

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

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

MARÇO DE 2026

## ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>OBJETO DA AVALIAÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1.</b>	<b>O objeto da avaliação.....</b>	<b>3</b>
<b>2.2.</b>	<b>A Teoria da Mudança.....</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>QUADRO METODOLÓGICO GLOBAL .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1.</b>	<b>Enquadramento .....</b>	<b>8</b>
<b>3.2.</b>	<b>Síntese dos métodos de recolha e análise de informação .....</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Ponto de situação do Programa no período de avaliação .....</b>	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>5.1.</b>	<b>Pertinência .....</b>	<b>11</b>
	QA1: Avaliar se o Programa corresponde a uma intervenção pública pertinente	11
<b>5.2.</b>	<b>Eficácia .....</b>	<b>11</b>
	QA2. Avaliar se os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa.	11
	QA7. Avaliar que fatores externos (positivos e negativos) influenciaram o alcance dos resultados.	11
<b>5.3.</b>	<b>Gestão.....</b>	<b>12</b>
	QA4. Avaliar a adequação do modelo de gestão e modelo de governação	12
	QA5. Avaliar se têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização.	12
<b>5.4.</b>	<b>Eficiência .....</b>	<b>13</b>
	QA6. Avaliar se está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos.	13
<b>5.5.</b>	<b>Coerência externa.....</b>	<b>13</b>
	QA3. Avaliar a participação do programa para a concretização da “Nova Geração de Políticas de Habitação”.	13
	QA8. Avaliar comparativamente o Programa face a outros programas de rendas reduzidas.	13
<b>6.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>14</b>
<b>6.1.</b>	<b>Conclusões .....</b>	<b>14</b>
<b>6.2.</b>	<b>Recomendações .....</b>	<b>15</b>

## 1. ENQUADRAMENTO

Este documento sintetiza 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, que tem como objetivo analisar o desempenho e os resultados alcançados, nesse período, pelo PAA, atendendo aos fins que lhe foram atribuídos.

É importante destacar que o exercício avaliativo apenas se sustenta em informação referente a este período. 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, bem como outras de menor impacto, que ocorreram após 30 de junho de 2024, não foram consideradas. A avaliação reflete as dinâmicas de contexto que marcaram aquele período, 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*. A meio do período de avaliação ocorreu mesmo uma alteração da designação, de *Programa de Arrendamento Acessível* para *Programa de Apoio ao Arrendamento*.

A estrutura do relatório final do estudo de avaliação é a seguinte:

1. Objeto e contexto da avaliação, sintetizando os objetivos desta e aspetos da evolução do programa ao longo do 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. 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. Conclusões (numa leitura integrada, que percorre as diversas questões de avaliação) e recomendações que resultam do trabalho.

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

## 2. OBJETO DA AVALIAÇÃO

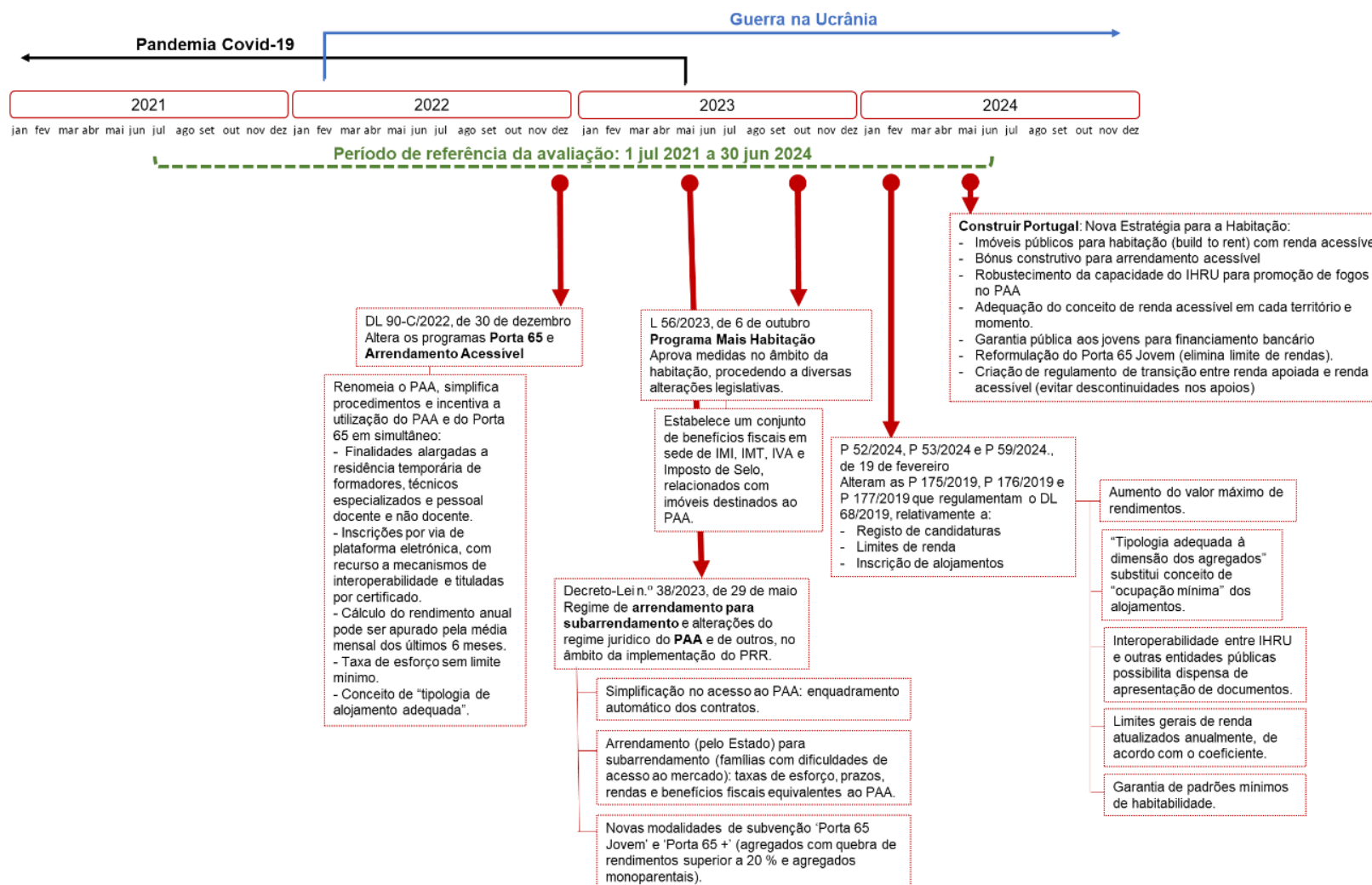
### 2.1. O OBJETO DA AVALIAÇÃO

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. Os principais marcos estão representados na figura seguinte, que também reflete outras dimensões do contexto.

SUMÁRIO EXECUTIVO

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



## SUMÁRIO EXECUTIVO

O PAA foi criado com o objetivo geral de **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.**

Para atingir esses fins, o programa 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) e, em determinadas circunstâncias (programas municipais compatíveis), sobre o IMI.

Desde o seu início, o PAA tem sido afetado por dinâmicas do contexto social e económico muito 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 – 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 programa 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.

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?*

### **Eficiência**

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

### **Gestão**

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

*(QA5) 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?*

*(eficiência) (QA8) Como se compara o PAA (na componente de requisitos e parâmetros) com outros programas de renda reduzida?*

A metodologia para responder a estas questões baseia-se 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.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### 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.
- 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.

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 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.

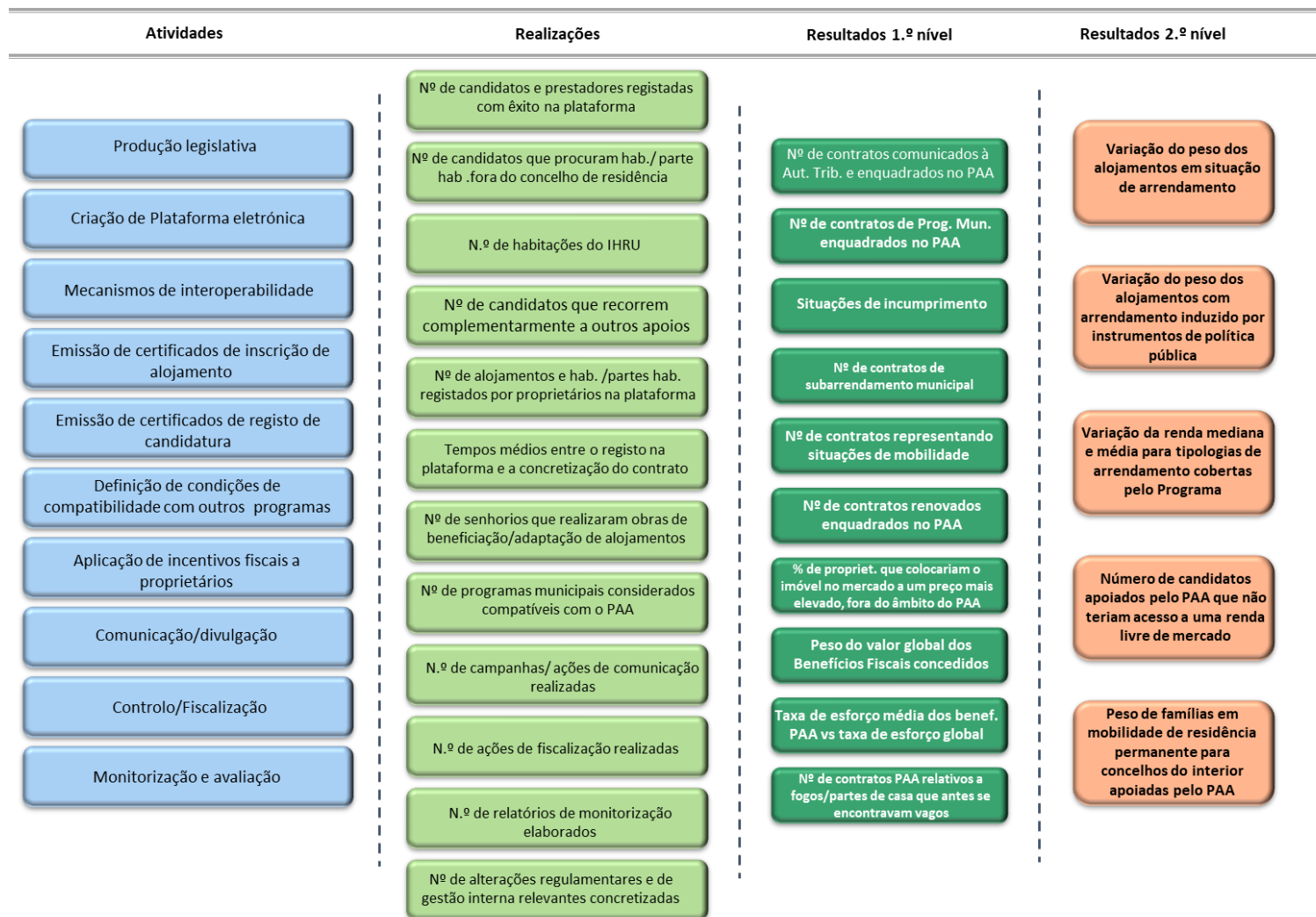
Os resultados são formulados com duas gradações:

- 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;
- b) Os resultados de 2º 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.

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.

SUMÁRIO EXECUTIVO

**Figura 2 - Teoria da Mudança: atividades, realizações e resultados**





### 3. QUADRO METODOLÓGICO GLOBAL

#### 3.1. 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.
- 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.
- Integra mecanismos de participação desenhados para que a avaliação possa refletir as interpretações dos *stakeholders* mais diretamente relacionados com o Programa.

#### 3.2. 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.

##### 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.

##### a) *Inquéritos*

Foram aplicados dois inquéritos, a candidatos e a prestadores do PAA (com e sem contrato PAA), lançados entre 18 e 28 de novembro de 2025.

##### b) *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.

##### c) *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 algumas dimensões de análise.

##### d) *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.



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### e) 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.

### f) 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.

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

Os dados fundamentais sobre candidaturas, alojamentos e contratos, no período em avaliação, são os seguintes:

### *Candidatos*

- Quase 35 mil agregados com candidatura válida, dos quais apenas 2,7% tinham um contrato ativo. A maioria esmagadora dos candidatos procurava uma habitação para residência permanente. A procura por habitações completas era a modalidade claramente predominante, em proporção alinhada com a finalidade de habitação permanente.
- A segunda metade do período de avaliação registava uma tendência crescente na procura por candidatos, que se inverteu no ano de 2024.
- Alinhando com a tendência geral da população residente em Portugal, predomina a procura por tipologias mais pequenas (T1 e T2 representam praticamente 75% do total).
- A distribuição dos rendimentos dos candidatos segue um padrão esperado, com mais de 60% dos candidatos apresentando rendimentos anuais inferiores a 15 mil euros.

### *Oferta de alojamentos*

- A oferta era significativamente inferior à procura. Ainda assim, existiam um pouco mais de mil imóveis disponíveis para arrendamento – 52% do total de alojamentos com inscrição válida. 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. Tal como no caso da procura, a oferta revela um programa mais vocacionado para o arrendamento de habitações completas.
- 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.
- Os alojamentos disponibilizados são, na sua maioria, de tipologias de dimensão intermédia. Há um desfasamento face ao padrão da procura, que privilegia maioritariamente alojamentos mais pequenos.

### *Contratos enquadrados*

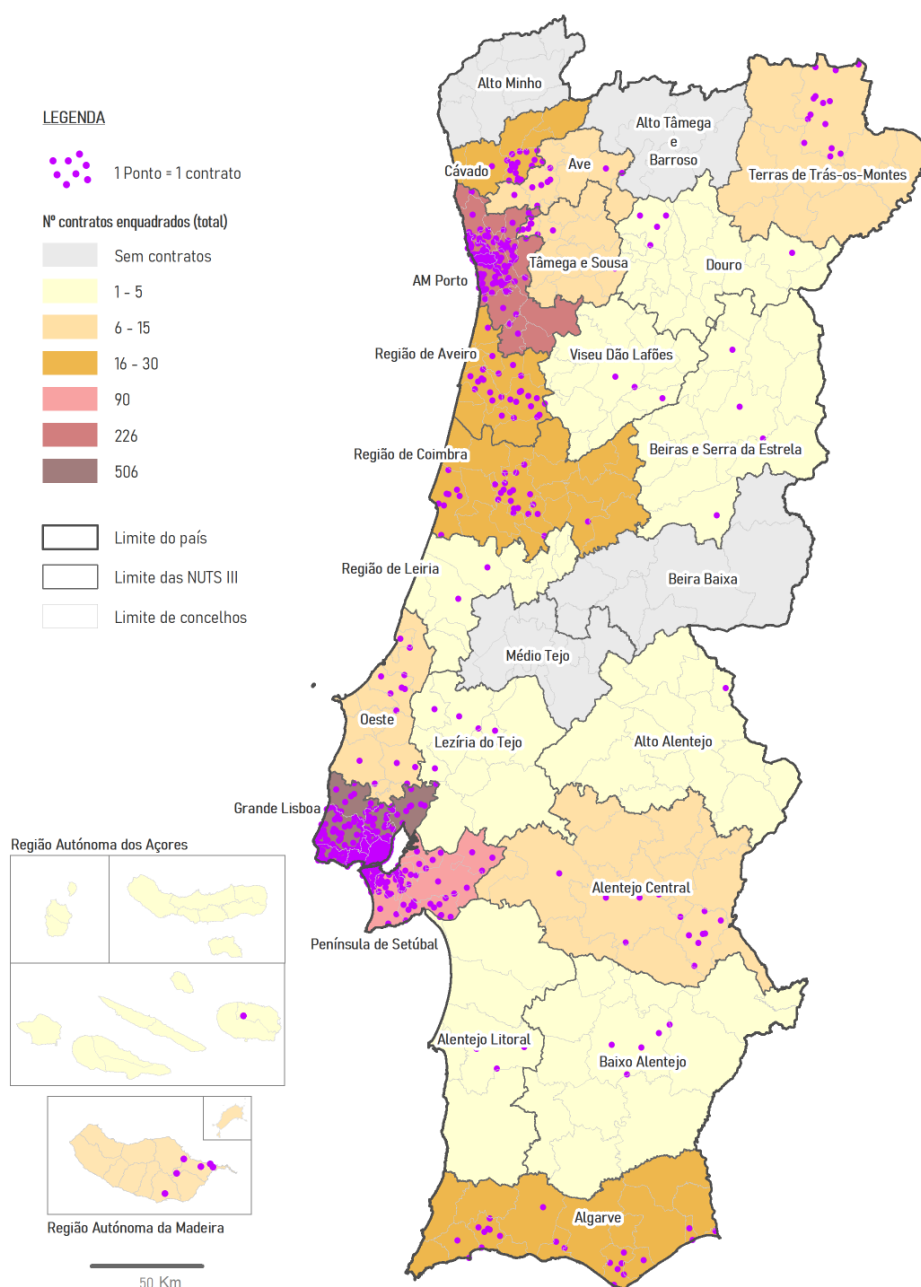
- De uma forma geral, durante o período em avaliação podem contabilizar-se cerca de mil contratos enquadrados no PAA. É uma proporção muito baixa dos mais de 282 mil novos contratos de arrendamento celebrados em Portugal, no mesmo período, mesmo que se

## SUMÁRIO EXECUTIVO

possa admitir que uma parte significativa destes novos contratos correspondem à renovação de contratos anteriores.

- 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.

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



## SUMÁRIO EXECUTIVO

- 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.
- 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.

## 5. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

### 5.1. 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.**

### 5.2. EFICÁCIA

#### QA2. Avaliar se os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa.

**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. **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).

#### QA7. Avaliar que fatores externos (positivos e negativos) influenciaram o alcance dos resultados.

**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

## SUMÁRIO EXECUTIVO

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).

### 5.3. GESTÃO

#### QA4. 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**.

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

**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 controle dos regimes de incentivos fiscais, da responsabilidade da AT. 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**.

SUMÁRIO EXECUTIVO

## 5.4. EFICIÊNCIA

### QA6. 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.

## 5.5. COERÊNCIA EXTERNA

### QA3. Avaliar a participação do programa para a concretização da “Nova Geração de Políticas de Habitação”.

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 (aprovada pela 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.

### QA8. Avaliar comparativamente o Programa face a outros programas de rendas reduzidas.

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

## 6. 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.

### 6.1. CONCLUSÕES

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.

São apresentadas e fundamentadas 5 conclusões principais:



## SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

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

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

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

## 6.2. RECOMENDAÇÕES

**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 é 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.



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### ***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:

#### ***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].

[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.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### ***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.

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

### ***R3. Melhoramento 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.

#### ***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.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### ***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.

### ***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.

SUMÁRIO EXECUTIVO

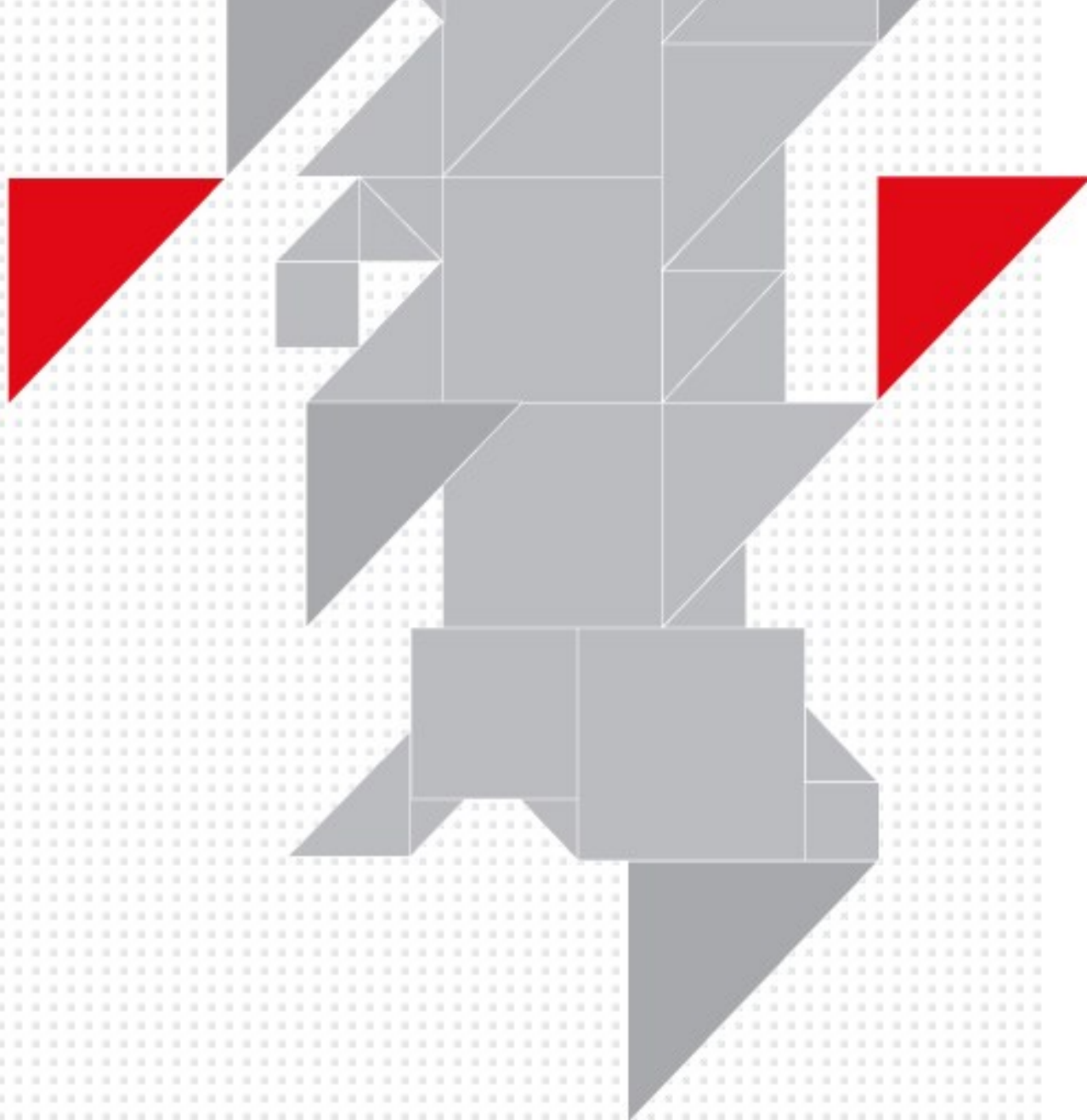


*QUATERNAIRE PORTUGAL, Consultoria para o Desenvolvimento, SA*

**EQUIPA TÉCNICA:** Artur Costa (coordenação), Andreia Magalhães, António Figueiredo, Filipa Barreira, António Ribeiro da Silva, Carlos Fontes (inquéritos a prestadores e candidatos) e Gonçalo Varela (cartografia).

O Coordenador

A Administração da Quaternaire Portugal



---

**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

