) e a complexidade. A sugestão de um fundo público de garantia de rendas (modelo *Garantie Visale*) é uma alternativa para simplificar e alargar o acesso (QA6, nota de rodapé 21).
- Plataforma: os testes de funcionalidade e os inquéritos (QA4, Tabelas A20, A21, A42-A46) revelam que a plataforma é pouco intuitiva, com informação desatualizada e falha como ferramenta de *matching* (apenas 20% dos contratos resultaram de contactos por esta via). A recomendação propõe reorientá-la para um papel de informação e registo, não de intermediação.

#### *Síntese de fundamentação*

Esta recomendação baseia-se na constatação de que, por comparação com outros instrumentos, o programa mantém um elevado nível de complexidade, e que a redução das exigências sobre proprietários e inquilinos permitirá a estes encontrar, num processo negocial, o equilíbrio. A lógica

## RELATÓRIO FINAL

subjacente é a da atratividade via desburocratização, uma tendência em linha com as políticas públicas em vigor. O Estado oferece um benefício fiscal de fácil acesso, abdicando de grande parte do controlo e das condições sociais para, em contrapartida, estimular o aumento da oferta declarada, com respeito dos princípios e normas que regulam o arrendamento acessível.

A necessidade de simplificação do PAA emerge da constatação de que a sua complexidade operacional e os seus condicionalismos o tornam pouco competitivo face a outros regimes, como o Arrendamento de Longa Duração, e ineficaz na resposta à procura socialmente mais vulnerável. A análise demonstra que o modelo atual, que combina incentivos fiscais com um controlo *ex-ante* (taxa de esforço) e uma plataforma de intermediação passiva, gera um desalinhamento estrutural: a oferta (senhorios) é atraída principalmente pelo benefício fiscal, mas a procura (candidatos de baixos rendimentos) não consegue aceder aos contratos devido ao elevado valor das rendas em relação ao seu rendimento.

A simplificação proposta atua em várias frentes: (i) reduzindo a duração contratual mínima para 3 anos, tornando o PAA mais competitivo face ao ALD e alinhando-o com o NRAU; (ii) aliviando a restrição da taxa de esforço para alargar o leque de beneficiários, reconhecendo que o principal obstáculo não é a regra em si, mas o desfasamento entre rendas de referência (80% do mercado) e os rendimentos das famílias; e (iii) alargando as opções de garantia contratual, introduzindo um fundo público que substitui fiadores e seguros privados, reduzindo a burocracia e os custos de transação para ambas as partes.

Paralelamente, a reformulação da plataforma para um papel de registo e informação, em vez de *matching*, reconhece a ineficácia do modelo de intermediação digital passiva e foca os recursos públicos no que é essencial: garantir a transparência e permitir a monitorização e fiscalização eficazes. Esta abordagem visa aumentar a atratividade do programa ao reduzir fricções, mantendo a sua função social e de estabilidade, mas sem o sistema de controlo que, sendo consumidor de recursos, se revelou ineficaz.

A implementação desta recomendação assenta, na primeira fase, numa decisão do executivo (governo). Após as alterações legislativas e regulamentares, a intervenção do IHRU (comunicação, dinamização, informação, monitorização, fiscalização; coordenação), da AT (concessão de benefícios fiscais) e dos municípios (programas municipais) será essencial.

Esta recomendação declina-se nas seguintes:

### R1.1 Flexibilização do contrato

**Destinatários:** Governo (Ministério das Infraestruturas e Habitação | Secretaria de Estado da Habitação).

Reduzir a duração mínima do contrato para 3 anos, mantendo o limite máximo para as rendas com as regras atuais ou simplificando-as (manter apenas o limite de 80% da mediana por m<sup>2</sup>, sem aplicação de outros critérios).

### R1.2 Alívio das condições de acesso

**Destinatários:** Governo (Ministério das Infraestruturas e Habitação | Secretaria de Estado da Habitação).

Aumentar o limite máximo da taxa de esforço dos agregados para acesso ao programa, ajustando-a melhor às dinâmicas do mercado vs rendimentos, de cada vez mais desajustadas, à semelhança do que sucede noutros instrumentos de política de habitação, sejam estruturais (como o Porta 65J), sejam conjunturais (como o PAER). Esta alteração alarga o leque de candidatos elegíveis, embora diminua a proteção implícita ao inquilino. Também terá como efeito a diminuição da necessidade de intervenção pública na subsídio às rendas, designadamente no âmbito dos programas municipais. [Responsabilidade: Governo/Parlamento].

## RELATÓRIO FINAL

[No limite, poderia mesmo eliminar-se a exigência de taxa de esforço máxima no inquilino, admitindo um conceito de renda acessível unicamente indexado ao mercado (como a *Affordable Rent* britânica). No entanto, esta opção contraria o conceito de renda acessível existente e não traz ganhos evidentes de eficácia no incremento da oferta – pelo menos enquanto existirem outros regimes de bonificação fiscal. Neste cenário, que simplificaria drasticamente a análise de enquadramento, o programa deixaria de filtrar candidatos com base no esforço para o pagamento da renda (mantendo, contudo, o limiar máximo de rendimento para acesso), confiando que o inquilino é responsável pela avaliação da sua capacidade financeira].

### ***R1.3 Alargamento dos mecanismos de segurança contratual***

**Destinatários:** Governo (Ministério das Infraestruturas e Habitação | Secretaria de Estado da Habitação).

Complementarmente à medida anterior, e atendendo ao que ela implica em termos de riscos de incumprimento, deve ser alargado o leque de opções de garantia/seguros associadas aos contratos. Estas garantias, como se conclui da avaliação, têm um balanço positivo na ótica dos prestadores e candidatos, apesar das considerações acerca da exiguidade da oferta de produtos e dos procedimentos adicionais que implicam. Para além dos seguros privados (cuja oferta deve ser diversificada, alargando-a a várias seguradoras), o Estado deve criar um fundo (para)público de garantia de rendas (por exemplo, seguindo o modelo francês da *Garantie Visale*). Este fundo (gerido pelo IHRU, pela Segurança Social ou por uma entidade devidamente acreditada), cobre gratuitamente o risco de incumprimento para senhorios que arrendem a inquilinos elegíveis (jovens, famílias monoparentais, pessoas de rendimentos baixos, etc.), substituindo fiadores e seguros privados.

### ***R1.4 Renovação da plataforma como elemento de apoio à informação e registo***

**Destinatários:** IHRU, com a colaboração da Autoridade Tributária e outras entidades detentoras de informação sobre rendimentos dos agregados.

Propõe-se uma renovação integral da plataforma do programa. A nova versão deve priorizar as funcionalidades de informação-divulgação e de registo dos contratos, em detrimento da lógica do registo prévio de prestadores e candidatos, deixando de ter objetivos de promover o *matching*. O registo dos contratos na plataforma deve ser automático, a partir do registo, pelo senhorio, na plataforma da Autoridade Tributária, e, em função dos requisitos do PAA (manter ou não exigência de limites na taxa máxima de esforço, rendimento do inquilino, seguros/garantias), permitir aos intervenientes inserir os documentos demonstrativos do enquadramento. Esta funcionalidade suportará as atividades de monitorização e de fiscalização, da responsabilidade do IHRU.

## ***R2. Relançamento da imagem e reforço da comunicação em modelo colaborativo com os parceiros e stakeholders do setor***

Esta recomendação propõe um relançamento da imagem do programa, recuperando a designação original de "Arrendamento Acessível" para restaurar a clareza do seu objetivo. Mais importante, defende uma mudança de paradigma na comunicação: de uma abordagem massiva e passiva para um modelo colaborativo e ativo. Este modelo deve envolver os agentes do setor (mediadores, associações de proprietários) e os municípios como canais de transmissão da mensagem, aproveitando a sua proximidade para explicar as vantagens do programa e construir a confiança necessária à sua adesão.

**Articulação com as conclusões:**

- C4 (Gestão e governação): a mudança de nome do programa (de "Arrendamento Acessível" para "Apoio ao Arrendamento") foi mal comunicada e gerou confusão, aproximando o

## RELATÓRIO FINAL

conceito de "acessível" do de "apoiado". A estratégia de comunicação é considerada ineficaz, e o canal principal (a plataforma) está desatualizado.

- C5 (Coerência externa): o sucesso de programas municipais como o "Porto com Sentido" está associado a uma estratégia de comunicação de proximidade e a uma gestão ativa e presencial, que gera confiança junto dos proprietários.

### *Elementos complementares de análise que fundamentam a recomendação*

- Confusão conceptual: a alteração da designação (DL 90-C/2022) teve o efeito de dificultar a consolidação do conceito de "renda acessível" (QA2, QA4, conclusão C4).
- Ineficácia das ações de comunicação: a estratégia inicial de comunicação generalista e protocolo com portais imobiliários não teve seguimento prático. A abordagem posterior, mais focada em parceiros institucionais, não resultou num aumento da adesão (QA4).
- Falha no suporte ao utilizador: os inquéritos (QA4, Tabelas A15-A17) revelam que 57,9% dos candidatos e 42,6% dos prestadores nunca obtiveram resposta ou tiveram respostas com atraso significativo, evidenciando alguma ineficácia do modelo de suporte técnico.
- Modelo de sucesso municipal: as entrevistas com a Porto Vivo SRU e com a Associação de Proprietários do Norte de Portugal, bem como a análise comparativa (QA8, Tabelas 24 e 25, Anexo 1.2), mostram que o programa "Porto com Sentido" aposta na proximidade e atendimento presencial, o que é crucial para gerar confiança e explicar as vantagens do programa a proprietários e inquilinos.

### *Síntese de fundamentação*

A análise realizada evidencia uma crise de identidade e visibilidade do PAA. A alteração do nome, sem uma campanha de comunicação eficaz, diluiu o seu propósito original, gerando alguns equívocos no mercado. A estratégia de comunicação, que inicialmente apostou em parcerias de larga escala, sem continuidade, e depois se tornou passiva, falhou em criar a notoriedade e a confiança necessárias para atrair uma massa crítica de proprietários e inquilinos.

A falha é agravada por um modelo de suporte ao utilizador deficiente, baseado quase exclusivamente em formulários digitais sem resposta atempada, o que contrasta fortemente com a abordagem de proximidade que tem garantido o sucesso de programas municipais. Estes programas funcionam como verdadeiros "laboratórios", demonstrando que a intervenção local, com comunicação direta e personalizada, é mais eficaz na captação de adesões.

Esta recomendação declina-se nas seguintes:

#### **R2.1 Relançamento da imagem do programa**

**Destinatários:** Governo (Ministério das Infraestruturas e Habitação | Secretaria de Estado da Habitação) | IHRU (para a operacionalização da imagem renovada).

Clarificação dos elementos identificadores e diferenciadores do programa, com destaque para a recuperação da designação original (arrendamento acessível), atendendo à perda de reconhecimento que resultou da adoção de um termo próximo do arrendamento apoiado.

#### **R2.2 Reforço e consolidação da estratégia de comunicação**

**Destinatários:** IHRU

Reforçando e consolidando a estratégia de comunicação já adotada, propõe-se a operacionalização de um plano de comunicação clarificador das vantagens do programa, através de canais focados nos principais destinatários (promotores/proprietários e respetivas associações) e com a



## RELATÓRIO FINAL

colaboração dos agentes do setor (mediadores, proprietários e suas associações) e dos municípios (com ou sem programas municipais de rendas reduzidas).

### **R3. Melhoria dos mecanismos de monitorização e fiscalização**

Propõe-se a criação de um plano de fiscalização robusto, que combine auditorias por amostragem com ações desencadeadas por alertas de risco. Este plano deve ser articulado com a Autoridade Tributária para otimizar o cruzamento de dados e a verificação dos benefícios fiscais. Paralelamente, o modelo de monitorização deve ser reforçado, indo além dos dados de gestão do programa para incluir indicadores de contexto (mercado, socioeconómicos) que permitam uma avaliação mais qualificada do seu desempenho e a tomada de decisões estratégicas informadas.

#### *Articulação com as conclusões:*

- C4 (Gestão e governação): a simplificação com o enquadramento automático não foi acompanhada pela necessária atividade de fiscalização *a posteriori*. Não existe um plano de fiscalização e não foram realizadas ações de controlo no período avaliado. A interoperabilidade entre sistemas (IHRU, AT, SS) não foi implementada, fragilizando o controlo.

#### *Elementos complementares de análise que fundamentam a recomendação*

- Falta de fiscalização: a QA5 conclui que os mecanismos de fiscalização em vigor são insuficientes. Com o enquadramento automático, a verificação documental prévia cessou e não foi substituída por auditorias sistemáticas. Não existe plano anual de fiscalização.
- Recomendações não implementadas: a avaliação anterior (2019-2021) já recomendava a definição de um plano anual de fiscalização (preventiva por amostragem e extraordinária por alertas), o que não foi concretizado (QA5, Anexo 9).
- Fragilidade da monitorização: embora existam relatórios mensais de monitorização (QA5), há falhas na informação disponível, como a ausência de dados sobre o *stock* de fogos arrendados, rendimentos e taxas de esforço das famílias, essenciais para contextualizar o programa. A monitorização do Programa Nacional de Habitação não incorpora indicadores específicos do PAA.
- Falta de interoperabilidade: a não implementação dos mecanismos de interoperabilidade entre o IHRU e a Autoridade Tributária é um obstáculo à eficiência e à fiscalização (QA4, QA5).

#### *Síntese de fundamentação*

A transição para um modelo de enquadramento automático, embora positiva para a celeridade processual, criou um desequilíbrio entre a facilidade de acesso aos benefícios e a verificação da sua correta aplicação. O relatório demonstra que o IHRU não desenvolveu os mecanismos de controlo necessários para compensar a eliminação da verificação prévia, deixando um vazio de fiscalização que pode comprometer a boa gestão dos recursos públicos, mesmo que o seu montante global seja reduzido e não haja sinalização de situações irregulares.

A inexistência de um plano de auditoria e fiscalização, aliada à falta de interoperabilidade com a Autoridade Tributária e a Segurança Social, dificulta o controlo sistemático e eficiente. Esta situação contraria as recomendações da avaliação anterior e as boas práticas de gestão pública.

A recomendação visa, assim, responder a estas fragilidades estruturais, declinando-se a dois níveis:



RELATÓRIO FINAL

**R3.1 Implementação de um plano de fiscalização**

*Destinatários:* Autoridade Tributária | IHRU e, no caso dos PMC, municípios.

Este plano, que deve ser proposto pelo IHRU (entidade gestora do programa), deverá incorporar objetivos, métodos e metas precisos e transparentes.

**R3.2 Implementação de um modelo de monitorização do mercado arrendamento mais regular e eficiente**

*Destinatários:* IHRU | Autoridade Tributária | Segurança Social | Instituto Nacional de Estatística.

Este modelo deve incluir, além da informação específica sobre o PAA, indicadores respeitantes às dinâmicas de mercado e ao contexto socioeconómico. Devem ser ultrapassadas as falhas na informação atualmente disponível, em termos de indicadores e de períodos de referência, gerando dados adequados para apoiar as decisões de natureza estratégica, a avaliação e as correções pontuais de percurso. Pode admitir-se que algumas entidades exteriores à administração (ligadas ao mercado imobiliário e de investimento) possam ser envolvidas no fornecimento de informação.

**R4. Reforço da proximidade às dinâmicas locais e da articulação com municípios, com aposta nos promotores de natureza empresarial**

Propõe-se uma descentralização efetiva, com reforço decisivo da articulação com municípios e estímulo à criação de programas municipais, que devem apostar incontestavelmente na produção de habitação para arrendamento acessível pública e por promotores de natureza empresarial, e não tanto no arrendamento de imóveis a senhorios particulares. O IHRU deve desempenhar um papel mais ativo de apoio técnico e estímulo à criação de programas municipais (e intermunicipais), tratando-os como peças essenciais do ecossistema do arrendamento acessível. Estes programas devem ser incentivados a atuar como veículos de integração de instrumentos de política, sejam de financiamento de oferta pública de habitação, de apoio aos agregados familiares ou de natureza regulamentar no âmbito dos Regimes Jurídicos dos Instrumentos de Gestão Territorial e da Reabilitação Urbana, maximizando o impacto local do PAA.

*Destinatários:* Municípios | CIM | Áreas Metropolitanas, com acompanhamento e apoio do IHRU.

*Articulação com as conclusões:*

- C5 (Coerência externa e lições dos programas municipais): os programas municipais compatíveis, como o "Porto com Sentido", são vistos como modelos de sucesso que complementam o PAA. A sua força reside na proximidade, na capacidade de comunicação, na oferta de benefícios fiscais adicionais (isenção de IMI) e na subsídio direta da renda, que permite chegar a agregados de rendimentos mais baixos. O foco nos promotores empresariais decorre do facto do regime de Arrendamento de Longa Duração, que é mais vantajoso para senhorios sujeitos de IRS com contratos de 5 anos - devido à taxa de IRS reduzida (15%) e à maior simplicidade -, não abranger o regime do IRC.

*Elementos complementares de análise que fundamentam a recomendação*

- Aprendizagem com o modelo municipal: a análise comparativa (QA8, Tabelas 24 e 25) demonstra que o "Porto com Sentido", apesar da menor escala, apresenta maior eficácia na conversão de candidaturas e na resposta a agregados de menores rendimentos, devido à sua gestão ativa e subsídio municipal.
- Pontos fortes dos programas municipais: a avaliação identifica estes pontos fortes - intervenção pública ativa na captação de imóveis, capacidade de oferecer benefícios fiscais superiores (IMI), integração com instrumentos de planeamento territorial e reabilitação urbana, e possibilidade de subsídio direta da renda (conclusão C5).

## RELATÓRIO FINAL

- **Fraca articulação:** a avaliação aponta que a governação do PAA é prejudicada por uma articulação interinstitucional insuficiente, com a validação de apenas 10 programas municipais compatíveis no período avaliado, resultando em 193 contratos, o que demonstra uma grande margem de manobra não explorada (QA4; ver notas 17 e 18).

### *Síntese de fundamentação*

A avaliação identifica uma oportunidade estratégica não devidamente aproveitada: a subutilização dos programas municipais compatíveis como veículos fundamentais para a implementação do arrendamento acessível (extensão real do PAA). Enquanto o programa nacional opera de forma quase passiva, dependente de uma plataforma digital e de incentivos fiscais nacionais, os programas municipais mais dinâmicos, como o "Porto com Sentido", demonstram que uma abordagem de proximidade e gestão ativa é mais eficaz para mobilizar oferta e alcançar segmentos sociais mais vulneráveis.

Estes programas locais conseguem contornar algumas das principais desvantagens do PAA. A sua capacidade de comunicação presencial gera confiança, um fator crítico para senhorios que desconhecem o programa ou receiam a burocracia. A oferta de benefícios adicionais, como a isenção de IMI, reforça o cálculo económico a favor do arrendamento acessível. Adicionalmente, a integração com instrumentos de gestão territorial (como Zonas de Pressão Urbanística) e de reabilitação urbana permite uma atuação mais coordenada e eficaz no território.

### **R5. Reforço da oferta de habitação pública**

Propõe-se uma intervenção pública direta mais significativa e articulada com o mercado, através da oferta de habitação de propriedade pública pelo IHRU e municípios ou no quadro de parcerias com cooperativas ou entidades privadas (através de modelos de exploração direta por essas entidades ou em arrendamento/*build to rent* às entidades públicas).

Este tipo de oferta, de que o IHRU é já um promotor significativo, incluindo em projetos de colaboração com municípios, enquadra-se no âmbito do PAA e pode alavancar maiores efeitos de moderação de preços no mercado. Os municípios, por sua vez, estão a preparar projetos de criação de um *stock* municipal, seja com os apoios do PRR dirigidos à habitação acessível, seja com o PRR/1.º Direito (numa modalidade de renda reduzida que funde os requisitos do PAA com os do 1.º Direito, designadamente relativos aos limites de rendimentos e outras condições relativas aos agregados elegíveis).

**Destinatários:** IHRU | municípios, podendo integrar parcerias com cooperativas, entidades do 3.º setor e promotores privados.

#### *Articulação com as conclusões:*

- **C2 (Eficácia residual):** o programa tem uma oferta manifestamente insuficiente e concentrada, o que compromete a sua capacidade de influenciar o mercado. A maioria dos imóveis com contrato enquadrado já estava no mercado de arrendamento, não constituindo um aumento efetivo da oferta.
- **C5 (Coerência externa):** a oferta pública (ou em parceria público-privada) enquadra-se no âmbito do PAA e pode alavancar maiores efeitos de moderação de preços no mercado. O IHRU e os municípios são promotores deste tipo de oferta, com acesso a financiamento (PRR, 1.º Direito) para criar *stock* público.

#### *Elementos complementares de análise que fundamentam a recomendação*

- **Insuficiência da oferta privada:** os dados mostram que a oferta no PAA (1.951 alojamentos) é muito inferior à procura (35 mil candidaturas ativas) (QA2, Tabelas 1 e 6). A concentração geográfica da oferta é um problema relevante.

## RELATÓRIO FINAL

- Origem dos imóveis: o inquérito a prestadores (QA2, Tabelas A29, A34, A35) revela que 60% dos imóveis já estavam no mercado de arrendamento, e a oferta proveniente de alojamento local ou de imóveis vagos/devolutos é residual. O programa não está, portanto, a cumprir o objetivo de otimizar o parque edificado existente ou de criar oferta.
- Papel do IHRU e dos municípios: a análise reconhece que o IHRU é já um promotor de oferta pública e que os municípios estão a preparar projetos de criação de *stock* municipal com apoios do PRR e do 1.º Direito (conclusão C5, QA3, QA8).
- Articulação com o 1.º Direito: a avaliação identifica uma sobreposição de públicos-alvo entre o PAA e o 1.º Direito, sugerindo que a oferta pública criada ao abrigo do 1.º Direito pode ser gerida em modalidades de renda reduzida que se alinham com os requisitos do PAA (QA3, nota de rodapé 10).

### *Síntese de fundamentação*

A dependência quase exclusiva do PAA da oferta privada existente revelou-se um dos seus principais pontos de fragilidade. A análise demonstra que o programa não está a conseguir mobilizar uma quantidade significativa de novos imóveis para o mercado, nem a redirecionar fogos de usos alternativos (como o alojamento local) para o arrendamento acessível. A oferta que existe é insuficiente e não corresponde à procura, perpetuando a ineficácia do programa.

Neste contexto, a recomendação de reforçar a oferta de habitação pública (ou com forte intervenção pública) surge como uma necessidade estrutural e alinha-se com as metas da NGPH. O Estado, através do IHRU e dos municípios, deve assumir um papel mais proativo na criação de um *stock* de habitação para arrendamento acessível, aproveitando os instrumentos de financiamento disponíveis (PRR, BEI, 1.º Direito) e as parcerias com cooperativas e promotores privados (modelos de *build to rent*).

A oferta pública não só aumentaria a quantidade de imóveis disponíveis, como poderia ser estrategicamente localizada para responder às necessidades de territórios de maior pressão e para promover o reequilíbrio territorial. Além disso, uma base de oferta pública sólida funcionaria como um contrapeso importante no mercado, com um efeito moderador nos preços potencialmente mais amplo do que o dos incentivos fiscais ao setor privado. Esta oferta pode ser gerida no quadro do PAA (com as suas regras de renda e duração) ou em articulação com o 1.º Direito, criando um sistema integrado de habitação a custos reduzidos/acessíveis que responda a diferentes perfis de rendimento.

RELATÓRIO FINAL



*QUATERNAIRE PORTUGAL, Consultoria para o Desenvolvimento, SA*

**EQUIPA TÉCNICA**

Artur Costa (coordenação)

Andreia Magalhães

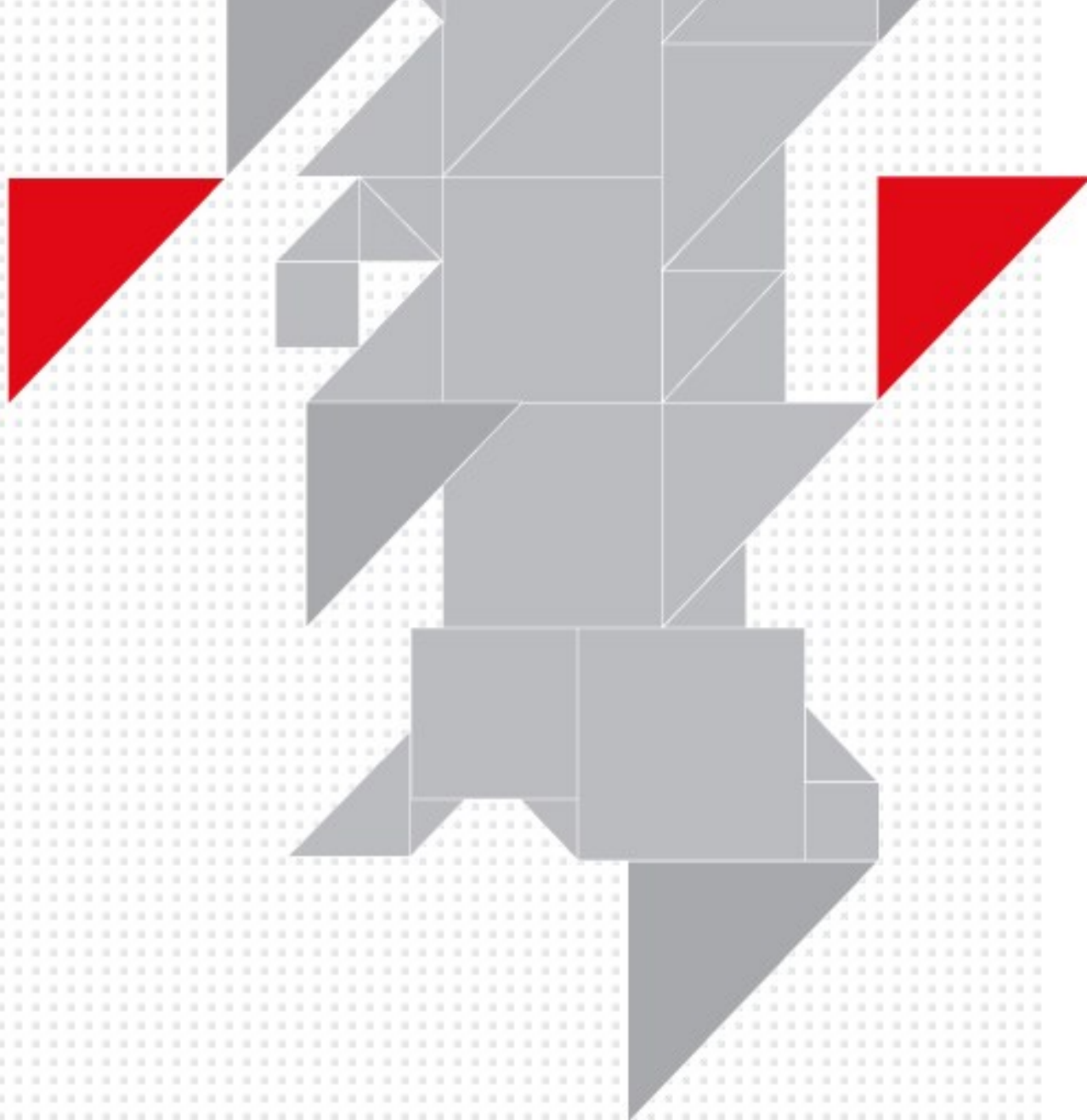
António Figueiredo

Filipa Barreira

António Ribeiro da Silva

Carlos Fontes (inquéritos a prestadores e candidatos)

Gonçalo Varela (cartografia).



---

**Matosinhos**

R. Tomás Ribeiro, n.º 412 – 2.º  
4450-295 Matosinhos, Portugal  
Tel (+351) 229 399 150  
Fax (+351) 229 399 159

---

**Lisboa**

Rua Duque de Palmela, n.º 25 – 2.º  
1250-097 Lisboa, Portugal  
Tel (+351) 213 513 200  
Fax (+351) 213 513 201

---

geral@quaternaire.pt  
www.quaternaire.pt

