



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana



OHARU

OBSERVATÓRIO
DA HABITAÇÃO,
DO ARRENDAMENTO
E DA REABILITAÇÃO URBANA



**Arrendamento
Acessível**

AVALIAÇÃO EXTERNA DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO ACESSÍVEL

RELATÓRIO FINAL

7 de junho de 2022



Quaternaire
Portugal

NOTA PRELIMINAR

Este relatório apresenta os resultados da avaliação externa do *Programa de Arrendamento Acessível*, elaborada por uma equipa da *Quaternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA* no âmbito do procedimento de contratação pública n.º **PC.136.2021.0001298**, lançado pelo *Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)*.

O relatório é acompanhado por um volume Anexo e por um conjunto de ficheiros em formato *MsExcel*, contendo as bases de informação utilizadas na avaliação.

A ADMINISTRAÇÃO DA QUATERNAIRE PORTUGAL, SA

EQUIPA TÉCNICA

Artur Costa (coordenação)

Andreia Magalhães

Filipa Barreira

Mariana Rodrigues

Carlos Fontes

Gonçalo Varela

ÍNDICE GERAL

1.	APRESENTAÇÃO.....	5
1.1.	Objetivos da avaliação.....	5
1.2.	Questões de avaliação	5
2.	O OBJETO DA AVALIAÇÃO E O SEU CONTEXTO	7
2.1.	Breve referência ao Programa de Arrendamento Acessível.....	7
2.2.	Alguns indicadores do programa à data de referência da avaliação	8
2.3.	O contexto específico do período em avaliação	13
3.	ASPETOS METODOLÓGICOS	15
3.1.	Fatores críticos que condicionam a avaliação	15
3.2.	A teoria do Programa.....	16
3.3.	Fontes e métodos de recolha de informação	18
4.	RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO.....	20
4.1.	Pertinência e eficácia do Programa	20
4.1.1.	O Programa de Arrendamento Acessível é uma intervenção pública pertinente?	20
4.1.2.	Os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa?	24
4.1.3.	O Programa tem contribuído para a concretização da NGPH?	34
4.2.	Questões de natureza operacional	39
4.2.1.	O modelo de gestão é adequado?	39
4.2.2.	Têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações pelos beneficiários?	50
4.2.3.	Está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos?	51
4.3.	Avaliação comparativa do programa face a outros programas de rendas reduzidas de iniciativa municipal	54
5.	CONCLUSÕES GERAIS DA AVALIAÇÃO	64
6.	RECOMENDAÇÕES.....	68
6.1.	Domínio de recomendação 1: Eficácia e coerência do programa.....	68
6.2.	Domínio de recomendação 2: Modelo de gestão e monitorização	69

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Alojamentos, candidaturas e contratos à data de 30-06-2021	8
Tabela 2: Evolução comparativa de rendimentos e rendas habitacionais	21
Tabela 3: Valores (€/m ²) medianos das rendas em contratos PAA e no mercado para algumas NUTS III (2021)	25
Tabela 4: Valores (€/m ²) medianos das rendas em contratos PAA e no mercado para alguns municípios	25
Tabela 5: Níveis de rendimento de candidatos inscritos no PAA	29
Tabela 6: Síntese comparativa do PAA e dos programas municipais de arrendamento acessível do Porto, Matosinhos e Lisboa	56

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Alojamentos inscritos na base de dados do PAA, por NUTS III	11
Figura 2: Contratos enquadrados a 30-06-2021 por NUTS III e concelho	12
Figura 3: Cronologia fundamental do PAA	14
Figura 4: Representação esquemática da Teoria do Programa	17
Figura 5: Rendas medianas dos contratos por NUTS III	26
Figura 6: Rendas medianas dos contratos para municípios da Área Metropolitana do Porto	27
Figura 7: Rendas medianas dos contratos para municípios da Área Metropolitana de Lisboa	28
Figura 8: Contratos ativos, submetidos e terminados, segundo a data de submissão	32
Figura 9: Análise comparativa do PAA com programas municipais	54
Figura 10: Limites gerais definidos no PAA (em função da tipologia e do escalão do concelho) e nos PMC (em função da tipologia)	60
Figura 11: Valores de rendas pagos aos prestadores nos contratos enquadrados (ativos e terminados) no PAA e nos PMC	60

1. APRESENTAÇÃO

1.1. OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

O Decreto – Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, que cria o Programa de Arrendamento Acessível (PAA), estabelece, no seu artigo 26.º, que a execução do programa é objeto de uma avaliação externa bianual.

No mesmo artigo, a legislação define também que a avaliação incide sobre o desempenho e os resultados alcançados, tendo em conta os fins do programa (artigo 3.º do DL 68/2019, de 22 de maio):

- 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.

Esta avaliação incide sobre um período muito particular, correspondente aos primeiros dois anos de vigência do PAA, que é, no quadro nacional, um programa relativamente inovador, tanto no modelo operacional quanto no foco estratégico.

Este contexto influencia a resposta às questões de avaliação colocadas no caderno de encargos, apresentadas na secção seguinte. Essa influência resulta, sobretudo, das limitações da informação disponível - não há um histórico de implementação que, à partida, garanta uma estabilização plena de procedimentos, não existem resultados acumulados que sustentem uma leitura muito sólida dos resultados e, à data de referência da avaliação (30 de junho de 2021), não existiam resultados do processo de monitorização que o mesmo artigo do DL 68/2019, de 22 de maio, também refere.

1.2. QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

As questões propostas para esta avaliação podem ser enquadradas em dois grandes grupos, correspondentes a critérios de avaliação, que serão declinadas num conjunto de subquestões.

A. Questões de natureza estratégica e de resultados

Estas questões orientam-se para a avaliação da pertinência e da eficácia do programa, aferindo os resultados alcançados no quadro dos objetivos fixados e por referência ao seu enquadramento na Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) e à evolução do contexto nacional em matéria de habitação e arrendamento.

- Avaliar se o Programa corresponde a uma intervenção pública pertinente.
- Avaliar se os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa.
- Avaliar a participação do programa para a concretização da “Nova Geração de Políticas de Habitação”.

Para responder às questões deste grupo adota-se um modelo de *avaliação baseada na teoria*, que consiste na reconstituição do racional do programa (que recursos/meios são mobilizados e que atividades são desenvolvidas para atingir os objetivos definidos?) e na verificação, através de indicadores e evidências, de natureza qualitativa e quantitativa, da concretização da cadeia de mecanismos previstos. Este exercício estruturante de toda a avaliação foi realizado através de um

processo que inclui análise documental, um *workshop* colaborativo com pessoas envolvidas na conceção e na gestão do programa e elementos adicionais recolhidos ao longo das entrevistas realizadas.

Note-se que estas questões são bastante complementares, correspondendo a leituras do mesmo objeto à luz de critérios de pertinência e eficácia, tanto ao nível dos seus resultados específicos como dos contributos para objetivos de política.

B. Questões de natureza operacional

Este grupo de questões destina-se a avaliar o desempenho e a eficiência do modelo de gestão adotado, entendendo-a num sentido alargado, que abrange as dimensões política, operativa, comunicacional, de monitorização e fiscalização. Esta avaliação é declinada nas seguintes questões:

- iv. Avaliar se têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações pelos beneficiários, por forma a contribuir para a boa gestão dos recursos financeiros públicos.
- v. Avaliar a adequação do modelo de gestão.
- vi. Avaliar se está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos.

A resposta a tais questões também atenderá à teoria do programa, na medida em que o que é relevante é saber se a gestão está a mobilizar os meios e a promover as atividades adequadas, bem como a monitorizar os resultados que vão sendo alcançados. No entanto, esta avaliação de operacionalização implica a análise de outro tipo de evidências, relacionadas com os recursos disponíveis para a gestão e com a própria arquitetura do modelo adotado.

O caderno de encargos coloca ainda uma questão que contribui simultaneamente para as duas dimensões da avaliação (a estratégica/resultados e a operacional):

- vii. Avaliar comparativamente o Programa face a outros programas de rendas reduzidas de iniciativa municipal.

Na perspetiva dos resultados, a questão relaciona-se com a questão (iii), explorando a forma como os programas municipais compatíveis (PMC) (cf. art.º 23.º do DL n.º 68/2019) se ajustam ao seu contexto territorial e alargam o leque de beneficiários de arrendamento acessível, complementando o PAA e contribuindo para garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado.

Na perspetiva operacional, a análise dos modelos de implementação destes programas, neste caso acrescentada de uma breve leitura de experiências na promoção do arrendamento acessível noutros países europeus, permite identificar eventuais boas práticas que poderão ser enriquecedores do próprio PAA (ou ao nível da articulação com os PMC).

2. O OBJETO DA AVALIAÇÃO E O SEU CONTEXTO

2.1. BREVE REFERÊNCIA AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO ACESSÍVEL

O Programa de Arrendamento Acessível é um programa de política de habitação que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços compatíveis com os rendimentos das famílias. Com este programa o Governo quer “contribuir para dar resposta às necessidades habitacionais das famílias cujo nível de rendimento não lhes permite aceder no mercado a uma habitação adequada às suas necessidades” (cf. apresentação no Portal da Habitação - <https://www.portaldahabitacao.pt/arrendamento-acessivel>).

O Programa, que entrou em vigor em 1 de julho de 2019, insere-se na Nova Geração de Políticas de Habitação (**Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio**), alinhado com o *Objetivo 2: garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado*. Foi criado através do **Decreto – Lei n.º 68/2019, de 22 de maio**, sendo regulamentado, alterado e complementado por outros diplomas, designadamente¹:

- Decreto – Lei n.º 69/2019, de 22 de maio

Estabelece o regime especial dos contratos de seguro de arrendamento acessível no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível.

- Portaria n.º 175/2019, de 6 de junho

Regulamenta as disposições do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, relativas ao registo de candidatura ao Programa de Arrendamento Acessível.

- Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho

Regulamenta as disposições do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, relativas aos limites de renda aplicáveis no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível.

- Portaria n.º 177/2019, de 6 de junho

Regulamenta as disposições do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, relativas à inscrição de alojamentos no Programa de Arrendamento Acessível.

- Portaria n.º 179/2019, de 7 de junho

Estabelece os requisitos imperativos das várias garantias aplicáveis às garantias de seguro de arrendamento acessível.

- Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro

Lei de Bases da Habitação. Estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição.

- Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro

Adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do IHRU, I. P., à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.

- Portaria n.º 114-A/2021, de 27 de maio

Aprova os Estatutos do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

¹ Referimos apenas os diplomas publicados no período temporal abrangido por esta avaliação.

Os beneficiários do PAA são de dois tipos:

Os prestadores

Qualquer pessoa individual ou coletiva, pública ou privada, pode inscrever alojamentos na plataforma eletrónica do PAA, desde que os mesmos cumpram os limites de renda e as condições mínimas de segurança, salubridade e conforto estabelecidas (cf. Portal da Habitação). Neste relatório são, por vezes, também referidos como “senhorios”.

Os candidatos

Qualquer pessoa ou conjunto de pessoas (uma família, um grupo de amigos, etc.), pode registar uma candidatura a alojamento no âmbito do PAA, desde que o seu rendimento total seja inferior a um valor máximo definido pelo programa². Os estudantes ou formandos inscritos em cursos de formação profissional podem ser candidatos, mesmo que não possuam rendimentos próprios, desde que o pagamento da renda seja assegurado por pessoa com rendimentos (cf. Portal da Habitação). Neste relatório são, por vezes, também referidos como “inquilinos”.

O PAA é aplicável a habitações completas ou a partes de habitação.

O regime do arrendamento acessível prevê, ainda, que sejam criados programas municipais compatíveis, por iniciativa municipal, desde que as regras de enquadramento dos alojamentos e dos contratos de arrendamento sejam cumpridas e previamente certificadas pelo IHRU.

2.2. ALGUNS INDICADORES DO PROGRAMA À DATA DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Esta avaliação tem como referência os seguintes registos da base de dados do programa, à data de 30 de junho de 2021³:

Tabela 1: Alojamentos, candidaturas e contratos à data de 30-06-2021

	Alojamentos	Candidaturas	Contratos PAA	Contratos PMC*
Total de registos para análise	1.387 total válidos 870 inscritos 517 enquadrados	25.836 total 18.991 ativas + contrato ativo 6.845 canceladas	632 total 452 ativos 90 terminados 47 submetidos 43 não enquadrados	51 enquadrados 2 submetidos

Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA

(*) Dos PMC *Porto Com Sentido* e *Matosinhos Casa Acessível*. As análises realizadas nesta avaliação não incidem sobre estes contratos.

² De acordo com a Portaria n.º 175/2019, de 6 de junho, os valores máximos admissíveis de rendimento anual bruto são de 35.000 euros para agregados com uma pessoa, 45.000 euros para agregados com duas pessoas e um adicional de 5.000 euros por cada pessoa para agregados de dimensão superior.

³ Os dados relativos ao tratamento da base de dados encontram-se sistematizados no volume Anexo, que é parte integrante do presente Relatório. Para direta referência, indicam-se os números das tabelas onde se encontram os dados citados.

Da base de dados de **candidatos**, 73,5% estavam no estado ativo (1,9% tinham um contrato ativo) e 26,5% no estado cancelado. Ou seja, 97,4% dos 18.991 candidatos com inscrição ativa⁴ à data de 30 de junho de 2021 não tinham encontrado resposta no PAA para as suas necessidades habitacionais (cf. Tabela 5 do Anexo).

A quase totalidade das candidaturas ativas ou com contrato ativo (98,9%) têm como finalidade o arrendamento de habitação permanente, sendo que apenas 1,1% se destina a residência temporária de estudantes de ensino superior (cf. Tabela 6 do Anexo). Do total de candidatos, 99% pretendem uma habitação completa e 1% parte de habitação (cf. Tabela 7 do Anexo).

A procura dirige-se às tipologias mais pequenas (cf. Tabela 8 do Anexo): 49,7% tem acesso a T1 e 27,3% a T2, perfazendo mais de ¾ dos candidatos.

Quanto aos **alojamentos** registados, cerca de 37% estão inscritos, sem contrato, e cerca de 22% têm contrato enquadrado. Estes contratos perfazem praticamente 60% dos alojamentos registados, tendo o registo dos restantes sido cancelado ou caducado (cf. Tabela 9 do Anexo).

Da oferta⁵, 60,1% concentra-se na Área Metropolitana de Lisboa (AM Lisboa - 833 alojamentos), seguindo-se 17,3% na Área Metropolitana Porto (AM Porto - 240 alojamentos). O Algarve e as regiões de Aveiro, Coimbra, Viseu Dão Lafões e Cávado concentram, no total, 15,0% da oferta e as restantes regiões 7,6% (cf. Tabela 10 do Anexo).

Quase 98% desta oferta corresponde a habitações completas (cf. Tabela 11 do Anexo). No que se refere ao estado de conservação dos alojamentos, 91,7% está classificado como bom ou de primeira utilização (cf. Tabela 12 do Anexo).

O programa disponibiliza maioritariamente T2 (47,5% do total de alojamentos inscritos e enquadrados). Os alojamentos de tipologia T1 e T3 também representam, em cada caso, mais de 20% do total (cf. Tabela 13 do Anexo).

Do total de **contratos** registados, havia 452 enquadrados ativos e 90 já terminados, estando 47 em processo de análise de enquadramento (cf. Tabela 14 do Anexo).

Mais de 95% dos contratos ativos, submetidos e terminados tem/tinha um prazo de 60 ou mais meses (cf. Tabela 15 do Anexo), estando quase 69% concentrados na AM Lisboa, seguindo-se a AM Porto, com 16% (cf. Tabela 16 do Anexo).

A análise das rendas praticadas nos contratos aqui em análise permite concluir o seguinte (cf. Tabelas 19 a 22 do Anexo):

- A renda contratada média é de 543,74 euros, sendo de 553,28 euros nos casos de habitação completa e oscilando entre 420,36 euros para um T1 e 1243,00 euros para tipologias superiores a T5.
- Aproximadamente 60% das habitações completas têm rendas no intervalo 300-600 euros.

⁴ Ou seja, excluindo as candidaturas canceladas.

⁵ As referências seguintes excluem os alojamentos com registo caducado ou cancelado.

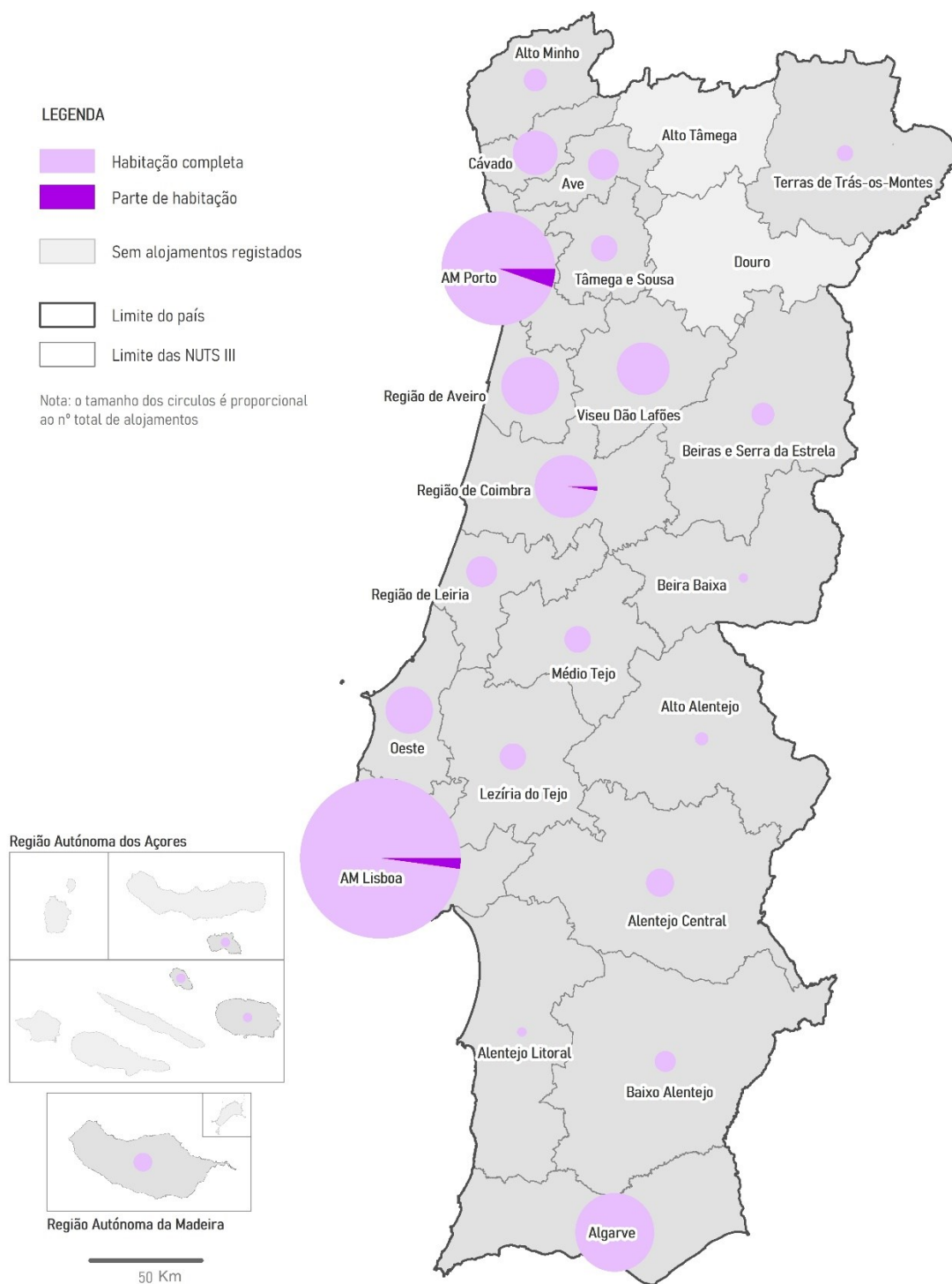
- A AM Lisboa é a única NUTS III com valor médio superior à média nacional, em cerca de 10%. Quase 1/3 das rendas de habitação completa nesta NUTS III têm valores acima dos 600 euros.

As Tabelas 17 e 18 do Anexo referem-se, para os contratos ativos, submetidos e terminados, ao tempo decorrido entre o registo na plataforma (do alojamento e do candidato, respetivamente) e a submissão do contrato. O tempo decorrido era inferior a um mês para 2 em cada 3 alojamentos e menos de 10% dos casos decorreu um período superior a 3 meses. O mesmo indicador, para os candidatos, revela tempos de espera muito inferiores. Em 79% o tempo de espera foi inferior a um mês e em quase 95% dos casos esse período não ultrapassou os 3 meses.

Estes valores confirmam a informação que resulta das análises qualitativas, designadamente a auscultação dos senhorios: em muitos casos, o contrato resulta de um encontro entre oferta e procura ocorrida pelos mecanismos normais do mercado e as duas partes inscrevem-se na plataforma apenas em data próxima da celebração do contrato, para formalizar o acesso aos benefícios.

Nas páginas seguintes apresenta-se uma leitura territorializada de algumas variáveis referentes à oferta de alojamentos e aos contratos celebrados.

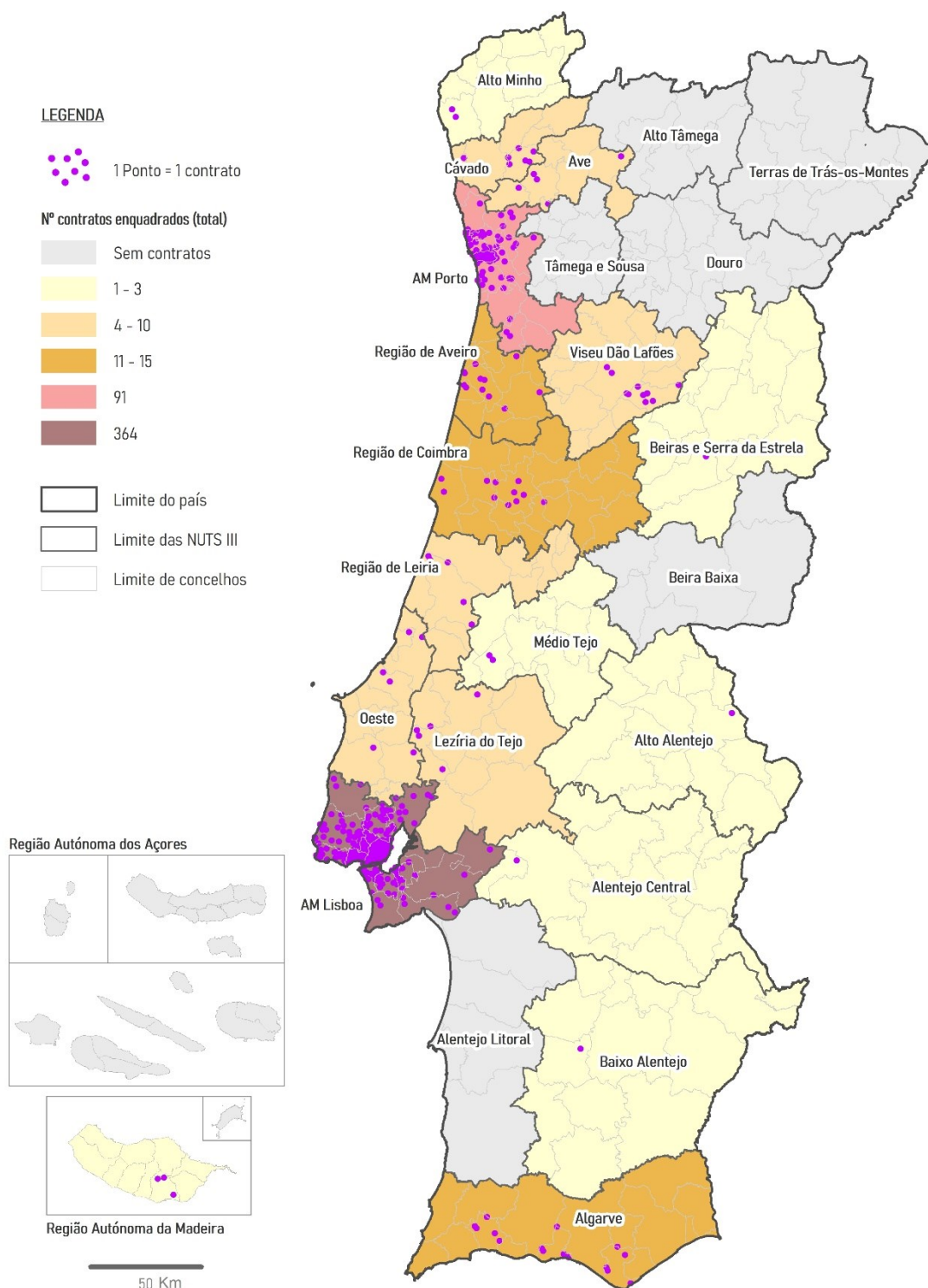
Figura 1: Alojamentos inscritos na base de dados do PAA, por NUTS III



(Alojamentos com inscrição ativa ou contrato enquadrado)

Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA

Figura 2: Contratos enquadrados a 30-06-2021 por NUTS III e concelho



Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA

2.3. O CONTEXTO ESPECÍFICO DO PERÍODO EM AVALIAÇÃO

O período em avaliação (os dois anos iniciais do programa) tem particularidades que devem ser devidamente tidas em conta para contextualizar os resultados da avaliação.

A. A pandemia de Covid-19

Quando a pandemia foi declarada (março de 2020) e o país entrou em situações de sucessivos confinamentos e condicionamentos à atividade social e económica, o PAA estava em execução havia pouco mais de um semestre. A instabilidade social e a incerteza quanto ao futuro terão influenciado de muitas formas a perceção e a receptividade ao programa, tanto no que respeita a prestadores (proprietários-senhórios) como às famílias e estudantes – perda de rendimentos, redução da mobilidade residencial, dificuldade de acesso à informação, interrupção de atividades letivas, instabilidade nos mercados imobiliários, etc.

B. O lançamento da NGPH

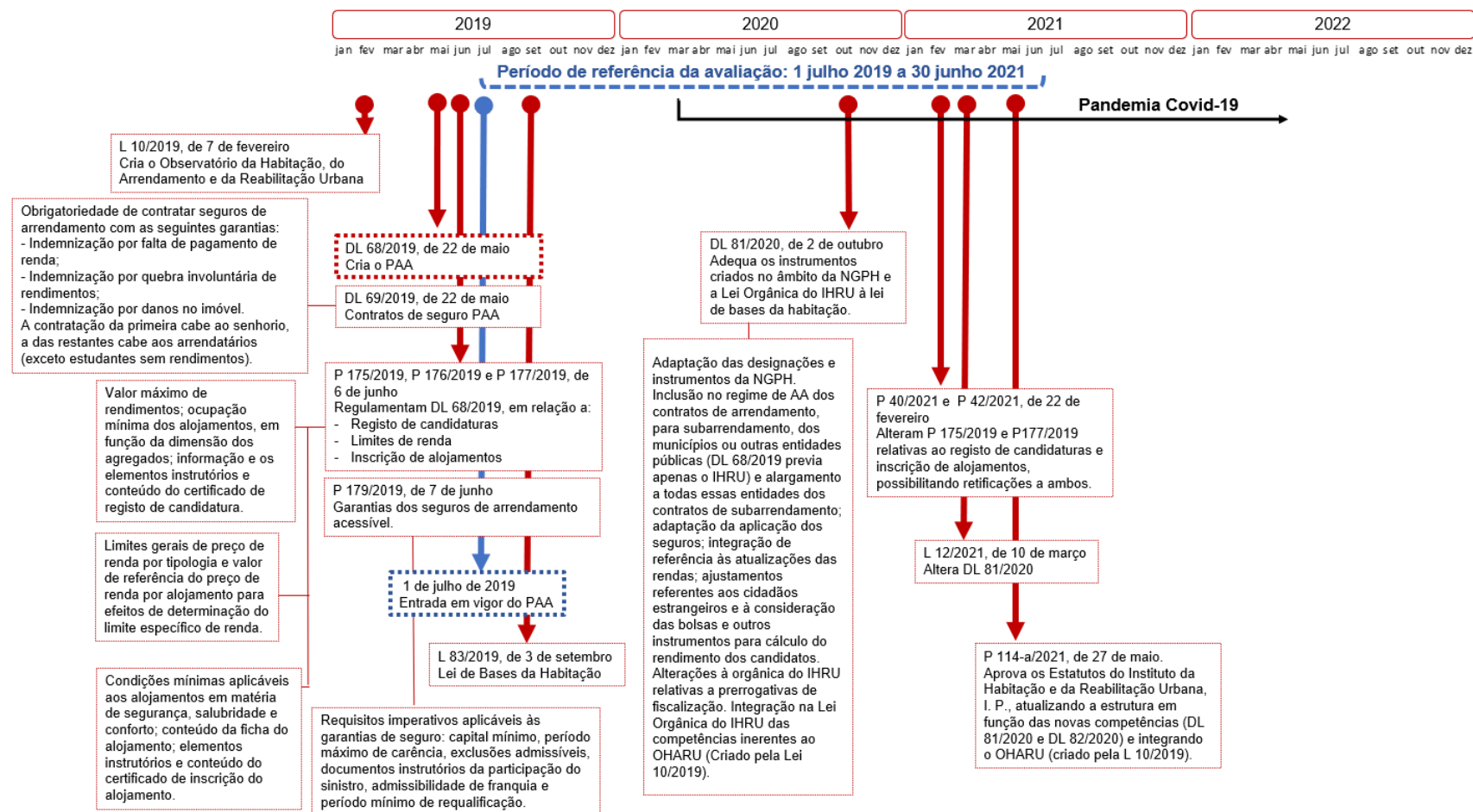
O edifício programático que dá corpo à NGPH é complexo e exigiu um esforço muito concentrado de conceção e montagem dos seus diversos instrumentos. O PAA não é exceção – orienta-se para um segmento da população que viu a sua situação agravada após a crise económico-financeira 2008-2013⁶ e pelo aumento generalizado das rendas, devido a diversos fatores. Acresce ainda que, no início de 2020, os diversos instrumentos da NGPH e a Lei Orgânica do IHRU foram alterados (através do Decreto-Lei n.º 81/2020), para adaptação à Lei de Bases da Habitação, o que também impactou o Programa, alterando-lhe algumas normas e, posteriormente, o enquadramento da sua gestão na estrutura do IHRU.

Tratando-se de um instrumento com contornos inovadores, deve reconhecer-se que o período sobre o qual incide esta avaliação foi também um período de teste, aprendizagem e aperfeiçoamento, o que certamente condicionou os resultados alcançados nestes 2 anos.

O esquema cronológico que se apresenta na página seguinte permite visualizar o conjunto de elementos contextuais que marcam o período de avaliação.

⁶ O PAA adota uma filosofia de abordagem ao mercado bastante diferente da do Mercado Social de Arrendamento, que tinha sido lançado precisamente como resposta a essa crise, com objetivos similares, vigorando entre 2012 e 2020.

Figura 3: Cronologia fundamental do PAA



3. ASPETOS METODOLÓGICOS

3.1. FATORES CRÍTICOS QUE CONDICIONAM A AVALIAÇÃO

Os aspetos que referenciámos atrás têm implicações nos trabalhos desta avaliação, a vários níveis.

Em primeiro lugar, há um conjunto de alterações na gestão (enquadramento na orgânica do IHRU e da estrutura da equipa de gestão) que ocorreram num momento muito próximo da data de referência da avaliação. Isto significa que a interação da equipa de avaliação com a equipa do IHRU se desdobrou, apelando para regras, procedimentos, prioridades e uma memória do passado (ainda que recente) e aquelas que resultaram da mudança e estão, atualmente, a vigorar. Há um conjunto de questões colocadas pelo caderno de encargos que se referem, precisamente, a estes aspetos da gestão, e cuja resposta deve reportar aos dois anos iniciais do programa, mas não pode ignorar as alterações entretanto ocorridas – sob pena de estar a pronunciar-se sobre aspetos que já não são pertinentes.

Em segundo lugar, e esta questão afeta, sobretudo, a forma como se encaram as questões avaliativas relacionadas com os resultados alcançados pelo PAA, o contexto pandémico e o período de arranque do programa obrigam a relativizar as respostas que podem, e devem, ser dadas. Neste caso, a equipa de avaliação tentará não fazer uma leitura literal desses resultados e impactos (embora não possa deixar de os referir), mas aferir se a trajetória registada é convergente com o cumprimento desses objetivos. No fundo, admitir que, em certa medida, estes dois primeiros anos corresponderam à criação do programa, à montagem dos seus instrumentos operacionais e ao teste de soluções e orientações, o que se traduziu num avançar mais lento do que as expectativas inicialmente anunciadas deixavam antever.

Esta questão temporal, aliás, afetou o trabalho de recolha de informação de uma forma mais alargada. Esta é uma situação normal nos trabalhos de avaliação, em que há sempre algum desfasamento temporal como o que agora se regista, mas que aqui assume mais importância devido à particularidade deste período inicial do programa ter coincidido com o contexto pandémico e com as alterações regulamentares e organizacionais que referimos. Para registo, referem-se os aspetos mais relevantes:

- Nas entrevistas e painéis com os *stakeholders* externos é necessário ter especial atenção à perspetiva que é transmitida, já afetada pelo período que, entretanto, ocorreu. Por vezes, é difícil situar essas perspetivas no tempo adequado.
- Nos inquéritos aos candidatos e prestadores, devido à data de extração dos dados (e dos endereços) ser muito recente (final de janeiro de 2022), existe um número potencialmente elevado de alterações de estado entretanto ocorridas desde junho de 2021 (por exemplo, candidatos que estão referidos, a meio do ano de 2019, como não tendo contratos celebrados e enquadrados, mas que, entretanto, já os celebraram, etc.). A menos que os próprios respondentes ao inquérito assinalem esse facto (como alguns fizeram), não é possível saber em que medida essas alterações influenciam as respostas.
- Pela mesma razão deste desfasamento, na própria análise mais objetiva, a partir dos dados da plataforma do arrendamento acessível, registam-se algumas inconsistências, nem todas facilmente corrigíveis. O estado de candidaturas, alojamentos e contratos agora referenciado não corresponde, em muitos casos, ao do período em avaliação, e o trabalho de consolidação das bases, a partir dos ficheiros referentes a cada uma destas entidades e das datas ali referenciadas, é bastante complexo e tem alguns vazios.
- A respeito da base de dados refira-se, ainda, um conjunto significativo de erros, que resultam do seu carregamento manual pelos próprios candidatos e prestadores e sem que tenham sido detetados e/ou corrigidos. Há valores (por exemplo, de rendas e dimensões de alojamentos) que são fora do normal e há dados preenchidos com critérios distintos,

incluindo campos em que alguns registos são numéricos e outros de texto. Esta situação acarretou um tempo e um esforço de análise bastante mais exigente do que o previsto e, em muitos casos, a única solução foi a retirada desses dados da análise, num exercício quase caso a caso.

- Regista-se a indisponibilidade de elementos estruturados referentes à sua monitorização. Esta componente do modelo de gestão, que exige uma definição de indicadores e de procedimentos e a produção de relatórios analíticos, seria um precioso auxiliar da avaliação, desde logo porque teria resolvido antecipadamente o problema das inconsistências da base de dados.
- Ao nível operacional, regista-se, também, a dificuldade, e até impossibilidade, em obter uma resposta favorável de diversas entidades ao convite para participar em entrevistas ou painéis de discussão no âmbito desta avaliação. O caso mais crítico é o da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que não respondeu às diversas insistências para uma entrevista. A AT é uma entidade envolvida na aplicação do programa, como refere o DL 68/2019, de 22 de maio, e, por ter sido objeto de várias referências por parte dos *stakeholders* auscultados, esta escusa em participar é potencialmente penalizadora da avaliação.

3.2. A TEORIA DO PROGRAMA

No volume anexo a este relatório apresenta-se, de forma detalhada, a proposta de teoria do programa (TdP), incorporando os contributos de um *workshop* inicial (24 de fevereiro de 2022) com elementos que estiveram envolvidos na conceção inicial do programa (do IHRU e Secretaria de Estado da Habitação). Nesta secção faz-se uma breve abordagem a esta teoria e à sua utilidade para a avaliação.

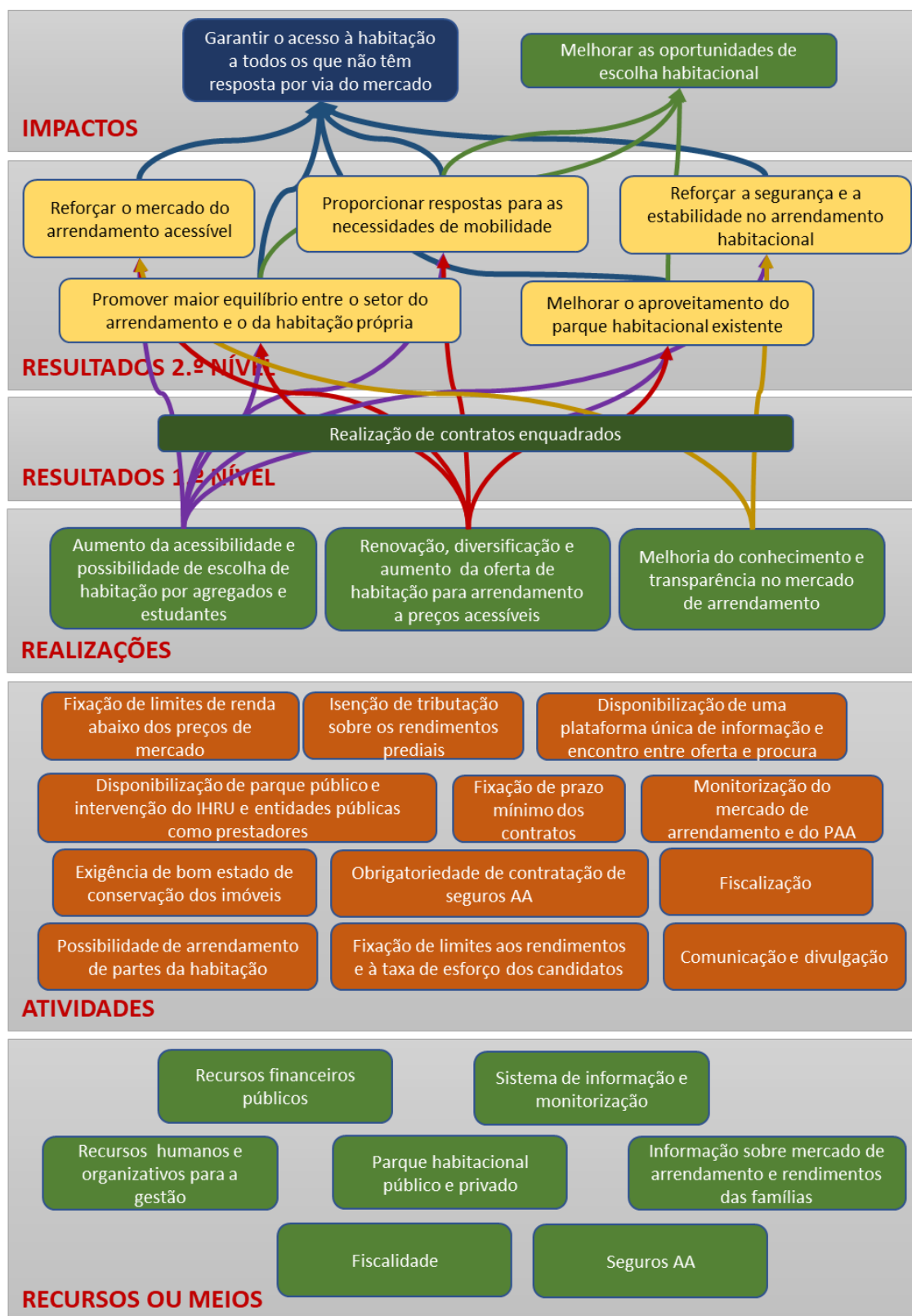
O conhecimento do racional da programação permite reconstituir a forma como se espera que o programa venha a contribuir para os objetivos que lhe foram atribuídos. Este racional, essencialmente, é o seguinte: para responder a determinadas necessidades, foram alocados meios /recursos para desenvolver atividades que se vão traduzir em realizações. A concretização dessas realizações leva a determinados resultados que irão produzir ou contribuir para os impactos.

As realizações são imputáveis diretamente ao programa. Os resultados, em geral, também, embora alguns resultem da articulação-combinação do programa com outros instrumentos de política. Ao nível dos impactos, que são de mais longo prazo e abrangentes, será necessário ter em conta a forma como o programa influencia o contexto (neste caso, o mercado de arrendamento, em particular, e habitacional em geral).

A teoria contém elementos “estruturais” (os meios, as atividades, as realizações, os resultados e os impactos) e elementos “dinâmicos” (os mecanismos de combinação de meios em atividades, em realizações, em resultados, etc.). Devem também ser identificados os principais fatores críticos do processo e eventuais *explicações rivais* ou *alternativas* (que podem ser responsáveis pela transformação, combinadas ou não com a ação do programa). Estes elementos dinâmicos são traduzidos por indicadores (qualitativos e quantitativos), medidos a partir de informação recolhida através dos instrumentos de trabalho da avaliação (ver secção específica no volume Anexo).

O encadeamento destes diversos níveis do quadro lógico representa-se no esquema seguinte.

Figura 4: Representação esquemática da Teoria do Programa



3.3. FONTES E MÉTODOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

Uma apresentação detalhada das ferramentas metodológicas utilizadas pode encontrar-se no volume anexo a este relatório. De uma forma abreviada, foram as seguintes:

- Reconstituição da Teoria do Programa – incluindo um workshop específico, realizado em 24 de fevereiro de 2022, com representantes do IHRU e da Secretaria de Estado da Habitação.
- Entrevistas semiestruturadas a entidades que participam na gestão – diversas entrevistas individuais e coletivas com responsáveis do IHRU, bem como reuniões regulares com o OHARU, para regulação do processo avaliativo e acesso a informação e contactos. A Autoridade Tributária e Aduaneira, apesar de diversas solicitações, não se disponibilizou para participar na avaliação.
- Entrevistas semiestruturadas a entidades gestoras de programas municipais de renda acessível (CM Lisboa, Porto Vivo SRU e MatosinhosHabit EM).
- Painéis de discussão com representantes de entidades representativas dos principais *stakeholders* do mercado imobiliário e de arrendamento:
 - ALEP - Associação do Alojamento Local em Portugal
 - AIL - Associação de Inquilinos Lisbonenses
 - AICNP - Associação dos Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal
 - APPII - Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários
 - APEMIP - Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal
- Outras entidades convidadas a participar, mas que não responderam ou não tiveram possibilidade: ALP – Associação Lisbonense de Proprietários; ANP - Associação Nacional de Proprietários; ASMIP - Associação dos Mediadores do Imobiliário de Portugal.
- Inquéritos por questionário – 4 inquéritos *online* a (indica-se o nível de resposta obtido, atendendo ao objetivo de garantir uma margem de erro de 5% para um intervalo de confiança de 95%):
 - Proprietários de alojamentos registados na Plataforma do PAA com contrato enquadrado no Programa (184 - 86% do objetivo; margem de erro, para o mesmo intervalo de confiança, de 5,5%).
 - Proprietários de alojamentos registados na Plataforma do PAA sem contrato enquadrado no Programa (170 - 64% do objetivo; margem de erro, para o mesmo intervalo de confiança, de 6,5%).
 - Candidatos registados na Plataforma do PAA com contrato enquadrado no Programa (113 - 47% do objetivo; margem de erro, para o mesmo intervalo de confiança, de 8,5%).
 - Candidatos registados na Plataforma do PAA sem contrato enquadrado no Programa (2.135 de candidatos sem contrato enquadrado no PAA - objetivo suplantado).
- Análise estatística:
 - Plataforma PAA (IHRU): indicadores selecionados pela equipa de avaliação a partir dos campos da base de dados disponibilizados pelo IHRU. Ver volume anexo.
 - Sistema Nacional de Estatística (INE): inquérito às rendas de habitação, índice de preços da habitação, rendimento disponível das famílias, entre outros.

- Sistemas de informação dos programas municipais compatíveis do Porto, Matosinhos e Lisboa: indicadores recolhidos a partir dos pedidos efetuados pela equipa de avaliação.
- Estudos e indicadores de outras fontes (Confidencial Imobiliário, JLL, portais de mediação imobiliária...)
- Análise documental (ver elementos bibliográficos no volume anexo a este relatório).
 - Legislação e documentos complementares (regulamentos, etc.);
 - Estudos, artigos académicos e da comunicação social sobre arrendamento habitacional e rendimentos das famílias em Portugal;
 - Elementos de processos de candidatura ao PAA (para apoio aos estudos de caso);
 - Outros relatórios e informação disponíveis no IHRU, incluindo instrumentos de gestão.
 - Comunicações oficiais, entrevistas e intervenções públicas de responsáveis técnicos e políticos.
- Análise de benchmarking (análise comparativa do PAA com políticas e programas de promoção do arrendamento acessível, no contexto nacional e internacional – ver tabelas de síntese no volume Anexo).
 - PMC Lisboa Renda Segura, Porto Com Sentido e Matosinhos Casa Acessível.
 - Políticas e programas de promoção do arrendamento acessível (EN *affordable*, FR *abordable*, ES *asequible*) em 4 países europeus, de geografia e políticas habitacionais diversas: França, Espanha, Reino Unido, Itália.
- Estudos de caso, a partir de uma seleção de cerca de uma dezena de contratos, com entrevista aos técnicos do IHRU responsáveis pela análise de enquadramento, observação de elementos documentais na plataforma do arrendamento acessível, sistematização de indicadores da base de dados e entrevistas com alguns prestadores e candidatos-inquilinos.

4. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO⁷

4.1. PERTINÊNCIA E EFICÁCIA DO PROGRAMA

4.1.1. O Programa de Arrendamento Acessível é uma intervenção pública pertinente?

A pertinência do PAA pode ser analisada de diversos prismas.

1. No quadro da política de habitação

O PAA corporiza as orientações da NGPH e da Lei de Bases da Habitação (com coerência reforçada após a publicação do DL n.º 81/2020), tendo sido criado com o objetivo de garantir acesso a habitação condigna a todos os cidadãos que não têm a ela acesso por via do mercado.

A NGPH foi concebida de forma integrada, desenhando soluções específicas para dar resposta a cada um dos problemas/segmentos identificados. Nesse sentido, o PAA é bastante relevante, por se dirigir a segmentos de população da classe média-média baixa, um segmento com crescentes dificuldades no acesso a uma habitação de custo compatível com os seus rendimentos.

O PAA é relevante para dar resposta a segmentos de população da classe média-média baixa, mas, na fase inicial do programa, a articulação com outros instrumentos de política, fundamental para aquele objetivo, não foi garantida.

Sendo uma peça relevante para responder a esse objetivo, não é o único, sendo essencial a sua articulação com outros instrumentos de política de habitação (apoios ao arrendamento, incremento da oferta pública, regime da construção a custos controlados, etc.) e de reabilitação urbana. Esta articulação não foi garantida na fase inicial do programa, mas foi, e está a ser, progressivamente implementada (ver QA3).

2. Na lógica da resposta a um diagnóstico de necessidades e falhas de mercado

Num sentido estrito, os avaliadores não identificaram um estudo ou análise sistemática de evidências que quantificassem as necessidades ou as falhas de mercado.

O diagnóstico de base que suporta o programa (e toda a NGPH) é, sobretudo, resultante da verificação de tendências do mercado que, em especial nas principais cidades e zonas turísticas, evidenciaram sinais inflacionistas muito fortes. Ao mesmo tempo, e devido à crise económico-financeira 2008-2012, às medidas assumidas no quadro da intervenção da Troika (2011-2014) e ao fraco ritmo de crescimento económico, as famílias portuguesas perderam rendimento, e gerou-se mesmo uma dinâmica de alarme social.

Não se identifica nenhum estudo ou análise sistemática de diagnóstico de necessidades ou falhas de mercado. O PAA foi desenhado a partir da verificação de tendências inflacionistas no mercado de arrendamento habitacional e do reconhecimento da perda de rendimento das famílias. Estudos desenvolvidos para Lisboa confirmaram aquele diagnóstico “empírico”.

No entanto, algumas reflexões e análises desenvolvidas no período que antecedeu o lançamento da NGPH, em alguns contextos territoriais específicos, contribuíram para identificar essas falhas de mercado, designadamente a reflexão desenvolvida no âmbito da preparação do Programa Renda Acessível, do Município de Lisboa. Tendo em conta a relevância desta cidade no total nacional, os trabalhos aqui desenvolvidos confirmam o diagnóstico “empírico” que fundamentou o lançamento do PAA. Aquele programa

⁷ Os dados relativos ao tratamento dos inquéritos encontram-se sistematizados no volume Anexo, que é parte integrante do presente Relatório. Para direta referência, indicam-se os números das tabelas onde se encontram os dados citados.

municipal teve por base não só toda a experiência do Município em programas de habitação (incluindo o Programa de Renda Convencionada, criado em 2013, também dirigido à classe média) mas igualmente um estudo da consultora GFK, de 2016, baseado num inquérito, que estimava em mais de 25 mil fogos o potencial de procura de habitações por famílias de classe média em Lisboa, dos quais cerca de 16 mil em regime de arrendamento⁸.

Entre 2017 e 2020, em Portugal, as rendas cresceram 28% e os rendimentos das famílias apenas 9%.

De uma forma indireta, comparando a evolução dos níveis de rendimento dos portugueses com a evolução das rendas⁹, pode concluir-se que estas evoluíram a um ritmo muito mais acelerado nos anos 2017-2020, colocando pressão sobre o orçamento familiar e retirando capacidade às famílias e indivíduos de menores rendimentos em suportar os valores de mercado:

Tabela 2: Evolução comparativa de rendimentos e rendas habitacionais

Indicador	Ano --->	2017	2018	2019	2020
Rendimentos disponíveis brutos dos particulares		100	104	109	nd
Ordenados e salários		100	106	112	nd
Rendimento disponível das famílias		100	103	108	109
Valor mediano anual das rendas por m ² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares		100	109	121	128

Fonte: INE/PORDATA. Total nacional, base 2017=100.

Diversos *stakeholders* que foram auscultados no âmbito desta avaliação, representando interesses distintos no mercado, confirmaram que houve um processo de discussão com a Secretaria de Estado da Habitação que, em grande parte, se centrou na forma como se poderia responder ao desafio da habitação para a classe média respeitando algumas opções políticas – privilegiar o arrendamento em detrimento da propriedade e a reabilitação em detrimento da construção nova. A existência deste processo de discussão não significa, naturalmente, que esses agentes tenham transmitido que se revêem na solução adotada (ou em alguns aspetos desta), mas sim que foi reconhecida a pertinência de uma resposta pública.

Stakeholders representando várias partes do mercado participaram no processo de discussão política sobre a resposta ao desafio da habitação para a classe média, reconhecendo a pertinência de uma resposta pública.

⁸ O estudo da GFK (Procura potencial de habitação no concelho de Lisboa – março de 2016) é citado em vários documentos da Câmara Municipal de Lisboa. Para esta referência específica, veja-se *Programa Renda Acessível: Caderno Técnico 1 – Conceito*, de novembro de 2019.

⁹ Utilizando, para este efeito, alguns indicadores referentes ao período 2017-2020 publicados pelo INE. Para cada indicador foi calculado um índice com base 2017=100 (primeiro ano em que o indicador das rendas foi disponibilizado).

A importância do PAA enquanto instrumento para dar resposta a necessidades e falhas de mercado é reconhecida igualmente pelos inquiridos, candidatos e prestadores, incluindo os que não celebraram contrato de arrendamento no âmbito do PAA (aliás, entre os candidatos, os que não têm contrato atribuem maior importância ao programa do que os que já têm contrato, embora a diferença não seja expressiva). Entre os candidatos, com e sem contrato de arrendamento enquadrado no PAA, uma

Mais de metade dos candidatos com contrato inquiridos consideram o PAA muito importante para ter acesso a uma habitação adequada, reduzir as despesas de habitação ou conseguir estabilidade e segurança no arrendamento. Entre os candidatos sem contrato enquadrado, essa proporção é cerca de 2/3.

larga maioria considera que o programa é muito importante para ter acesso a uma habitação adequada (56,6% dos candidatos com contrato e 65,4% dos candidatos sem contrato), para reduzir as despesas de habitação (52,2% e 68,7%, respetivamente) e para conseguir estabilidade e segurança no arrendamento (58,4% e 68,3%, respetivamente) (cf. Tabelas 39 e 64 do Anexo). Entre os prestadores, são também maioritários os que consideram que o PAA é muito importante para conseguir estabilidade e segurança no arrendamento (60,6% e 51,8% e dos prestadores com e sem contrato enquadrado no PAA), aumentar a oferta (62,2% e 52,9% dos prestadores com e sem contrato) e tornar mais atrativo o mercado de arrendamento (67,7% e 57,1% e respetivamente). Os prestadores com contrato enquadrado no âmbito do PAA reconhecem, de forma ainda mais expressiva, a importância do programa para a redução da carga fiscal (83,3%) e para permitir que algumas famílias tenham habitação acessível (85,0%) (cf. Tabelas 89 e 113 do Anexo).

A maioria dos prestadores, mais expressiva entre os que têm contrato enquadrado, considera o PAA muito importante para conseguir estabilidade e segurança no arrendamento, aumentar a oferta e tornar mais atrativo o mercado de arrendamento. A importância do programa para a redução da carga fiscal e para permitir que algumas famílias tenham habitação acessível é reconhecida por mais de 4 em cada 5 prestadores com contrato enquadrado.

Os estudos de caso confirmam que alguns inquilinos não teriam resposta adequada no mercado para obter uma habitação compatível com as suas exigências-necessidades. Isto verifica-se tanto para jovens como para idosos, no centro ou na periferia das grandes cidades. No entanto, esta resposta que o programa faculta não é independente de uma perspetiva de “responsabilidade social” por parte dos senhorios. Ou seja, o que os estudos de caso revelam é que são os senhorios que já estão predispostos a praticar rendas mais acessíveis, face à situação específica dos candidatos (porque são conhecidos, porque impera um critério de confiança, porque são compreensivos perante a capacidade financeira do candidato...) que conseguem conciliar os benefícios do programa de forma mais satisfatória.

Senhorios predispostos a praticar rendas mais acessíveis (quando existe confiança e/ou compreensão face à capacidade do inquilino) conciliam de forma mais satisfatória os benefícios do PAA.

3. Foram consideradas alternativas para responder ao mesmo objetivo?

Não foi possível recolher evidências de que essas alternativas fossem analisadas de forma sistemática, exceto na medida em que eram conhecidas propostas e iniciativas, no quadro nacional e internacional, que terão sido analisadas.

Entre essas alternativas (ou soluções conjugadas) poderia considerar-se o prolongamento do Mercado Social de Arrendamento (MSA), ou a sua compatibilização no quadro do PAA. O MSA era uma iniciativa que envolvia entidades públicas e instituições financeiras com objetivos similares aos do PAA (lançada em 2012 e progressivamente encerrada até final de 2020). O PAA, tal como toda a NGPH, resulta de uma opção de política distinta no modelo, mas também focada na mobilização de património edificado privado, com menos enfoque nos proprietários institucionais (mas não os excluindo) e mais dirigida a prestadores privados.

Não foram recolhidas evidências da análise sistemática de alternativas. Os exemplos do Mercado Social de Arrendamento e de várias experiências europeias de mobilização de promotores-prestadores de maior escala (inclusive no modelo *build to rent*) foram identificados como referências para o desenho do PAA ou para a evolução do respetivo quadro legislativo.

Também o foco do programa (prestadores particulares individuais ou de pequena escala vs. promotores-prestadores de maior escala, seguindo uma tendência que os *stakeholders* auscultados da esfera da oferta-mercado imobiliário assinalam como relevante no quadro europeu, incluindo o *build to rent*) e o maior ou menor protagonismo das entidades públicas na promoção de oferta (na primeira versão do diploma do PAA com predomínio do IHRU, mas mais alargado através do DL 81/2020) são aspetos que foram referenciados ou podem ser identificados na evolução do quadro legislativo. No entanto, a solução em vigor acomoda todas estas opções, dependendo apenas da orientação de gestão seguida em cada momento.

4. Foi realizada uma análise da coerência do PAA com outras políticas e instrumentos públicos de habitação?

A coerência do PAA com outros instrumentos de política resulta do facto de ter existido uma construção praticamente de raiz de uma política de habitação integrada. Apesar de complexa nos objetivos e instrumentos, há articulações explicitamente definidas (o que não quer dizer que tenham sido postas em prática, pelo menos no período em avaliação, conforme resposta à QA3). Entre outras, refiram-se as que a própria RCM 50-A/2018 refere: o Porta 65 Jovem, o Chave na Mão, o Reabilitar para Arrendar e os indicadores de preços e acessibilidade ao mercado de habitação.

Na NGPH são explicitamente definidas, mas não necessariamente colocadas em prática, as articulações do PAA com o Porta 65 Jovem, o Chave na Mão, o Reabilitar para Arrendar bem como com os indicadores de preços e acessibilidade ao mercado de habitação.

5. Foram definidas metas quantificadas para o PAA?

Devem distinguir-se as metas políticas daquelas que presidem à gestão do programa. No lançamento do PAA (final de junho de 2019), a Secretária de Estado da Habitação afirmou publicamente que a intenção era que, no prazo de um a dois anos, 20% dos novos contratos de arrendamento em Portugal fossem realizados no âmbito do PAA. Em abril de 2018, o Ministro do Ambiente (que tutelava o setor da habitação) anunciara, em entrevista à imprensa, a meta política de 100 mil casas no regime de arrendamento acessível no prazo de uma década (cf. Referências Bibliográficas no Anexo).

Foi afirmada a intenção (política) de, no prazo de um a dois anos, enquadrar no PAA 20% dos novos contratos de arrendamento celebrados em Portugal. Não foram definidas metas explícitas do ponto de vista estratégico, mas são fixados objetivos anuais de gestão.

Já ao nível da gestão estratégica, o IHRU não adotou metas quantificadas explícitas, tendo em conta que o PAA é um regime de incentivos fiscais e de outros benefícios oferecidos aos proprietários-prestadores e às famílias, cuja eficácia resultará da geração de dinâmicas de ajustamento, em baixa, das rendas no mercado. Não obstante, foram previstas e adotadas

para o PAA metas de natureza operacional, que o IHRU define, anualmente, nos seus instrumentos de gestão – planos e relatórios de atividades.

4.1.2. Os resultados alcançados estão em linha com os objetivos e metas do Programa?

Esta questão situa-se ao nível dos objetivos e metas definidos no DL n.º 68/2019, de 22 de maio, atendendo à sua revisitação no quadro da teoria do programa. Nesta secção abordam-se os resultados referentes ao objetivo central do programa e, na questão seguinte (acerca dos contributos do PAA para a NGPH), abordam-se os resultados alcançados a outros níveis, incluindo a articulação com outros instrumentos.

1. Contributo para o objetivo de garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado

O PAA estava, em 30 de junho de 2021, abaixo do que podem considerar-se as expectativas anunciadas no seu lançamento. O número de contratos submetidos (632 - tendo sido enquadrados 542, dos quais 90 já terminados; e ainda 47 em análise de enquadramento e 43 com decisão de não enquadramento, cf. Tabela 14 do Anexo), e mesmo o número de imóveis disponibilizados na plataforma (na data de referência eram 1.387, correspondendo a 517 com contratos enquadrados e a 870 inscritos, mas sem contrato em vigor, cf. Tabela 9 do Anexo) ao longo desses dois anos, são baixos para poder considerar-se que o contributo do PAA para garantir acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado é significativo.

Atendendo a uma base semestral de comparação, o programa representou apenas 1,5% do número de novos contratos de arrendamento celebrados no país (mais de 87 mil em 2021, quase 80 mil em 2020 e quase 73 mil em 2019, ou seja, cerca de 40 mil por semestre¹⁰). Naturalmente, pode considerar-se que a maioria desses contratos terá sido celebrado por inquilinos que “têm resposta por via do mercado”, mas a desproporção é evidente e os contratos celebrados no âmbito do PAA não têm significado.

Quantitativamente, o contributo do PAA para garantir acesso à habitação a “todos os que não têm resposta por via do mercado” não é significativo.

A mediana das rendas do total de novos contratos de arrendamento celebrados no país cresceu entre 2019 (5,32 €/m²) para 6,03 €/m² no segundo trimestre de 2021, mas com fortes variações regionais¹¹. A utilização de indicadores médios ou medianos esconde, precisamente, a diversidade territorial.

A tabela e os cartogramas seguintes tentam fazer essa análise, para comparação entre valores de rendas de mercado e no PAA, atendendo aos valores para NUTS III e para municípios com 10 ou mais contratos enquadrados no PAA (contratos ativos ou terminados, para residência permanente em habitação completa). Não se consideram municípios ou NUTS III com poucos contratos por falta de representatividade estatística dos valores referentes ao PAA. A comparação é feita com as medianas das rendas de novos contratos de arrendamento em Portugal (INE) no período que inclui o 2.º semestre 2019, o ano 2020 e o 1.º semestre 2021.

Com este detalhe, é visível que os contratos com enquadramento no PAA tendem a baixar o valor das rendas (embora apenas no Algarve e em Viseu Dão Lafões se aproxime do limite de 20% abaixo da mediana do mercado; nas áreas metropolitanas e na Região de Aveiro está longe disso¹²).

¹⁰ INE: Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009632&contexto=bd&selTab=tab2

¹¹ INE: Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009631&contexto=bd&selTab=tab2

¹² A anomalia da Região de Coimbra, onde os valores das rendas efetivas dos contratos enquadrados no PAA são superiores aos valores apresentados na estatística INE, pode ser explicada pela consideração, nesta análise, do valor mediano das rendas por NUTS III, o que introduz distorções territoriais – a maioria dos contratos enquadrados situam-se no concelho de Coimbra, onde a mediana de rendas do mercado é superior à da NUTS III Região de Coimbra.

Tabela 3: Valores (€/m²) medianos das rendas em contratos PAA e no mercado para algumas NUTS III (2021)

NUTSIII	PAA		INE
	Mediana	N	
AM Lisboa	8,04	352	8,44
AM Porto	5,65	85	6,03
Algarve	5,30	15	6,54
Região de Aveiro	4,09	12	4,39
Região de Coimbra	5,32	11	4,48
Viseu Dão Lafões	2,47	10	3,57

Fontes: IHRU – Base de dados do PAA (30-06-2021) e INE - Renda mediana dos novos contratos de arrendamento (média do período 2S 2019-1S 2021). Apenas NUTS III com 10 ou mais contratos ativos ou terminados (485 contratos), para residência permanente em habitação completa, no PAA.

Pode ainda analisar-se com uma perspetiva mais fina, atendendo a valores por concelho (apenas para concelhos com 10 ou mais contratos, mantendo os pressupostos anteriores).

Tabela 4: Valores (€/m²) medianos das rendas em contratos PAA e no mercado para alguns municípios

Concelho	PAA		INE	Dif. %
	Mediana	N		
Lisboa	10,07	165	11,62	13%
Porto	7,27	34	8,77	17%
Oeiras	7,73	29	10,10	23%
Sintra	5,83	26	7,07	18%
Amadora	7,68	23	8,65	11%
Loures	7,08	23	7,54	6%
Cascais	9,56	18	10,57	10%
Seixal	4,88	13	6,53	25%
Vila Nova de Gaia	5,03	13	6,45	22%
Maia	4,96	12	6,00	17%
Almada	5,94	11	8,09	27%
Matosinhos	6,51	11	7,65	15%
Vila Franca de Xira	5,25	11	6,66	21%

Fontes: IHRU – Base de dados do PAA (30-06-2021) e INE - Renda mediana dos novos contratos de arrendamento (média do período 2S 2019-1S 2021). Apenas municípios com 10 ou mais contratos ativos ou terminados (389 contratos), para residência permanente em habitação completa, no PAA.

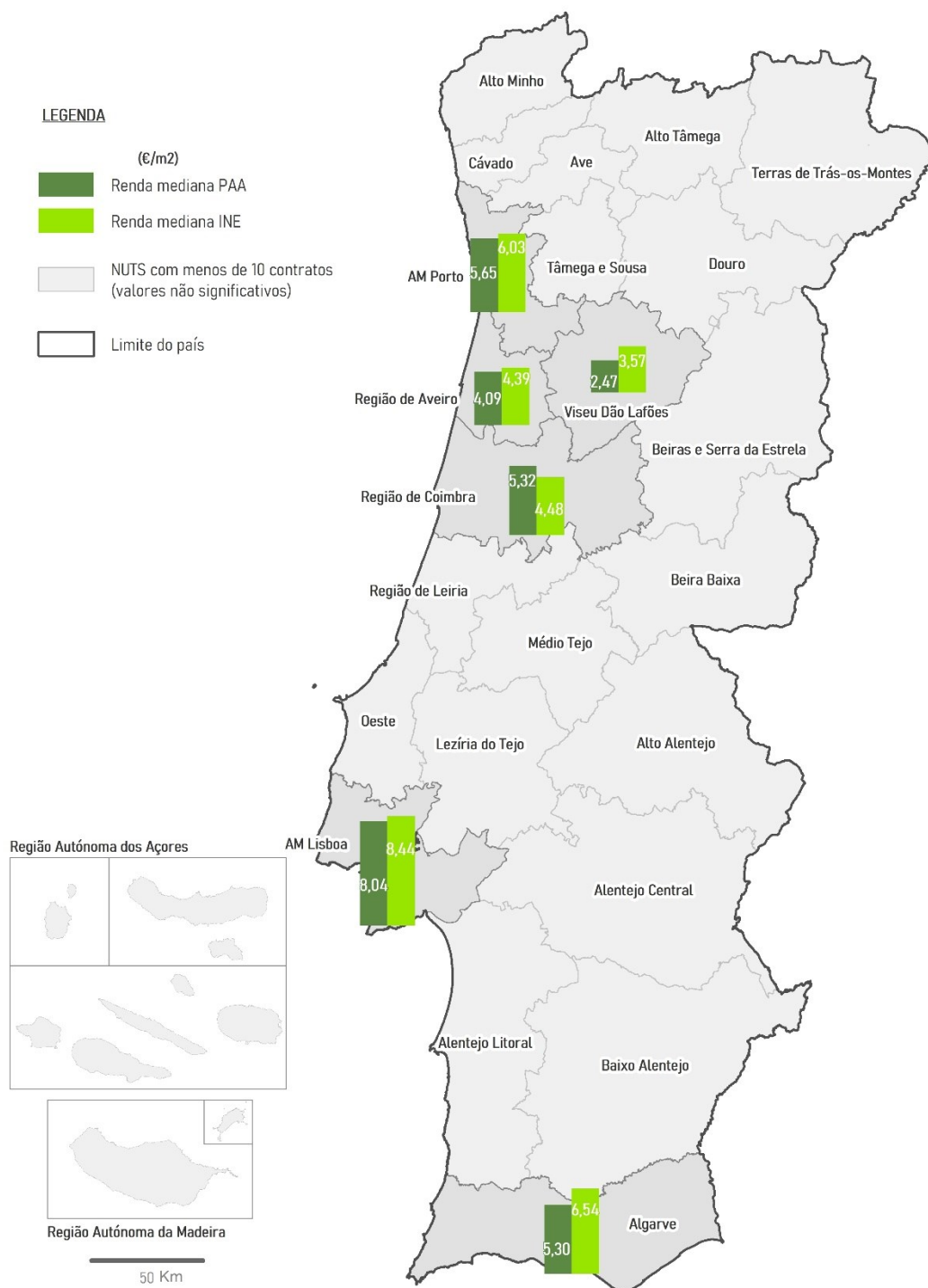
A análise territorial dos dados das rendas medianas nos contratos PAA e no mercado confirma que os valores contratados ao abrigo do programa estão abaixo da referência de mercado.

Esta análise sugere, também, que quanto mais espacialmente desagregado for o cálculo das medianas do mercado, mais evidente se torna o efeito de abaixamento das rendas.

Provavelmente, uma análise ainda mais detalhada, por freguesia, daria um retrato ainda mais próximo da realidade, confirmando que os contratos enquadrados no PAA dão um contributo para garantir o acesso à habitação a um conjunto mais alargado de agregados, pelo efeito do abaixamento das rendas. No entanto, o baixo número de contratos celebrados ao abrigo do programa não permite que esse efeito seja significativo.

Os cartogramas das páginas seguintes representam os valores analisados.

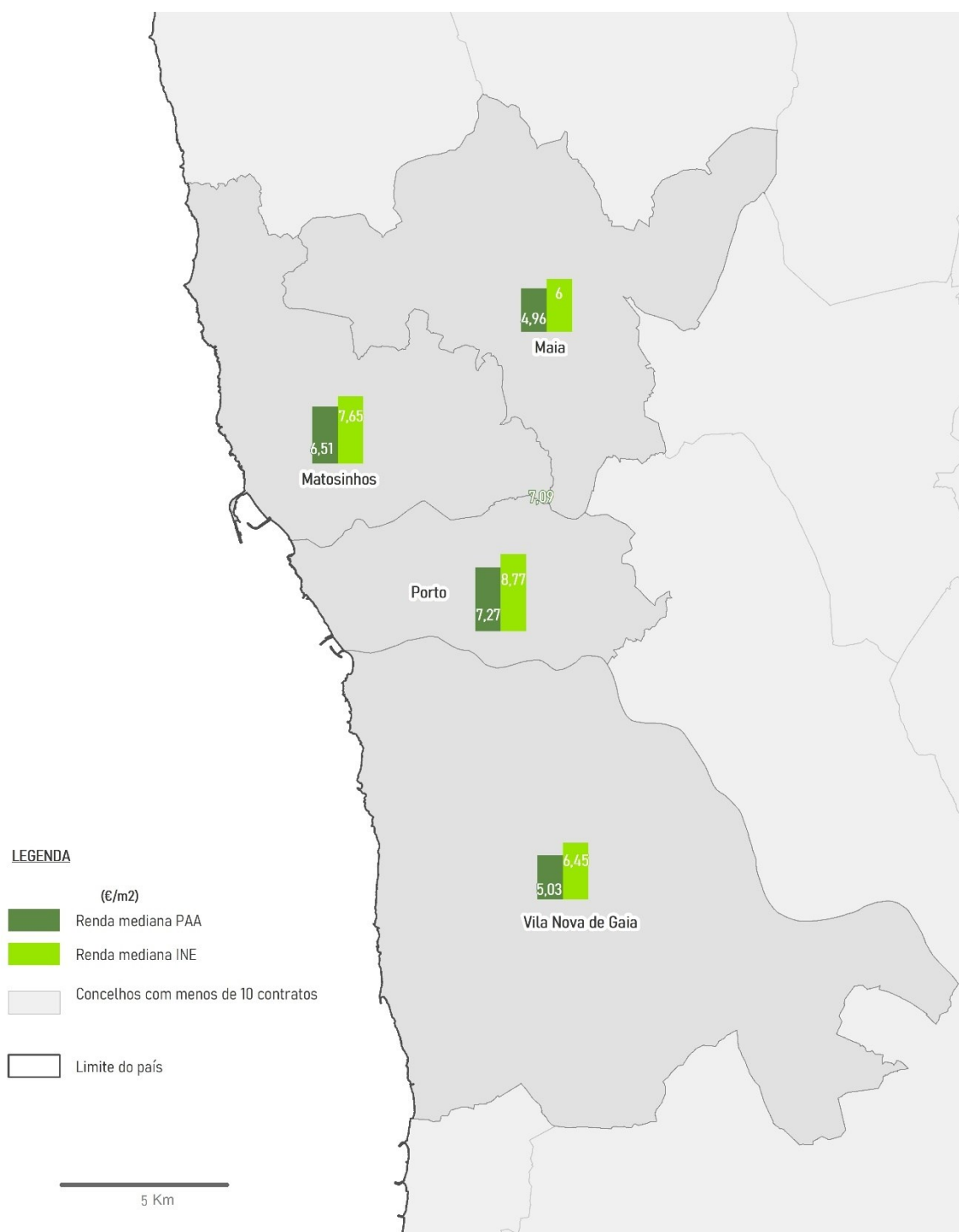
Figura 5: Rendas medianas dos contratos por NUTS III



(Apenas para NUTS III com 10 ou mais contratos enquadrados no PAA)

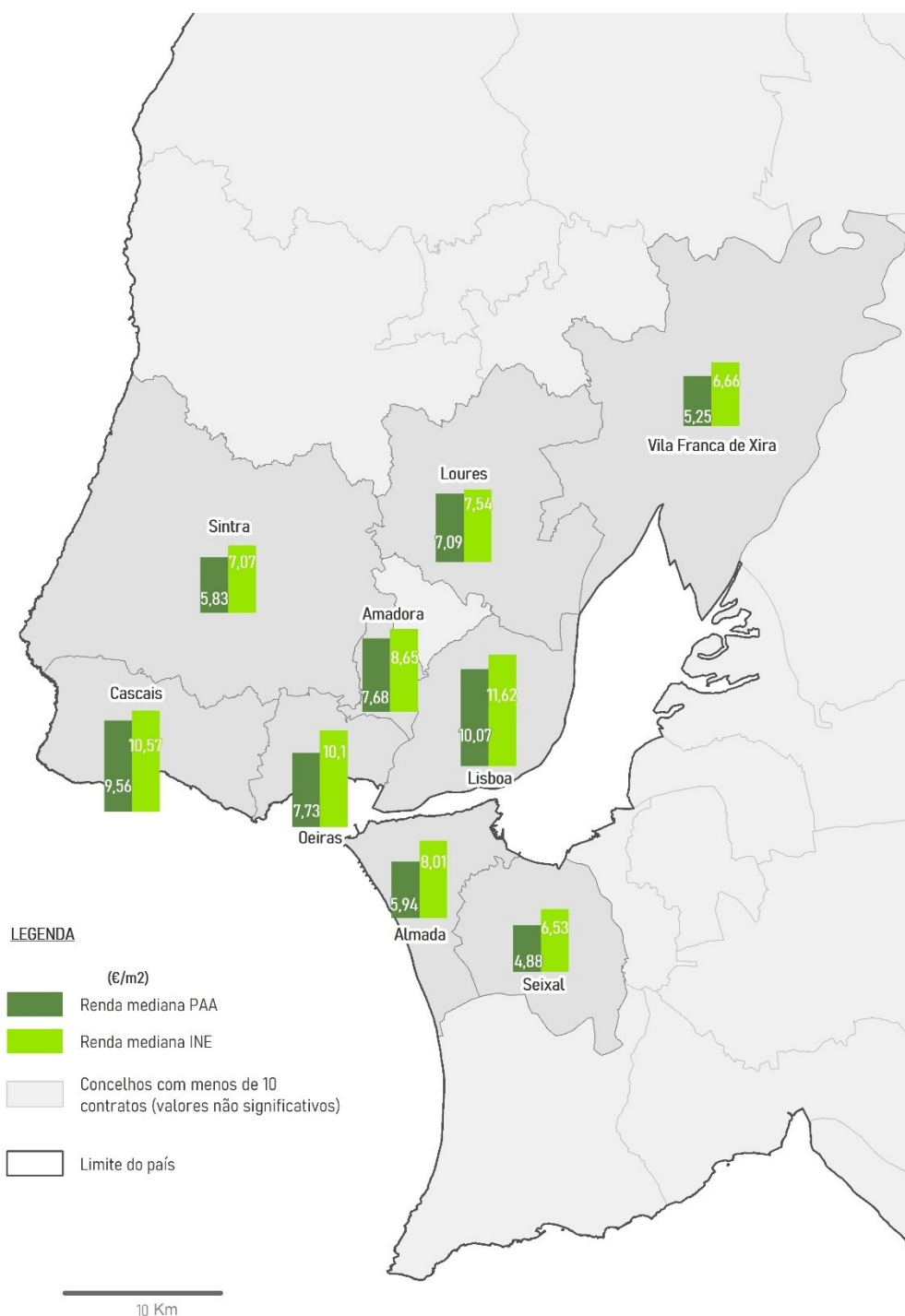
Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA (rendas de contratos em modalidade de habitação completa para residência permanente) e INE -Renda mediana dos novos contratos de arrendamento (média dos valores semestrais 2S 2019 a 1S 2021).

Figura 6: Rendas medianas dos contratos para municípios da Área Metropolitana do Porto



Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA (rendas de contratos em modalidade de habitação completa para residência permanente) e INE -Renda mediana dos novos contratos de arrendamento (média dos valores semestrais 2S 2019 a 1S 2021).

Figura 7: Rendas medianas dos contratos para municípios da Área Metropolitana de Lisboa



Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA (rendas de contratos em modalidade de habitação completa para residência permanente) e INE -Renda mediana dos novos contratos de arrendamento (média dos valores semestrais 2S 2019 a 1S 2021).

Outros indicadores mostram, também, a mesma realidade: atendendo à procura direta do programa (quase 26 mil candidatos inscritos) pode concluir-se que o PAA representava, dois anos após o seu início, uma resposta pouco expressiva. Os contratos celebrados correspondem a aproximadamente 2,4% da procura direta (candidatos inscritos); e os imóveis disponíveis cobrem, potencialmente, cerca de 9% dessa procura).

Os contratos enquadrados correspondem apenas a 2,4% dos candidatos inscritos, sinalizando tratar-se de uma resposta pouco expressiva.

Mas não é apenas quantitativamente que o efeito é moderado. Um estudo de janeiro de 2020¹³, baseado numa análise territorializada das regras de acesso ao programa (rendas máximas e taxas de esforço) por confronto com os rendimentos das famílias, aponta “limitações na adequação do

Uma análise territorializada das regras de acesso ao programa por confronto com os rendimentos das famílias (realizada em 2020) conclui que, embora o PAA possa dar resposta a uma camada significativa da população, nas áreas sob maior pressão urbanística esta camada reduz-se para metade, passando a corresponder às camadas de rendimentos mais elevados.

programa à heterogeneidade dos territórios”, concluindo que “em grande parte do território, o PAA poderá dar resposta a uma camada relativamente delimitada, mas significativa, da população (cerca de 10%) com rendimentos medianos. Contudo, nas áreas sob maior pressão urbanística, esta camada reduz-se para metade, passando a corresponder às camadas de rendimentos mais elevados”.

Se atendermos aos dados do programa (mantendo o critério de rendas e candidaturas em modalidade de habitação completa para residência permanente), podem comparar-se os indicadores de rendimento globais dos candidatos com os indicadores dos que celebraram contrato.

Tabela 5: Níveis de rendimento de candidatos inscritos no PAA

	RMB mínimo	RMB máximo	RMB médio	RMB mediano	% com RMB < 4 x IAS 2021
Total de candidatos	210 €	5.333 €	1.185 €	998 €	82%
Candidatos com contrato (ativo ou terminado)	424 €	4.673 €	2.152 €	2.001 €	35%

Fonte: IHRU – Base de Dados do PAA (para candidatos e contratos em modalidade de habitação completa para residência permanente). RMB: Rendimento Mensal Bruto.

IAS 2021: 438,81 € (Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro). O valor de 4 x IAS é o limite de rendimento de referência máximo para acesso ao Programa de Apoio ao Acesso à Habitação – 1.º Direito.

Com todas as reservas que a consideração de estatísticas descritivas (que são valores médios ou medianos) merece, os dados confirmam a ideia de que o PAA está a responder a uma procura que corresponde aos candidatos de mais alto nível de rendimento, excluindo os de rendimento médio-baixo.

O PAA parece estar a responder, essencialmente, à procura pelos candidatos de maiores rendimentos, excluindo a classe média - baixa.

Deve notar-se que esta exclusão ocorre devido a dois fatores principais. Um deles é observável a partir da comparação das rendas acessíveis dos candidatos inscritos no programa (a mediana da renda máxima a que podem aceder é de 345 euros, sendo a média de 409 euros) com as rendas máximas dos imóveis disponíveis (com os valores mediano de 582 euros e médio de 624 euros): não existe uma oferta no programa ajustada aos níveis de

¹³ Nuno Travasso, Aitor Varea Oro, Mariana Ribeiro de Almeida, Luísa Sousa Ribeiro: *Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal – um retrato a partir do Programa de Arrendamento Acessível*. Revista Finisterra, LV (114), 2020. Centro de Estudos Geográficos. Este estudo usa como objeto de análise um apartamento-tipo - um T2 de 95m².

rendimento mais baixos. A outra é a existência de um limite à taxa de esforço dos candidatos, especialmente o limite máximo de 35%. Se este limite fosse aumentado (tendo em atenção a coerência de tal medida com a meta da NGPH de reduzir a sobrecarga das famílias com encargos no arrendamento habitacional), permitir-se-ia o acesso de mais candidatos, mas, tendo em conta a oferta disponível, é duvidoso que o efeito fosse significativo. Esta eventual medida poderia ser combinada com outra, sugerida por prestadores auscultados que referiram não ter celebrado alguns contratos que pretendiam (ou não os ter conseguido enquadrar no programa) devido ao limite da taxa de esforço do candidato: passar para o senhorio alguma da responsabilidade em assumir a flexibilização dos limites da taxa de esforço.

O acesso dos candidatos de menor rendimento é prejudicado pela falta de oferta de imóveis de rendas mais baixas. A revisão dos limites das taxas de esforço não parece ser uma solução para este desvio.

Em linha com a perceção que fica da análise das respostas de redação livre e comentários recolhidos no inquérito aos candidatos (sobretudo os candidatos inscritos que não celebraram contrato enquadrado (cf. Tabelas 55/56, 69 e 71/72 do Anexo), estes dados indiciam também que uma parte significativa dos candidatos não são, efetivamente, o público-alvo do PAA e poderiam,

Uma parte significativa dos candidatos não corresponde ao público-alvo do programa, devendo ser reencaminhado para outros instrumentos públicos de apoio à habitação.

eventualmente, encontrar resposta noutros instrumentos da NGPH, como é o caso do programa 1.º Direito. Esta conclusão aponta para a necessidade de melhorar alguns aspetos na operacionalização do programa: a comunicação junto dos candidatos, promovendo melhor informação e maior focagem; uma triagem e uma informação mais ativa, que permita reencaminhar estes candidatos para outros instrumentos de apoio (nacionais ou municipais).

Esta leitura confirma a perceção que os candidatos-inquilinos que celebraram contratos enquadrados no PAA têm: embora 89,4% dos respondentes reconheçam que o valor da renda está “abaixo do mercado”, apenas 39,8% consideram que está “claramente abaixo” e os restantes 49,6% referem que está “ligeiramente abaixo” (cf. Tabela 38 do Anexo). Quando consideramos os candidatos sem contrato de arrendamento enquadrado no PAA esta ideia fica mais marcada: 45,6% considera que os valores máximos de renda fixados pelo PAA no seu município não estão abaixo dos valores praticados pelo mercado livre (cf. Tabela 63 do Anexo).

Embora 9 em cada 10 candidatos com contratos PAA reconheçam que os valores das rendas PAA são inferiores aos do mercado livre, apenas 4 em cada 10 consideram que estão claramente abaixo. Entre os candidatos sem contrato a perspectiva é menos positiva: quase metade considera que os valores máximos de renda do PAA não estão abaixo do mercado.

Na mesma linha, são minoritários os candidatos com contrato que revelam satisfação (resposta 4 e 5 na escala de 1 a 5) com o valor da renda (40,7%), embora os inquilinos efetivamente insatisfeitos (resposta 1 e 2 naquela escala) sejam relativamente pouco expressivos (23,0%), sendo em maior número os que manifestam uma posição neutra (34%, resposta 3) (cf. Tabela 37 do Anexo). Já a maioria dos senhorios com contrato enquadrado está satisfeita com a renda contratada (58,3%) (cf. Tabela 88 do Anexo).

A entidade gestora mantém uma perspetiva otimista para o futuro, baseada na abordagem que foi adotada a partir do final do que pode chamar-se “período preparatório”, em que a gestão se centrou em aspetos organizativos e operacionais.

Enquanto o IHRU mantém uma perspetiva de progressão do PAA otimista, os stakeholders externos consideram os resultados alcançados muito limitados e são bastante pessimistas quanto ao futuro.

Pelo contrário, os *stakeholders* externos auscultados convergem na apreciação acerca dos resultados já alcançados (muito limitados) e são bastante pessimistas quanto ao futuro (a menos que exista uma inflexão de política, a vários níveis), seja porque consideram que o programa deveria ter uma orientação mais decisiva para o mercado da promoção imobiliária e com

maior enfoque na construção nova ou seja porque perspetivam uma evolução do contexto social e económico muito desfavorável, do lado dos custos de produção de habitação e do lado dos rendimentos das famílias.

2. Contextualização dos resultados

Os resultados alcançados foram condicionados, em grande medida, por fatores associados ao período temporal a que reporta a avaliação.

Este período corresponde aos dois anos após o lançamento do programa, ou seja, a uma fase de montagem da estrutura de gestão e em que os instrumentos de trabalho do programa (designadamente a plataforma do PAA) estavam ainda em ajustamento. Tratando-se de um instrumento de política com contornos inovadores, deve reconhecer-se que este foi também um período de teste, aprendizagem e aperfeiçoamento.

Acresce que, no decurso do período de avaliação (final de 2020), os instrumentos da NGPH e a orgânica do IHRU foram modificados e adaptados à Lei de Bases da Habitação, através do (DL 81/2020), culminando este processo na aprovação dos novos Estatutos do IHRU (maio de 2021). Isto significa que o próprio modelo de governação e gestão do programa apenas estabilizou já no final do período em avaliação.

Paralelamente, este período foi fortemente marcado pela pandemia de Covid-19, declarada em março de 2020 (quando o PAA estava em execução havia pouco mais de um semestre), que conduziu a sucessivos confinamentos e condicionamentos à atividade social e económica, inclusivamente à suspensão dos despejos, denúncias e oposições à renovação dos contratos de arrendamento. Para além das dificuldades acrescidas no acesso à informação, no contacto entre os diversos atores, nas visitas a imóveis – os constrangimentos nos contactos presenciais estenderam-se a outras formas de contacto, designadamente por telefone e várias plataformas, menos experienciadas e/ou mais congestionadas -, a instabilidade social e a incerteza quanto ao futuro terão influenciado de muitas formas a perceção e a receptividade ao programa, tanto no que respeita a prestadores (proprietários-senhórios) como às famílias e estudantes – perda de rendimentos, redução da mobilidade residencial, interrupção de atividades letivas, instabilidade nos mercados imobiliários, etc.

Fatores condicionantes dos resultados alcançados pelo PAA:

- i) tratar-se de um período de montagem da estrutura de gestão e de ajustamento dos instrumentos de trabalho;
- ii) alterações no modelo de governação (modificações nos instrumentos da NGPH e na orgânica do IHRU;
- iii) crise pandémica e respetivos impactos na atividade social e económica.

Por outro lado, a oferta de alojamentos disponíveis para enquadramento no PAA proveniente do alojamento local (AL), que se esperava ampliar significativamente face aos impactos da crise pandémica na atividade turística, revelou ser de tipologia-funcionalidade pouco adequada ao arrendamento para residência habitual, pelo que o resultado da sua conversão em arrendamento de média-longa duração foi muito pouco expressivo. A experiência do município de Lisboa, que dispunha de diversos alojamentos provenientes do AL e não conseguia colocá-los em subarrendamento (no quadro do seu programa de Renda Acessível), por inadequação às exigências funcionais das famílias, é bem ilustrativo. O inquérito realizado no âmbito desta avaliação revela que apenas 2% dos imóveis com contrato enquadrado vêm do alojamento local (cf. Tabela 75 do Anexo).

Características tipológico-funcionais do AL revelaram-se pouco adequadas para residência habitual. O resultado da sua conversão para arrendamento acessível foi muito pouco expressivo.

3. Esses resultados estão em linha com as metas?

Mesmo tendo em conta a natureza dinâmica (mas passiva) do programa e que os programas municipais compatíveis (ou outros) poderiam ampliar a intervenção pública no arrendamento acessível; ou ainda que a (inesperada) crise pandémica introduziu uma disrupção em toda a sociedade e economia, estamos longe do objetivo político que referimos e numa trajetória que não projeta que se atinja essa meta (são assinados cerca de 80 mil novos contratos de arrendamento, por ano, em Portugal; aquela meta corresponderia a enquadrar no PAA 16 mil novos contratos de arrendamento, por ano).

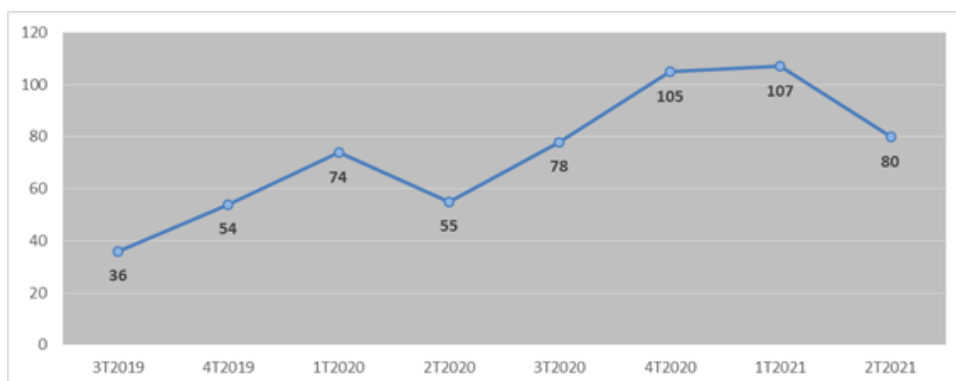
Os resultados e a sua evolução estão muito longe de permitirem que se atinja a meta política (estabelecida em 2019) de 20% dos contratos.

No período em análise houve uma tendência de crescimento da adesão ao PAA para além da melhoria dos mecanismos de gestão e da experimentação de estratégias de intervenção que lhe conferem maior potencial dinamizador.

Numa leitura mais qualitativa, pode dizer-se que o período em análise permitiu melhorar os mecanismos de gestão, caminhar no sentido de dar à plataforma do arrendamento acessível uma natureza mais proativa, bem como ensaiar outras estratégias de intervenção (designadamente mobilizando património público ou estudando parcerias público-privadas para o arrendamento acessível), aumentando a capacidade dinamizadora do PAA.

Não obstante o baixo número de contratos de arrendamento enquadrados, os indicadores apontam para uma tendência de evolução positiva dos resultados, no sentido do crescimento da adesão ao PAA, embora com oscilações, entre as quais uma quebra no 2.º trimestre de 2021.

Figura 8: Contratos ativos, submetidos e terminados, segundo a data de submissão



Fonte: IHRU, Base de dados do Programa Arrendamento Acessível.

A confirmação de uma tendência de crescimento é encarada, pela entidade gestora, como o objetivo principal no curto-prazo, independentemente de objetivos mais ambiciosos e de mais de longo prazo, do programa e da NGPH. No entanto, uma evolução favorável com significado apenas será possível se se verificarem grandes “saltos” que consigam introduzir uma verdadeira rutura em relação à dinâmica registada, não só no período em avaliação, mas também nos meses que lhe sucederam, até ao presente. Sublinhe-se que o atual contexto, de guerra e de crescimento da inflação, não será o mais favorável a essa evolução positiva que ficará, nessa medida, muito limitada.

Uma evolução favorável e expressiva do PAA implica uma rutura em relação à evolução passada. Apesar de ultrapassados os principais constrangimentos da pandemia, o contexto de guerra e de inflação não facilita a rutura necessária.

O programa correspondeu a uma nova perspetiva de resposta à classe média, que pressupõe um processo de “mudança cultural”, pelo que não seria expectável que uma política deste tipo, assente no arrendamento habitacional, tivesse resultados expressivos num curto-prazo. Com efeito,

PAA pressupõe uma “mudança cultural” no sentido da valorização do mercado de arrendamento habitacional.

excluindo o Mercado Social de Arrendamento (instrumento com objetivo semelhante, mas com expressão muito reduzida), a política de habitação dirigida a este segmento assentara até então na bonificação de juros do crédito bancário, numa lógica completamente distinta, orientada para a aquisição.

Embora o *workshop* acerca da TdP convergissem no sentido de considerar que o foco inicial principal do programa tenham sido os imóveis propriedade de prestadores individuais, a legislação prevê, desde o início, outras opções e os mecanismos de “angariação” de imóveis para o programa têm vindo a diversificar-se. A mobilização de património público, seja do IHRU, dos municípios ou de outras entidades, favorecida por alterações legislativas, parece poder vir a tornar-se mais relevante.

Já na fase final do período em avaliação se identificavam alguns sinais de uma evolução da dinâmica de mobilização de fogos pelas seguintes vias:

- Reforço do *stock* de oferta pública (particularmente, propriedade do IHRU);
- Aperfeiçoamento dos programas municipais de arrendamento acessível já existentes e a criação de novos programas, ampliando os mecanismos de resposta local. Vários municípios têm manifestado interesse e alguns estão já a trabalhar na preparação de programas próprios de arrendamento acessível.
- Crescente interesse de promotores imobiliários e o envolvimento dos municípios no desenvolvimento de projetos *build to rent*. Aliás, o interesse de promotores e de fundos de investimento no segmento do arrendamento acessível manifestou-se desde a apresentação do programa, nomeadamente, nos certames do setor imobiliário em que o IHRU esteve presente. No entanto, a atratividade deste mercado parece ser condicionada, para investidores estrangeiros e nacionais, pelo contexto de imprevisibilidade/instabilidade legislativa associada ao arrendamento urbano e de elevada carga fiscal associada ao setor da construção¹⁴.

Embora inicialmente o PAA se tenha focado nos imóveis de prestadores individuais, houve sinais de diversificação das opções de mobilização de fogos: reforço do *stock* de oferta pública; aperfeiçoamento dos programas municipais de arrendamento acessível (e criação de novos programas); crescente interesse de promotores no *build to rent*.

A recente alteração do regime da Habitação a Custos Controlados (HCC) ocorrida em 2021 pode criar um fator adicional de dinamização da produção de habitação para arrendamento acessível, favorecendo a adesão de promotores privados.

Diversificação de soluções e ganhos de escala podem ampliar mais expressivamente os resultados do PAA.

Atualmente, a diversificação de soluções e os ganhos de escala, conjugando vertentes de intervenção pública e privada, são a principal aposta da equipa de gestão do PAA o que pode vir a ampliar os resultados do programa num médio-longo prazo e de forma mais expressiva.

4. Como está a ser concretizada a teoria do programa?

A análise de indicadores associados à TdP, que é sintetizada na secção 3.3 do volume anexo a este relatório indicia que:

¹⁴ Conforme referido nas entrevistas de auscultação de entidades do setor imobiliário.

- as atividades foram desenvolvidas de forma satisfatória, excetuando aspetos mais proativos, relacionados com a incapacidade de a plataforma promover o encontro da oferta com a procura, de não ter ocorrido uma significativa diversificação de modelos (habitação completa x parte de habitação x residência temporária para estudantes x habitação pública para arrendamento acessível), de não ter sido realizada uma monitorização estruturada ou de as rendas praticadas serem ainda relativamente elevadas para a capacidade dos candidatos de rendimentos mais moderados (embora elegíveis) ao programa.
 - este quadro conduziu a uma concretização em realizações abaixo das expectativas. Embora as rendas praticadas estejam abaixo dos valores “de mercado”, o número de contratos é reduzido e concentrado nas regiões metropolitanas, especialmente na AM Lisboa.
 - Quanto aos resultados alcançados, pode dizer-se que resultam diretamente do pequeno número de contratos realizados, continuando a verificar-se uma tendência de mercado em que as rendas crescem a ritmo superior ao do rendimento das famílias. No entanto, consolida-se um elevado nível de satisfação e a perceção, entre os prestadores, de que os benefícios de adesão ao programa são reais.
- As atividades definidas na TdP foram desenvolvidas de forma satisfatória, excetuando algumas relacionadas com a promoção ativa do *match* entre oferta e procura (via plataforma), a baixa diversificação de modelos de habitação parcial ou para estudantes, a ausência de monitorização estruturada e a ausência de oferta para o segmento médio-baixo de rendimentos.**
- O crescimento das rendas a ritmo superior ao dos rendimentos persiste, mas consolida-se a satisfação e a perceção, entre os prestadores, de que os benefícios de adesão ao programa são atrativos.**

4.1.3. O Programa tem contribuído para a concretização da NGPH?

Numa perspetiva direta, a resposta a esta questão não é positiva: o programa está abaixo das expectativas, seja atendendo ao seu impacto quantitativo, seja no contributo para algumas dimensões mais qualitativas da NGPH.

Há, no entanto, um aspeto em que se pode assinalar uma perspetiva mais 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.

1. Para que dimensões da NGPH é esperado um contributo do PAA?

A RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio, define que o contributo central do PAA se situa no quadro do objetivo da NGPH de *garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado*. O contributo para este objetivo é analisado a partir dos resultados alcançados pelo programa, na questão anterior.

De acordo com a teoria do programa que foi adotada, deve esperar-se também um contributo para o objetivo de *melhorar as oportunidades de escolha habitacional*, que poderá verificar-se na ótica da modalidade (compra vs arrendamento), das opções tipológicas e da mobilidade territorial.

O PAA deve contribuir para o objetivo da NGPH de garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado. Deve também contribuir para melhorar as oportunidades de escolha habitacional. Para otimizar os resultados, o PAA deve articular-se com outros instrumentos de política.

Atendendo ao carácter integrado da NGPH, o PAA deve articular-se com outros instrumentos de política para otimizar os resultados. Os principais instrumentos referidos na legislação são os programas Chave na Mão, Reabilitar para Arrendar, Porta 65 Jovem e os programas municipais compatíveis. Há, também, uma forte relação com a produção-disponibilização de indicadores de preços e acessibilidade habitacional (cf. 5-d da RCM n.º 50-A 2018), já que esta informação é essencial para a monitorização da adequação dos limiares de elegibilidade do próprio programa.

2. Contributo para o objetivo de garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado

No abrangente edifício da NGPH, este é o contributo central do PAA. A questão já foi abordada e contextualizada na secção anterior.

O contributo resultará do cumprimento do papel do programa: promover a celebração de contratos de arrendamento enquadrados no regime do arrendamento acessível. Se não houver contratos em

Não havendo um número significativo de contratos, será difícil afirmar que o PAA está a gerar resultados e a contribuir para os objetivos de política.

número significativo, dificilmente se poderá afirmar que o Programa está a gerar resultados e a contribuir para os objetivos de política definidos ou para resolver o problema específico das famílias de rendimento intermédio, que não têm acesso a habitação por via do mercado.

Como concluímos atrás, o contributo do PAA para a NGPH foi, no período em avaliação, quantitativamente pouco significativo, qualitativamente limitado e pouco articulado com outros instrumentos (ver tópicos seguintes). Em contrapartida, pode considerar-se que a base organizacional que permitirá a dinamização do programa (que já vinha sendo implementada na fase final do período em avaliação), que foi o foco central da gestão no período inicial, está construída.

No período em avaliação, o contributo do PAA para a NGPH foi quantitativamente pouco significativo, qualitativamente limitado e pouco articulado com outros instrumentos.

3. Contributo para o objetivo de melhorar as oportunidades de escolha habitacional

Pode identificar-se algum contributo do programa para este objetivo, sobretudo ao nível da mobilidade territorial, deixando antever que, caso o número de contratos cresça de forma significativa, haverá um efeito relevante.

Arrendamento vs aquisição de habitação própria

Esta leitura não se pretende de natureza quantitativa, mas apenas de aferição sobre a eventual influência que o PAA tem na decisão das famílias. Atendendo aos dados do inquérito aos candidatos com contratos assinados, essa influência é residual. Menos de 3% dos inquiridos declarou que, caso não tivesse celebrado o contrato, consideraria adquirir uma habitação, com ou sem crédito bancário (cf. Tabela 31 do Anexo).

A influência do PAA na opção das famílias pelo arrendamento em detrimento da aquisição de habitação própria é residual.

Diversidade de modelos e tipologias

O PAA permite celebrar contratos de arrendamento da totalidade ou apenas parte de habitações, bem como estender o regime de benefícios fiscais aos contratos de arrendamento a estudantes.

A quase totalidade dos alojamentos registados e dos candidatos inscritos referem-se a oferta e procura de residência permanente em habitação completa. A modalidade parte de casa e o arrendamento a estudantes do ensino superior são residuais.

A análise da base de dados dos alojamentos inscritos revela que quase 98% são habitações completas (cf. Tabela 11 do Anexo)¹⁵. Estes valores correspondem, grosso modo, à procura. 99% dos candidatos inscritos procuram habitação permanente e a mesma proporção pretende uma habitação completa; apenas 1% é estudante e também 1% procura parte de habitação. (cf. Tabelas 6 e 7 do Anexo).

Quanto às tipologias, 24% dos fogos inscritos são T0/T1, 48% T2, 24% T3, e 5% T4+ (cf. Tabela 13 do Anexo). Neste caso, pode identificar-se um certo desajustamento face à procura: quase 50% dos candidatos procuram T1, 27% T2, 14% T3 e 9% T4+ (cf. Tabela 8 do Anexo).

Menos de 1/4 dos alojamentos é T0 ou T1, embora a tipologia mais procurada seja T1 (metade dos candidatos).

Mobilidade territorial

Quanto à distribuição territorial, há uma forte concentração da oferta nas áreas do litoral, com predomínio claro da AM Lisboa, onde estão praticamente 3/5 da oferta (60,1%). Na região metropolitana do Porto (AM Porto e a conurbação urbana do litoral Norte-Centro formada pelas NUTS III do Ave, do Cávado e da Região de Aveiro,) estão 22%. Em territórios claramente do interior do país¹⁶ há apenas 4,1% da oferta e no Algarve 5,1% (cf. Tabela

Concentração da oferta nas áreas do litoral, com predomínio da AM Lisboa e pouca representatividade de municípios do interior do país e do Algarve.

A maioria esmagadora dos candidatos inquiridos reside na AM Lisboa, seguindo-se a AM Porto e conurbação envolvente. Menos de 5% residem em NUTS III do interior.

10 do Anexo). Os dados da base do IHRU não registam o local de residência dos candidatos, mas as respostas aos inquéritos realizados revelam que 71,1% dos candidatos sem contrato residem na AM Lisboa e 14,7% na AM Porto e conurbação envolvente (Região de Aveiro, Cávado e Ave) e menos de 5% residem em NUTS III do interior (cf. Tabela 50 do Anexo). Nos candidatos com contrato a situação é ainda mais extremada: 72,6% na AM Lisboa, 19,5% na AM Porto, Cávado e R. Aveiro; os candidatos residentes em NUTS III do interior são menos de 4% do total (cf. Tabela 24 do Anexo).

No caso dos contratos, o panorama é equivalente: 69% dos contratos na base de dados são para imóveis na AM Lisboa e 20% na região metropolitana no norte litoral (incluindo a AM Porto, que tem 16% do total de contratos, Cávado, Ave e Região de Aveiro). As NUTS III interiores têm menos de 5% dos contratos (Cf. Tabela 16 do Anexo).

Quase 70% dos contratos enquadrados são para imóveis na AM Lisboa e 20% na região metropolitana no norte litoral. As NUTS III interiores têm menos de 5% dos contratos.

¹⁵ Uma exploração mais detalhada da base de dados permite concluir que, destes, 95% são apartamentos (ou parte de apartamentos) e 5% moradias (ou parte).

¹⁶ Neste relatório, o conceito de “interior” abrange as NUTS III do Alto Tâmega, Douro, Terras de Trás-os-Montes, Viseu Dão Lafões, Beira Baixa, Médio Tejo, Beiras e Serra da Estrela, Baixo Alentejo, Alto Alentejo e Alentejo Central.

O PAA teve algum efeito em termos de mobilidade territorial, como mostra o inquérito aos inquilinos com contrato celebrado ao abrigo do programa (cf. Tabelas 28, 29, 30 e 31 do Anexo): 18% declarou

O inquérito realizado revela que, entre os inquilinos com contrato PAA, uma proporção representativa (1 em cada 5) recorreu ao programa porque necessitava de mudar de área de residência, tendo cerca de 1/3 deles atingido o objetivo. No entanto, este efeito na mobilidade residencial é restrito a territórios de proximidade.

que apresentou uma candidatura porque tinha necessidade de mudar de região de residência (por motivos de trabalho, educação ou outros); 28% do total de inquilinos mudou, efetivamente, para outro município; destes, cerca de 22% mudaram devido à oportunidade que o programa gerou; e 12%, caso não tivesse apoio do programa, tentaria arrendar num concelho diferente do desejado.

No entanto, tendo em conta os padrões de distribuição territorial da oferta e dos contratos (de acordo com a base de dados do PAA) e da procura (estimada a partir dos inquéritos realizados), este efeito na mobilidade é restrito a territórios de proximidade. Também, como se verá no ponto seguinte, não foi mobilizada ativamente a articulação do PAA com o programa Chave na Mão, cujo objetivo era duplo: promover a mobilidade de residentes para áreas de baixa densidade/ do país e libertar imóveis para arrendamento em áreas de forte pressão urbana (através do PAA).

4. Articulação com outros instrumentos de política no quadro da NGPH

A RCM n.º 50-A/2018, de 2 de maio, refere, explicitamente, que o PAA se articula com outros instrumentos. A este respeito, a avaliação conclui que não houve, no período em avaliação, convergência destes instrumentos.

Há um caso especial, o da articulação entre o programa “nacional” e os programas municipais compatíveis, tal como definidos no DL 68/2019, de 22 de maio. Neste período, apenas os municípios de Lisboa, Porto e Matosinhos aprovaram programas deste tipo, cuja compatibilidade, à exceção do programa de Lisboa, foi verificada pela entidade gestora do PAA (o IHRU). Estes programas representam, nos dois anos em análise, cerca de meia centena de contratos de arrendamento (valor aproximado relativo apenas aos programas do Porto e Matosinhos, pois os contratos do programa Lisboa Renda Segura não são registados na plataforma e não constam da base de dados do PAA), o que é um acréscimo relativo significativo. Destes contratos, apenas um foi assinado ao abrigo do programa Matosinhos Casa Acessível.

Excluindo a articulação com os programas municipais compatíveis, no período em avaliação, não houve convergência entre o PAA e outros instrumentos de política de habitação.

Quanto à articulação com o Porta 65 Jovem, não há, no período em análise, uma compatibilização, mas há evidências de que a questão se manteve no centro do processo de decisão-gestão, culminando numa alteração legislativa proposta já em 2022 (na lei do orçamento de Estado) que altera o limite máximo de renda admissível para apoio nesse programa, que passa a ser igual ao limite do PAA. Isso permitirá combinar os dois instrumentos, permitindo a muitos candidatos um maior leque de opções no âmbito do PAA.

Já no que respeita ao programa Chave na Mão (programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial), o objetivo seria a angariação de imóveis em áreas de forte pressão urbana para disponibilização no PAA. Não foram encontradas evidências de iniciativa ou de procura por parte de prestadores neste sentido. O programa foi aprovado pela RCM n.º 57/2018, regulamentado pelo Regulamento n.º 423/2020, de 20 de abril, que fixou um prazo de vigência de 24 meses, não se tendo registado adesão através de formalização de candidaturas no período em avaliação.

Não se encontram evidências da procura por parte de prestadores ou da efetiva angariação de imóveis para o PAA, em áreas de forte pressão, no quadro da articulação com o programa Chave na Mão.

O regime da Habitação a Custos Controlados (que foi alterado pela Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, prevendo o alargamento do âmbito deste regime à reabilitação e o reforço da solução da promoção para arrendamento acessível) e, ainda, o programa Reabilitar para Arrendar, são

O regime da HCC e o programa Reabilitar para Arrendar podem contribuir significativamente para o financiamento de oferta para arrendamento, no âmbito da diversificação de modelos de intervenção e dinamização do mercado do arrendamento acessível.

instrumentos de grande importância para o financiamento de oferta para arrendamento. Embora, no período em análise, não haja evidência de mobilização conjunta destes instrumentos, pode antecipar-se que, face a uma diversificação de modelos de intervenção e dinamização do mercado enquadrada no arrendamento acessível, eles venham a ganhar centralidade efetiva.

Atendendo às considerações desenvolvidas na secção 4.1.2, acerca dos níveis de rendimento dos candidatos e da falta de resposta, no PAA, aos de rendimento mais baixo, deve também concluir-se que a articulação com o programa 1.º Direito pode ser muito relevante, promovendo-a, designadamente, através de comunicação-informação mais eficaz e dirigida às famílias e aos candidatos e da colaboração com os municípios no âmbito das respetivas estratégias locais de habitação. Note-se que, para além da condição económica, os inquéritos realizados no âmbito desta avaliação revelam que há candidatos que se encontram em condições habitacionais indignas, na aceção do Decreto-Lei n.º 37/2018 (diploma que criou o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação) (cf. Tabelas 56 e 72 do Anexo).

O programa 1.º Direito pode ser relevante na resposta a famílias de menores rendimentos que, embora elegíveis, não têm encontrado habitação por via do PAA.

Por último, uma referência à importância dos indicadores de preço e acessibilidade habitacional, referenciados na RCM 50-A/2018, de 2 de maio como uma base para a “conceção, operacionalização, avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas, incluindo o PAA”. No período em análise pode considerar-se que a mobilização deste instrumento foi deficitária, pelo menos a 4 níveis:

- O próprio PAA é suscetível de ser uma ferramenta de recolha de informação relevante, mas a mesma (pelo menos a que reside na base de informação gerada na plataforma) é de fiabilidade questionável. Tendo em conta o número e as características dos imóveis registados, os valores das rendas máximas, os rendimentos e a composição dos agregados candidatos, etc., a base de dados do programa (e ainda mais se este crescer) pode constituir uma amostra interessante para sustentar futuras decisões ao nível da disponibilização de informação, articulação com o sistema estatístico nacional e monitorização (e avaliação) do programa ou das dinâmicas do arrendamento acessível.
- Diversos interlocutores auscultados no âmbito desta avaliação referenciaram as limitações associadas aos parâmetros de acesso ao programa, especialmente no que respeita à fragilidade associada à mediana de rendas de novos contratos de arrendamento como indicador adequado e à sua discriminação espacial (dado que as heterogeneidades territoriais são bastante maiores do que a consideração de valores médios para espaços alargados ou, até, municípios).
- Além disso, os indicadores estatísticos existentes referem-se, sobretudo, aos preços, não cobrindo a questão da acessibilidade ao mercado. Esta dimensão seria fundamental para analisar de forma mais contextualizada a questão das taxas de esforço que são utilizadas como referência para acesso ao programa.
- Numa perspetiva um pouco diferente, mais operacional, outros interlocutores assinalaram as limitações que decorrem do facto de não ter ainda sido possível uma relação mais funcional com a base de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira, onde está armazenada informação dinâmica sobre rendimentos dos agregados, permitindo uma avaliação dos candidatos e do seu enquadramento mais fiável do que aquele que se baseia

A mobilização dos indicadores de preço e acessibilidade habitacional para o PAA contou com diversos constrangimentos: mobilização insuficiente da informação da plataforma; fragilidade de alguns indicadores enquanto critérios de acesso ao PAA; e impossibilidade de cruzar informação da AT.

apenas na prestação de informação pelos próprios (ainda que seja legítimo ter em consideração as questões da segurança de dados pessoais e de abusos na utilização dessa informação).

A própria avaliação do programa debateu-se com problemas de qualidade da informação e com incompatibilidades entre os dados do sistema estatístico nacional (desagregado por municípios e NUTS) e os da base de dados do programa (municípios e distritos).

4.2. QUESTÕES DE NATUREZA OPERACIONAL

4.2.1. O modelo de gestão é adequado?

Esta é uma questão muito ampla, que deve ser respondida atendendo a diversos pontos de vista.

1. O enquadramento do modelo de gestão

Em primeiro lugar, faz-se uma referência ao modelo adotado (referindo também as alterações que lhe foram introduzidas e conduziram ao modelo atual).

O art.5.º do DL n.º 68/2019, de 22 de maio, estabelece que “1 - O Programa de Arrendamento Acessível é gerido pelo IHRU, I. P.”

A legislação fixa algumas dimensões desta gestão, designadamente:

- Compete ao IHRU o desenvolvimento e gestão da plataforma eletrónica do Programa, tendo em conta que as Portarias n.º 175/2019 e 177/2019, ambas de 6 de junho, estabelecem que a inscrição de alojamentos e de candidaturas é realizada através de “plataforma eletrónica”.

Esta opção de gestão foi adotada de forma maximalista, com total desmaterialização do procedimento e com a progressiva criação de processos automáticos de verificação das informações e dos documentos apresentados por prestadores e por candidatos. A versão inicial da plataforma foi disponibilizada em julho de 2019, com áreas dedicadas a prestadores, a candidatos e a contratos, incluindo simuladores de valores de rendas e condições de acesso.

Plataforma do PAA permitiu desmaterializar os procedimentos. Os processos de verificação das informações e dos documentos foram sendo automatizados e as funcionalidades melhoradas.

Posteriormente, diversas funcionalidades foram sendo introduzidas ou melhoradas, em resposta à experiência de utilização (interna e de reação dos utilizadores), evidenciando-se a criação de uma ferramenta de pesquisa de alojamentos, que ainda não se pode considerar funcional. Apesar de o inquérito revelar que cerca de 2/3 dos prestadores autorizaram a divulgação do seu imóvel na plataforma (cf. Tabela 81 do Anexo), entre os candidatos menos de 25% consideraram ser fácil ou muito fácil a pesquisa de imóveis disponíveis (cf. Tabelas 36 e 61 do Anexo) e estão satisfeitos ou muito satisfeitos com a informação disponibilizada sobre os imóveis (cf. Tabela 37 do Anexo). A opção de não disponibilizar esta funcionalidade poderá ter correspondido a uma perspetiva de não interferência no mercado, preferindo que a divulgação dos imóveis (e a sua procura pelos candidatos) resultasse dos mecanismos correntes (atividade dos mediadores, portais imobiliários), mas, face à informação recolhida no âmbito desta avaliação, não corresponde às expectativas de prestadores e candidatos.

A ideia de criação de uma ferramenta de pesquisa de alojamentos a partir da plataforma do PAA não foi concretizada no período em avaliação.

A plataforma tem um módulo destinado a acolher os contratos realizados no âmbito de programas municipais compatíveis. Pode colocar-se a questão de ampliar o alcance deste módulo, permitindo a prestadores e candidatos ser informados da existência desses programas, logo na fase de primeiro contacto ou de inscrição de alojamentos ou candidaturas, ampliando assim o alcance do regime do

Embora a plataforma inclua um módulo relativo aos contratos PMC, a informação sobre estes instrumentos, não é dada a prestadores e candidatos, limitando o alcance do arrendamento acessível.

arrendamento acessível. A intensa procura que não tem resposta por via do PAA poderia, em muito casos, encontrar uma alternativa nos PMC; e, deve acrescentar-se, os inquéritos revelam um grande desconhecimento desses programas (bem como a auscultação de alguns prestadores com contratos em PMC revela o desconhecimento do PAA).

A apreciação da facilidade-adequação na utilização da plataforma pelos utilizadores é bastante positiva, especialmente entre os prestadores (que a utilizam em duas fases – o registo de imóveis e o enquadramento dos contratos).

O registo é uma tarefa fácil ou muito fácil para 69% dos prestadores com contratos enquadrados e para 61% dos prestadores sem contratos. Quanto à fase de enquadramento dos contratos, 58% dos prestadores que submeteram contratos consideram os procedimentos fáceis-muito fáceis, mas 20% consideram difícil-muito difícil (cf. Tabelas 87 e 111 do Anexo). Quanto aos candidatos com contrato enquadrado, 66% consideram a inscrição na plataforma fácil-muito fácil; esta proporção cai para 44% no caso dos candidatos sem contrato (cf. Tabelas 36 e 61 do Anexo).

A utilização da plataforma é fácil ou muito fácil para 2/3 dos candidatos com contrato PAA e idêntica proporção dos prestadores com contrato. Em relação aos procedimentos de enquadramento dos contratos, da responsabilidade dos prestadores, a funcionalidade da plataforma é menos reconhecida.

Os estudos de caso realizados revelam algumas margens de progresso ao nível da utilização da plataforma pela equipa do IHRU, designadamente (i) na sua integração com os sistemas de gestão documental internos (para o processamento das decisões de enquadramento-não enquadramento dos contratos), (ii) no registo do histórico dos processos (apenas fica disponível a última versão da informação carregada pelos utilizadores) e (iii) no seguimento dos contratos enquadrados (não há um sistema de alerta para situações em que há contratos terminados ou cessados)¹⁷. De uma forma mais alargada, o quadro de beneficiários e contratos constitui uma preciosa fonte de informação para uma monitorização proativa do PAA que ainda não foi devidamente mobilizada.

A utilização da plataforma pela equipa de gestão pode ser otimizada para (i) a sua integração com os sistemas de gestão documental internos, (ii) o registo do histórico dos processos e (iii) o seguimento dos contratos enquadrados.

A informação relativa a beneficiários e contratos constitui uma fonte interessante e rica que pode ser mobilizada para a monitorização do PAA.

As entrevistas e estudos de caso também revelam que há aspetos do processo, designadamente na introdução de dados e documentos pelos candidatos e prestadores, em que a margem de erro é relativamente grande, obrigando a procedimentos corretivos que introduzem perturbações no processo. Na base de dados do programa há, frequentemente, valores estranhos que, para além de dificultarem a análise, a não serem detetados, podem induzir conclusões erradas. Destaca-se, aqui, a vantagem que haveria em substituir a introdução manual de informação acerca dos alojamentos (designadamente os dados das cadernetas prediais) e dos candidatos (designadamente os rendimentos) por uma ligação aos

A plataforma e a base de dados do PAA são permeáveis à inserção de erros (sobretudo pela introdução manual de dados) que comprometem o andamento dos processos de enquadramento e dificultam a análise da informação.

¹⁷ Um dos estudos de caso permitiu identificar uma situação em que o contrato (arrendamento para estudantes) já foi renovado uma vez e está em vias de segunda renovação, mas na plataforma apenas consta a situação do contrato originalmente enquadrado.

dados registados na Autoridade Tributária, com o devido acautelamento das questões de proteção de dados e sigilo pessoal.

Em alternativa, deveria ser promovida uma verificação da informação introduzida, com a respetiva correção, sendo que esta é uma alternativa muito consumidora de recursos humanos-tempo. Seria, no entanto, muito útil para garantir a integridade da informação.

Pode concluir-se que a plataforma, salvo no que respeita à funcionalidade de promover mais ativamente o *match* oferta-procura, é um ativo muito relevante do programa, com boa aceitação pelos beneficiários. Para a gestão, é um referencial sólido do processo, permitindo construir fluxos de atividades de análise e decisão consistentes. Entre os melhoramentos que assinalámos destacamos a evolução para um instrumento mais proativo de informação e a melhor integração com fontes de informação fiscal, mais fiáveis (que está em processo de concertação entre as

A plataforma é um ativo muito relevante do programa enquanto referencial sólido para a gestão e com boa aceitação pelos beneficiários.

entidades responsáveis, de acordo com a informação recolhida no âmbito das entrevistas com a equipa do IHRU). As ferramentas de integração de informação com os programas municipais compatíveis e no circuito de decisão interno do IHRU devem ser também aperfeiçoadas.

- Acompanhamento e esclarecimento ao processo de inscrição de alojamentos por prestadores ou de registo de candidaturas por agregados.

Este acompanhamento traduz-se na divulgação de informação na plataforma, incluindo informação útil em linguagem acessível, uma área de perguntas frequentes e canais informativos por via eletrónica e telefónica, com atendimento personalizado.

A autoavaliação da estrutura do IHRU (entrevistas, estudos de caso) aponta para a eficiência do processo, com respostas atempadas às necessidades dos que solicitam informação e apoio.

O inquérito revela que há uma proporção elevada de prestadores que recorreu aos canais de comunicação disponibilizados para pedir esclarecimentos: 77% dos prestadores com contrato e 63% dos prestadores sem contrato fizeram-no (cf. Tabelas 84 e 108 do Anexo). No caso dos candidatos a situação é inversa, e apenas 49% dos candidatos com contrato e 38% dos candidatos sem contrato pediram algum esclarecimento (cf. Tabelas 33 e 58 do Anexo).

A estrutura gestora avalia de forma muito positiva a eficiência dos canais de informação da plataforma. Por seu lado, a perceção de prestadores e candidatos, quanto à facilidade de pedido de esclarecimentos e utilidade e celeridade da resposta não é muito satisfatória.

Dos que pediram apoio, pode concluir-se que a perceção sobre a qualidade desse apoio não aponta para níveis de satisfação tão elevados como os que indica a autoavaliação do IHRU, aferida através das entrevistas semiestruturadas.

O contacto para esclarecimentos junto do IHRU foi difícil ou muito difícil para 33% dos prestadores (com ou sem contrato enquadrado) e para 43% dos candidatos sem contrato, caindo para 20% no caso de candidatos com contrato (cf. Tabelas 36, 61, 87 e 111 do Anexo). O grau de satisfação com os esclarecimentos prestados também revela alguma perspetiva negativa. Entre os candidatos sem contrato, 53% acharam a informação prestada pouco esclarecedora e 31% que a mesma foi prestada com muito atraso ou até fora de tempo útil (cf. Tabelas 59 e 60 do Anexo). Para os candidatos com contrato, esta proporção cai para metade: 27% e 13%, respetivamente (cf. Tabelas

Na fase de enquadramento, existe uma relação mais próxima entre a gestão e os prestadores que se traduz numa avaliação mais positiva dessa interação por parte destes.

34 e 35 do Anexo). Quanto aos prestadores sem contratos enquadrados, 43% não ficaram totalmente esclarecidos e 31% consideram que a informação foi dada com muito atraso ou fora de tempo (Cf. Tabelas 109 e 110 do Anexo). Também no caso dos prestadores, a perspetiva dos que têm contratos enquadrados é mais favorável, caindo as proporções de insatisfação para 32% e 20%, respetivamente (cf. Tabelas 85 e 86 do Anexo).

Algumas referências por parte dos prestadores auscultados no âmbito dos estudos de caso sugerem que a perspetiva mais favorável dos que têm contratos ao abrigo do programa decorrem do processo na fase seguinte, de enquadramento dos contratos, em que há uma relação mais personalizada com a gestão (ver ponto seguinte).

Uma nota sobre a atualização das perguntas frequentes (FAQ) disponíveis no site¹⁸. A avaliação identifica algumas desatualizações, por referência ao período em avaliação. Dois exemplos relevantes são os da FAQ 2 (Este Programa aplica-se a que tipos de contratos?), cuja redação é ainda a original do artigo 2.º do DL n.º 68/2019, de 22 de maio, tendo sido, entretanto, alterada pelo artigo 9.º do DL n.º 81/2020, de 2 de outubro; e da FAQ 3 (Como posso ver as casas que estão inscritas no Programa?), que refere que “por questões de privacidade e de concorrência, a Plataforma não apresenta imóveis disponíveis”, o que não corresponde à realidade (existe uma área de pesquisa de alojamentos).

- Análise de enquadramento de contratos (cf. artigo 19.º do DL 68/2019).

Compete à entidade gestora verificar o cumprimento dos requisitos para enquadramento de um contrato no PAA. Após essa verificação (que pode ser acompanhada de pedidos de esclarecimento ou informações complementares referentes aos alojamentos, aos prestadores e/ou aos candidatos), as partes são notificadas através da plataforma.

A relação entre o IHRU e as partes que celebraram o contrato faz-se, formalmente, através do prestador, que, por sua vez, solicita ao(s) seu(s) inquilino(s) a informação necessária.

Neste âmbito, compete ainda ao IHRU, até ao final do mês de fevereiro de cada ano, comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira os contratos objeto de enquadramento no PAA no ano anterior, bem como as situações em que tenha ocorrido cessação do enquadramento.

Alguns aspetos relacionados com esta fase do processo, tal como foi implementado no período em avaliação¹⁹:

- o acompanhamento do processo e a decisão estavam alocadas às Direções do Norte e do Sul, nos respetivos Departamentos de Gestão do Património, que atuavam nas áreas territoriais da sua competência;
- participavam também na gestão, de forma ativa, o Gabinete de Sistemas de Informação (para questões relacionadas com a plataforma e com a informação) e a Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria/Departamento de Relações Públicas e Comunicação (comunicação externa do Programa e atendimento ao público-prestadores-candidatos);
- a equipa técnica que desempenhava as funções operacionais de gestão não era dedicada exclusivamente ao PAA, partilhando a sua atividade com outras tarefas;
- no caso de decisão de enquadramento, a informação saía de forma automática após decisão do técnico do IHRU responsável pela análise e seu registo na plataforma eletrónica;

¹⁸ <https://paa.portaldahabitacao.pt/web/paa/questions-and-answers>

¹⁹ * Em maio de 2021, com a publicação da Portaria n.º 114-A/2021, que aprovou os Estatutos do IHRU, ocorreu uma mudança operacional. A gestão do Programa transitou para a Direção de Programas de Apoio à Habitação/Departamento de Incentivos ao Arrendamento e passou a ter uma equipa dedicada, com uma coordenação única. Embora a equipa técnica se distribua entre as estruturas do Norte e do Sul do IHRU, a análise de qualquer processo pode ser feita por qualquer elemento, sem constrangimentos geográficos. Esta alteração teve consequências práticas após o período em avaliação, mas não pode ser ignorada na análise a realizar, designadamente em matéria de balanço comparativo destes modelos e das recomendações para o futuro

- no caso de não enquadramento, decorria um processo interno de comunicação ao Conselho Diretivo do IHRU, para homologação da decisão, comunicação e abertura de período de audiência prévia.

A auscultação realizada no âmbito desta avaliação revela alguns aspetos que merecem atenção, destacando-se:

- o tempo em que decorre esta fase do processo (o inquérito mostra que 31% dos prestadores com contratos enquadrados consideram que o processo foi demasiado demorado (cf. Tabela 37 do Anexo);
- a insegurança dos prestadores acerca do enquadramento ou não dos contratos. Atendendo a que foi previamente celebrado um contrato, acompanhado de seguros específicos, registado na Autoridade Tributária e Aduaneira e submetido ao PAA na expectativa de obtenção de benefícios fiscais, esse enquadramento assenta no pressuposto de que também o candidato-inquilino cumpre as regras de elegibilidade, o que apela para uma grande confiança por parte do senhorio, já que não é realizada nenhuma análise dos respetivos elementos pela entidade gestora antes da fase de enquadramento (os estudos de caso confirmam a insegurança dos prestadores em relação a aspetos como a garantia do benefício fiscal, a validade dos certificados de inscrição dos candidatos e o cumprimento, por este, de outras obrigações, como a celebração do contrato de seguro obrigatório);
- o desconhecimento, revelado nas entrevistas com prestadores, acerca da situação fiscal efetiva, designadamente sobre se estão a ser concedidos pela AT os benefícios fiscais concedidos no âmbito do programa.
- os estudos de caso revelaram algumas situações de desatualização dos certificados de registo de candidatura na fase de enquadramento, gerando desconformidades que, em alguns casos, em que já não é possível renovar o certificado em tempo útil, podem ser insanáveis – apenas com a anulação do contrato e celebração de um novo, com o respetivo registo na AT, o que implica tempo e despesas adicionais para o prestador. Também os inquéritos a prestadores permitiram identificar alguns comentários (cf. Tabela 99 do Anexo) acerca do reduzido período de validade destes certificados (7 dias). Não foi possível, a esta avaliação, encontrar a base racional para esse período de validade (fixado na Portaria n.º 175/2019, de 6 de junho), mas este tipo de questão, por ser mal compreendido, gera alguma resistência entre os prestadores.

No processo de enquadramento do contrato, quase 1/3 dos prestadores inquiridos considera que foi demasiado demorado. Vários prestadores transmitem sentimento de insegurança em relação à garantia do benefício fiscal e ao cumprimento das obrigações pelo inquilino.

O período muito curto de validade dos certificados de registo de candidatura gera alguma reação negativa por parte dos prestadores, podendo prejudicar a adesão destes ao programa.

Estes aspetos merecem alguma atenção, tanto para melhorar o desempenho da gestão como para gerar confiança entre os seus destinatários.

Refira-se, no entanto, que o programa tem um elevado grau de aceitação entre os que o conhecem, incluindo em questões associadas ao modelo de gestão.

Nas respostas aos inquéritos é evidente o grau de satisfação dos prestadores em relação ao programa, em particular dos que celebraram contratos enquadrados (cf. Tabela 88 do Anexo). É

A maioria dos prestadores, em particular os que têm contratos PAA, revela uma satisfação global em relação ao programa. Aspetos menos satisfatórios: obrigatoriedade da contratação de seguro pelo senhorio e possibilidade de ter acesso a pessoas/famílias que procuram habitação através da plataforma.

muito expressiva a satisfação em relação ao benefício fiscal (cf. secção 4.2.3), manifestada por 4 em cada 5 prestadores com contrato (responderam 4 ou 5 na escala de 1 a 5), mas a maioria está satisfeita com a generalidade dos aspetos considerados: renda contratada, duração temporal do contrato, exigência de certificado energético, obrigatoriedade da contratação de seguro pelo inquilino, tempo que decorreu entre a submissão do contrato e a comunicação do enquadramento no PAA (mais de metade dos senhorios estão satisfeitos ou muito satisfeitos). Os aspetos em relação aos

quais a satisfação parece ser menor são a obrigatoriedade da contratação de seguro pelo senhorio (apenas 49% dos prestadores satisfeitos) e, sobretudo, a possibilidade de ter acesso a pessoas ou famílias que procuram habitação através da plataforma do PAA (apenas 29% dos prestadores com contrato PAA respondentes).

Já entre os candidatos com contrato assinado, a satisfação em relação ao PAA não é tão expressiva (cf. Tabela 37 do Anexo). Se a maioria dos inquilinos manifesta-se satisfeita e muito satisfeita em relação a muitos dos aspetos elencados no inquérito (clareza das regras de funcionamento do Programa, 58,4%; condições do

Senhorios e inquilinos partilham a insatisfação quanto à ausência de possibilidade de encontro das partes através da plataforma do PAA.

imóvel, 53,1%; duração do contrato, 65,5%; tempo que decorreu entre a inscrição na plataforma e a assinatura do contrato, 59,3%; e entre a submissão do contrato e o enquadramento no PAA, 55,8%), são minoritários os que revelam satisfação com a obrigatoriedade da contratação de

A obrigatoriedade da contratação de seguros e a informação sobre imóveis disponíveis são os aspetos avaliados menos positivamente pelos candidatos.

seguros (33,6%) e com a informação sobre imóveis disponíveis para arrendamento na plataforma (24,7%). Note-se, contudo, que é significativo o número de respostas “neutras” (“3” e “não sabe/não responde”) pelo que os inquilinos efetivamente insatisfeitos (resposta 1 e 2 na escala de 1 a 5) são relativamente pouco expressivos.

Senhorios e inquilinos revelam-se, assim, de acordo no que respeita à satisfação em relação à adesão ao PAA e à generalidade dos aspetos elencados, mas também partilham a insatisfação quanto à ausência de possibilidade de encontro das partes (prestadores - candidatos) através da plataforma do PAA.

- Monitorização e avaliação (cf. artigo 25.º do DL 68/2019).

De acordo com o diploma legal que institui o PAA, o IHRU “assegura a monitorização da execução do Programa de Arrendamento Acessível, em articulação com as

No período em avaliação, não foram realizadas atividades de monitorização de forma sistemática. A base de informação de apoio à monitorização apresenta limitações.

demaís entidades envolvidas na sua aplicação, e avalia o seu desempenho e os resultados alcançados tendo em conta os fins do programa”. No entanto, as atividades de monitorização não foram realizadas de forma sistemática no período em avaliação. Esta avaliação conclui também que, para além dessa questão, a própria base informacional de apoio a essa monitorização apresenta deficiências.

A legislação em vigor determina a realização de uma avaliação externa bianual do PAA, sendo este mesmo relatório o resultado da primeira avaliação do programa, decorridos cerca de dois anos desde o seu lançamento.

É altamente recomendável que seja montado um sistema operacional de monitorização, atendendo que a informação sobre as dinâmicas do mercado habitacional, com destaque para o arrendamento, é um dos instrumentos da NGPH. Este sistema, em princípio, não deverá focar-se apenas no PAA, mas nos restantes instrumentos de apoio ao arrendamento, de forma integrada.

- Fiscalização (cf. artigo 21.º do DL 68/2019).

A entidade gestora pode realizar auditorias para verificação da conformidade dos contratos objeto do enquadramento com as normas aplicáveis.

Compete também ao IHRU tomar todas as decisões previstas no artigo 22.º do DL 68/2019 em caso de incumprimento ou falta de colaboração no âmbito de qualquer fiscalização, após audiência prévia dos interessados, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

No período em avaliação, não foram realizadas ações de fiscalização. Está em preparação um módulo da plataforma para integração dessas atividades.

A fiscalização pode ser de dois tipos – uma, de natureza reativa/extraordinária, desencadeada por qualquer facto ou informação relevante (como é o caso da denúncia de contratos não confirmada pelas duas partes); e outra preventiva, sendo boa prática a definição de um plano de fiscalização anual, que incida sobre uma determinada proporção dos contratos enquadrados, seleccionados aleatoriamente ou com critérios adicionais.

No período em avaliação não se registou qualquer ação de fiscalização, embora esteja em preparação um módulo da plataforma do PAA que integrará essas atividades.

- Verificação de compatibilidade de programas municipais (cf. artigo 23.º do DL 68/2019).

“Os municípios podem solicitar à entidade gestora a verificação da compatibilidade de programas municipais de promoção de oferta para arrendamento habitacional, regulados pelas suas disposições próprias, com o Programa de Arrendamento Acessível, com vista ao enquadramento, (...), dos contratos celebrados no âmbito dos referidos programas”.

Neste âmbito, o IHRU verifica o cumprimento, pelos programas municipais, dos limites máximos do preço de renda aplicáveis ao alojamento, dos prazos mínimos de arrendamento previstos, do limite máximo de rendimentos dos agregados habitacionais para efeitos de elegibilidade e do limite máximo da taxa de esforço (sendo que, no caso dos limites de rendimento e taxa de esforço, os municípios podem definir regras próprias de cálculo).

No período em avaliação, o IHRU procedeu à verificação e validação de dois PMC (Porto Com Sentido e Matosinhos Casa Acessível).

2. O modelo de gestão apresenta todas as dimensões necessárias (informação e comunicação, apoio técnico, controlo...)?

O esforço de gestão foi, no início do Programa, centrado na estruturação e disponibilização da plataforma do arrendamento acessível, que foi implementada de forma progressiva, acrescentando-lhe funcionalidades.

Apesar de funcional, há dimensões que têm margem de progresso: a utilidade enquanto plataforma de encontro de oferta e procura e as ferramentas de exploração-análise de informação.

Uma larga maioria dos prestadores considera fácil (respostas 4 e 5 numa escala de 1 a 5) o registo de alojamentos na plataforma do PAA (68,9% dos prestadores com contrato e 60,6% dos sem contrato) (cf. Tabelas 87 e 111 do Anexo, respetivamente). Do mesmo modo, a maioria dos candidatos com contrato (66,4%) também consideram fácil o fornecimento dos elementos solicitados na candidatura (62,8%) (cf. Tabela 36 do Anexo). Entre os candidatos inscritos sem contrato de

arrendamento PAA, pelo contrário, são minoritários os que consideram fácil o registo na plataforma (44,4%) e o fornecimento de documentos (42,7%) (cf. Tabela 61 do Anexo).

Já quanto à submissão de contratos, os senhorios com contrato enquadrado que a consideram fácil são também a maioria, embora menos expressiva (58,3%). Entre os senhorios sem contrato

A utilização da plataforma é avaliada de forma positiva pelos prestadores, embora menos expressivamente no que toca à fase de submissão e enquadramento dos contratos.

enquadrado, mas que já submeteram algum contrato, este processo é considerado fácil apenas por pouco mais de um terço (35,3%) (cf. Tabelas 87 e 111 do Anexo).

Os estudos de caso confirmam que a plataforma do PAA é percebida como uma solução funcional adequada, desde que os utilizadores tenham alguma familiaridade com ferramentas digitais.

Quanto aos aspetos onde se verificam margens de progresso, as situações são distintas.

No caso da utilidade da plataforma enquanto base de informação muito rica, com um potencial informativo e funcional muito relevante para a monitorização ou para as restantes atividades de gestão, é evidente que a aposta no seu aperfeiçoamento deve merecer a maior atenção.

A plataforma pode ver melhorada a sua utilidade enquanto base de informação relevante para a monitorização do PAA.

Já a questão do *match* oferta-procura, embora assinalada (e verificada pela própria equipa de avaliação), pode afirmar-se que corresponde a uma expectativa, mas não é necessariamente a

É assinalada por grande parte dos stakeholders, candidatos e senhorios a expectativa de que a plataforma assegure o encontro entre inquilinos e senhorios.

única opção para atingir aquele fim. O aprofundamento da cooperação com os agentes do mercado (promotores, mediadores) e com os municípios, acompanhado de uma boa estratégia de comunicação, são caminhos que não devem ser descurados.

A disponibilização da plataforma foi acompanhada de um canal de informação e esclarecimento, cujos indicadores de desempenho são positivos.

Os pedidos de esclarecimento apresentados em formulário próprio na plataforma do PAA ou telefonicamente são respondidos diretamente pelo “contacto” do IHRU, geralmente no mesmo dia em que são registados. Há um canal de comunicação permanente entre o “contacto” e o suporte técnico do PAA para o eventual esclarecimento de questões. Vão sendo construídas “resposta-tipo” para as questões mais frequentes. Quando se trata de questões muito específicas (p. ex. relacionadas com o enquadramento dos contratos), são encaminhadas para o suporte técnico do PAA que assegura o esclarecimento. A capacidade de resposta do canal de esclarecimentos parece estar assegurada. No entanto, os beneficiários (prestadores e candidatos) avaliam esta componente informativa de forma algo desfavorável (como vimos atrás, cerca de 1/3 acham que o contacto para esclarecimento foi difícil ou muito difícil e uma parte significativa acha que a informação prestada foi pouco esclarecedora e foi prestada com muito atraso ou até fora de tempo útil).

Embora a capacidade de resposta do canal de esclarecimentos pareça estar assegurada, prestadores e candidatos avaliam-no de forma algo desfavorável (contacto difícil, pouco esclarecedor e moroso).

Na plataforma do PAA está disponível informação sobre critérios de acesso, funcionamento do programa, etc., incluindo a legislação relacionada e um conjunto alargado de “Perguntas Frequentes”. As “Perguntas Frequentes” vão sendo atualizadas e ajustadas em função das alterações legislativas, bem como em resultado dos pedidos de esclarecimento colocados ao IHRU por candidatos e prestadores. Nem sempre essa atualização ocorre no tempo devido (p.e. alterações introduzidas pelo DL n.º 81/2020 relativas a contratos associados a bolsas de estudo atribuídas a candidatos de fora da União Europeia ainda não estão refletidas nas “Perguntas Frequentes”).

O modelo de gestão é evolutivo, tendo sido essencialmente passivo no período inicial (desenvolvimento da plataforma, respostas a pedidos de esclarecimento e apreciação de contratos para enquadramento).

Posteriormente ao período em avaliação, a proatividade do modelo de gestão do PAA foi reforçada através da relação com os municípios, da articulação com o Porta 65 Jovem e da intervenção direta do IHRU como prestador.

Já em fase posterior ao período em avaliação tornaram-se mais visíveis algumas apostas de maior proatividade – relação com municípios, articulação com Porta 65 Jovem, evolução para uma plataforma que promova a informação e o contacto no mercado e intervenção direta do IHRU como prestador. Esta evolução foi acompanhada da criação de uma equipa dedicada (quase) exclusivamente ao PAA.

Quanto à dimensão e adequação da equipa, durante o período de referência em avaliação (e até ao presente), não existiram dificuldades relevantes na dimensão do apoio técnico do Programa, embora a expectativa de crescimento do número de contratos no âmbito do PAA imponha um reforço do quadro de recursos humanos, de forma a dar resposta às necessidades acrescidas.

O modelo inicial assentava no trabalho de uma equipa que não estava afeta em exclusivo ao programa (afetava cerca de 30% do seu tempo a este), trabalhando de forma articulada com outros departamentos do IHRU (comunicação, informática).

No período em avaliação, não existiram dificuldades relevantes na dimensão do apoio técnico do PAA, embora a equipa estivesse dividida em duas unidades orgânicas do IHRU e não estivesse dedicada a tempo inteiro ao programa.

A alteração, ocorrida próximo do final do período em avaliação, colocou a gestão operacional na unidade orgânica que gere os instrumentos de apoio ao arrendamento e criou uma equipa dedicada em exclusivo ao PAA. Esta alteração pode ser vantajosa de vários pontos de vista:

- Facilita a gestão de recursos internos e, dado o modelo de atribuição de trabalho que foi adotado, e realização de tarefas de forma mais flexível, em que diversos técnicos podem trabalhar sobre os mesmos processos, quanto mais não seja compensando faltas de colegas, dando mais garantia de cumprimento dos prazos e procedimentos.
- Permite uma especialização de alguns elementos da equipa nas atividades de esclarecimento e avaliação dos processos de enquadramento, facilitando igualmente a resposta a períodos de ponta de trabalho ou ao (expectável) aumento da intensidade da procura do programa – seja por incorporação de novos elementos *especializados*, que integrariam um núcleo já competente e rotinado, seja, de forma mais flexível, por agregação temporária de outros recursos não exclusivos, para reforço de capacidade.
- Coloca, sob a mesma direção, as equipas e o *know how* do IHRU no domínio do arrendamento e da relação com os promotores de HCC e os municípios, aspeto que, como referimos, pode ser crucial para o sucesso.
- No caso de as eventuais atividades de fiscalização serem atribuídas à mesma Direção-Departamento, permitirá, de forma mais clara, decidir sobre se elas serão realizadas por todos os elementos da equipa ou se é mais conveniente uma especialização de alguns.

Na fase final do período em avaliação, a gestão foi integrada numa única unidade orgânica facilitando a gestão de recursos internos, a realização de tarefas de forma mais flexível, a especialização de alguns técnicos e a articulação com outras intervenções do IHRU em matéria de arrendamento.

Outras atividades relacionadas com o programa (comunicação institucional, monitorização, informática, segurança e proteção de dados) continuam a ser desenvolvidas no quadro das respetivas unidades orgânicas.

Durante o período de referência em avaliação (e ainda atualmente), o modelo de gestão não assegurou as necessárias componentes de monitorização e de controlo.

Regista-se apenas que, ao nível da monitorização interna do desempenho do IHRU, foi definido o indicador “Contratos de Arrendamento enquadrados no Programa de Arrendamento Acessível”, integrado nos Planos de Atividades e nos Relatórios de Atividades dos últimos anos, que “visa aferir a capacidade de resposta do IHRU aos pedidos de enquadramento dos contratos submetidos por particulares”.

Durante o período em avaliação o modelo de gestão não contemplou as componentes de monitorização e de controlo.

Não foram definidos outros indicadores ou procedimentos, não existindo relatórios analíticos que permitam assegurar a monitorização do PAA.

Na resposta ao inquérito, são em número reduzido os prestadores (20,6%) e os inquilinos (3,5%) com contratos enquadrados no PAA que mencionam ter havido algum contacto do IHRU após a assinatura do contrato (cf. Tabelas 97 e 46 do Anexo, respetivamente).

A comunicação para o público-alvo (cidadãos, agentes institucionais e do mercado) foi-se adaptando ao processo de implementação do programa, sendo assegurada através de ações específicas de publicitação e da intervenção institucional da Secretaria de Estado da Habitação e do IHRU.

Antecipando o lançamento do Programa (2019), o IHRU promoveu várias campanhas de divulgação, incluindo em certames nacionais (como os salões imobiliários de Lisboa e Porto), em estrita articulação com a SEH.

Posteriormente (2020), reconhecendo o insuficiente conhecimento do Programa, a estratégia de comunicação foi reformulada, com a realização de campanhas publicitárias na televisão, rádio, jornais e meios digitais. Na mesma altura foi celebrado um Protocolo com um conjunto alargado de portais imobiliários e de plataformas “Customer Relationship Management”, tendo em vista a cooperação ativa na divulgação da oferta e da procura no âmbito do PAA e na facilitação do encontro entre senhorios e proprietários. O protocolo não teve seguimento prático, embora nas FAQ disponibilizadas no site do PAA continue a ser anunciada (FAQ 3).

Em 2020 foi celebrado um protocolo com um conjunto de portais imobiliários e de plataformas CRM, tendo em vista a cooperação na divulgação do PAA e na facilitação do encontro entre senhorios e proprietários, mas não teve seguimento prático.

As equipas de gestão consideram que o PAA é relativamente conhecido, embora não pela classe média a quem se dirige, o que se traduz nos níveis de adesão ao programa. Nesse sentido, a equipa reconhece a necessidade de aprofundar a estratégia de comunicação, particularmente tendo em vista a captação de prestadores e de candidatos.

Note-se que uma leitura das respostas-comentários aos inquéritos realizados parece sugerir que muitos dos candidatos não podem, efetivamente, considerar-se como público-alvo do programa ou candidatos a arrendamento acessível, mas sim a arrendamento apoiado, como pode verificar-se no volume anexo (secção 3.2.1). Cerca de 10% dos candidatos sem contrato que responderam ao

Equipa de gestão e stakeholders concordam no débil conhecimento do PAA por parte dos potenciais beneficiários, incluindo os que se registam como candidatos. A base de dados do programa e as respostas aos inquéritos evidenciam um número relevante de candidatos cujo perfil se poderá integrar mais adequadamente no regime da habitação apoiada e no 1.º Direito).

inquérito consideram que “arrendamento acessível” corresponde “habitação social” (cf. Tabela 70 do Anexo) e, nos comentários, inúmeros respondentes descrevem situações de grande carência habitacional e económica (cf. Tabela 71 do Anexo). Vimos também, numa secção anterior, que muitos (a maioria) dos candidatos apresentam níveis de rendimento que os colocariam na esfera de acesso ao programa 1.º Direito.

De acordo com os resultados dos inquéritos, a comunicação social e as redes sociais são os principais meios através dos quais os prestadores tomaram contacto com o programa (64,4% e 68,8% dos prestadores com e sem contrato enquadrado, respetivamente), seguindo-se, com uma relevância muito menor, a informação de conhecidos/amigos/familiares (18,9% e 18,8%) (cf. Tabelas 80 e 106 do Anexo, respetivamente). Da parte dos candidatos que celebraram um contrato enquadrado é clara a preponderância dos que tomaram conhecimento do PAA através de um proprietário-senhorio (61,1%) (cf. Tabela 32 do Anexo). Para estes candidatos com contrato celebrado, a comunicação social/redes sociais bem como os conhecidos/amigos/familiares assumem um peso muito menor do que acontece entre prestadores (24,8% e 22,1%, respetivamente).

Maioria dos senhorios tomou contacto com o programa através da comunicação social e das redes sociais. Entre os inquilinos, a maior parte dos que celebraram um contrato PAA, tomaram conhecimento do programa através de um proprietário-senhorio.

Os estudos de caso revelam também que a comunicação foi pouco eficaz em algumas dimensões, já que, de acordo com os testemunhos da maioria dos prestadores auscultados, algumas estruturas locais da AT, os mediadores de seguros e as medidoras imobiliárias que contactaram não conheciam o programa. Esta referência parece confirmar que, embora as estruturas de cúpula ou associativas das instituições implicadas tenham sido informadas, as respetivas estruturas operacionais não o foram.

Algumas estruturas locais da AT, mediadores de seguros e medidoras imobiliárias contactadas por prestadores não conheciam o programa.

Paralelamente às campanhas de comunicação específicas do PAA, a equipa de gestão do programa procura que este esteja presente em toda a sua intervenção, nomeadamente, na articulação que estabelecem com os Municípios no âmbito das Estratégias Locais de Habitação/ 1.º Direito. Nesse contexto, procuram que os Municípios contemplem na sua política local de habitação soluções enquadradas no arrendamento acessível.

As associações de inquilinos entrevistadas revelam, em geral, falta de informação em relação ao programa, em particular sobre as questões operacionais. Por seu lado, a quase total ausência de referências ao PAA nos contactos que estabelecem com os respetivos associados, é vista como um sinal de desconhecimento do programa pelos inquilinos. Consideram que o programa foi pouco divulgado. Não têm nenhum protocolo ou contacto formal com a gestão do Programa, nomeadamente tendo em vista a divulgação de informação aos atores que representam. Consideram que uma comunicação mais ativa, em parceria com os *stakeholders* e com as autarquias locais - municípios e freguesias – com maior proximidade às famílias é importante para ultrapassar o desconhecimento que condiciona a adesão dos inquilinos. Não obstante, procuram partilhar nos seus canais a informação veiculada pelas entidades gestoras ou pela comunicação social sobre o tema. Os contactos de algum modo relacionados com o PAA acontecem, essencialmente, ao nível da Secretaria de Estado da Habitação.

Representantes dos inquilinos revelam pouco conhecimento sobre o programa e consideram que uma comunicação mais ativa, em parceria com os stakeholders e com municípios e freguesias, com maior proximidade às famílias, é importante para promover a adesão das famílias.

A associação de proprietários entrevistada (representante do alojamento local) revela um conhecimento um pouco mais detalhado do programa (embora tenha maior proximidade e mais informação sobre os programas municipais compatíveis) e dos constrangimentos ao nível da captação de prestadores, designadamente no quadro da eventual “conversão” do alojamento local em arrendamento habitacional a médio e longo prazo. Os contactos desta associação também acontecem, essencialmente, ao nível da Secretaria de Estado da Habitação (ou, numa fase anterior, do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, que a antecedeu na tutela da pasta da habitação), seja antes do lançamento do PAA, na discussão do tema e das condições a estabelecer para o Programa, mas também posteriormente, em reuniões de acompanhamento. Não tiveram qualquer

contacto com a equipa de gestão do PAA e consideram haver constrangimentos ao nível da comunicação (não exclusivo deste programa).

A articulação com os Municípios no quadro dos programas municipais compatíveis aconteceu, essencialmente, no âmbito da preparação desses programas e da sua validação para integração no PAA.

Questões como os seguros obrigatórios nos contratos com prestadores e subarrendatários foram objeto de discussão, tendo em vista a adequação desta exigência à especificidade dos programas municipais em que o Município é, simultaneamente, o arrendatário (do prestador) e o senhorio (do candidato).

Atualmente esta comunicação está alargada à promoção de parcerias IHRU-Municípios para aumento da oferta de arrendamento acessível].

4.2.2. Têm sido adotados pelo IHRU os mecanismos adequados de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações pelos beneficiários?

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

Esta questão foi já abordada anteriormente.

O período em avaliação foi essencialmente dedicado a construir o programa, de forma a colocá-lo à disposição dos beneficiários, pelo que a monitorização se centrou nos próprios instrumentos de gestão (objetivos e metas internos do IHRU).

Não há relatórios de monitorização do PAA, embora sejam realizados pontos de situação.

Não foram elaborados relatórios de monitorização do PAA, embora sejam realizados pontos de situação.

2. Que mecanismos de fiscalização foram adotados?

A informação prestada e os documentos disponibilizados pelos prestadores e candidatos, tendo em vista o registo na plataforma do PAA, não são objeto de qualquer confirmação para além daquela que a própria plataforma, de acordo com os parâmetros definidos na legislação, realiza de forma automática. A verificação documental, designadamente relativa às condições dos alojamentos e aos critérios de elegibilidade dos candidatos é feita, exclusivamente, na sequência da submissão dos contratos de arrendamento (depois de assinados e registados junto da Autoridade Tributária e Aduaneira) tendo em vista o respetivo enquadramento no PAA.

A hipótese, colocada durante a fase de preparação do PAA, de haver uma troca de informação direta com a AT, poderia permitir verificar automaticamente algumas condições de adesão dos candidatos (no que respeita a rendimentos e a composição do agregado, por exemplo). Essa opção não foi, no entanto, preconizada no diploma que veio criar o PAA.

A verificação documental relativa aos alojamentos e aos candidatos é feita, exclusivamente, na sequência da submissão dos contratos de arrendamento tendo em vista o respetivo enquadramento no PAA.

Depois de enquadrado o contrato de arrendamento, não existe qualquer mecanismo de monitorização e fiscalização. Isto mesmo confirmam os estudos de caso, tanto na ótica da gestão (IHRU) como dos beneficiários (prestadores e candidatos):

Após o enquadramento do contrato, não existe qualquer mecanismo de monitorização e fiscalização, não sendo possível identificar eventuais situações de incumprimento.

não existe qualquer fiscalização posterior ao enquadramento, mesmo nas situações em que a mesma estaria prevista (cessação de contratos, por exemplo) ou

seria expectável (contratos que foram dispensados de celebrar os seguros por estes não existirem, inicialmente, no mercado).

Nessa medida, não é possível identificar a eventual ocorrência de situações de incumprimento das obrigações por parte dos beneficiários (p.ex. termo dos contratos de seguro) ou verificar a não manutenção das condições de acesso dos alojamentos e dos candidatos (p.ex. identificação de candidatos que verifiquem uma alteração significativa dos rendimentos).

Atualmente, encontra-se em preparação um plano de fiscalização, instrumento que a equipa de gestão considera justificar-se só nesta altura, quando o número de contratos começa a ser mais significativo. Na sua definição deverá ter-se em conta não apenas a atividade de fiscalização extraordinária, mas também uma fiscalização preventiva.

4.2.3. Está garantida a correta aplicação dos benefícios públicos?

Esta questão pode ser abordada a vários níveis.

1. Quais são os benefícios públicos em causa?

Podemos considerar os seguintes:

Para os prestadores:

- Benefícios fiscais (isenção de IRS).

Para os candidatos:

- Valores de renda abaixo dos valores de mercado.
- Acesso a oferta de habitação promovida por entidades públicas.

Para ambos:

- Segurança contratual (existência de seguros obrigatórios e enquadramento público do programa).
- Estabilidade contratual (para os contratos de residência permanente o prazo mínimo são 5 anos).

2. Como são percebidos estes benefícios pelos prestadores, pelos candidatos e por outros stakeholders?

Os prestadores reconhecem, claramente, os benefícios, com destaque para o benefício fiscal, como muito compensadores. Atendendo aos resultados dos inquéritos desta avaliação, 95% dos prestadores com contrato enquadrado aderiu ao programa para obter a isenção de imposto de rendimento e 48% foram atraídos pela segurança contratual. Já a estabilidade (os 5 anos) apenas atraiu um em cada três prestadores (cf. Tabela 77 do Anexo). O grau de satisfação com estes benefícios é, também, elevado: 80% destes senhorios estão satisfeitos ou muito satisfeitos com a isenção fiscal, 66% com a obrigatoriedade do seguro do inquilino (mas apenas 50% com o seguro para os senhorios) e 67% com a duração do contrato (cf. Tabela 88 do Anexo). Globalmente, os senhorios que contrataram dizem-se satisfeitos-muito satisfeitos com a adesão ao programa (82%) e recomendam-no (79%), algo que foi confirmado nos estudos de caso, em que várias situações de recomendação a outros senhorios foram referidas.

A quase totalidade dos prestadores reconhece e está satisfeita com os benefícios públicos, com destaque para o benefício fiscal. A segurança contratual é um benefício valorizado por cerca de metade dos senhorios.

No caso dos senhorios sem contratos enquadrados, também se regista que 88% aderiu devido ao benefício fiscal, sendo que apenas 39% foram atraídos pela segurança e 29% pela estabilidade (cf. Tabela 103 do Anexo).

Os estudos de caso confirmam que os prestadores percebem corretamente os benefícios públicos que obtêm, destacando-se o benefício fiscal. A segurança contratual não é tão evidenciada (depende essencialmente da confiança mútua entre as duas partes). As referências aos seguros obrigatórios não são consensuais. Alguns consideram que é uma prática que deveria ser estendida a todos os contratos de arrendamento em Portugal, outros que é dispensável em certas situações (como o caso de inquilinos reformados). No entanto, o facto de existir apenas uma seguradora a oferecer este tipo de produtos foi referido como negativo por diversos inquiridos.

Os candidatos inquiridos reconhecem, maioritariamente, os benefícios que obtêm. Dos respondentes ao inquérito (que têm contrato de arrendamento), 56,7% consideram que o PAA foi muito importante para obter uma habitação adequada, 52,2% entendem que o PAA lhes permitiu reduzir as despesas familiares com habitação (61,9% tinha-se registado para baixar os seus encargos com renda) e 58,4% para garantir estabilidade de arrendamento (33,6% tinha aderido com este objetivo) (cf. Tabela 39 do Anexo). Apenas 33,6% se consideram satisfeitos-muito satisfeitos com a obrigatoriedade dos seguros (cf. Tabela 37 do Anexo).

Dos candidatos sem contrato enquadrado, quase metade (47%) procuraram o programa “para ter acesso a uma habitação, pois não tinha residência autónoma (morava em casa dos pais ou outra situação)”. Outras razões relevantes foram a busca de contratos estáveis, de habitação em estado de conservação adequado e de rendas mais baixas do que as que suportavam anteriormente, cada uma delas referidas por um pouco mais de um em cada três inquiridos (cf. Tabela 54 do Anexo). Mas apenas cerca de 1/4 está satisfeito com os valores das rendas dos imóveis disponíveis e com a duração do contrato e ainda menos (13%) com a quantidade, qualidade e diversidade de imóveis disponibilizados no Programa (cf. Tabela 62 do Anexo). Não deixam, por isso, de reconhecer que o PAA é importante para dar acesso a habitação adequada (65%) para reduzir as despesas com habitação (69%) ou dar estabilidade contratual (68%) (cf. Tabela 64 do Anexo).

A maioria dos inquilinos com contrato reconhece os benefícios públicos do PAA, considerando que foi muito importante para obter uma habitação adequada, para reduzir as despesas com habitação e/ou para garantir estabilidade de arrendamento.

Entre os inquilinos sem contrato aqueles benefícios são ainda mais valorizados - embora apenas cerca de 1/4 entenda que as rendas são, efetivamente, baixas.

Dos dados de auscultação dos candidatos-inquilinos, aferiu-se que os benefícios são, essencialmente, dois: (i) reforço da segurança e estabilidade contratual (ii) custo do arrendamento abaixo do mercado.

De acordo com os estudos de caso, os beneficiários percebem corretamente os benefícios públicos que obtêm (segurança contratual, preço abaixo do mercado). Identificam-se algumas situações em que as regras do programa (taxas de esforço máxima e mínima), aplicadas estritamente, impedem o acesso de certos segmentos de candidatos, mas os prestadores estariam disponíveis para assumir o risco adicional. Sugerem, nesses casos, que tais regras poderiam ser flexibilizadas.

A percepção acerca do benefício adicional que o facto de se tratar de um instrumento de política pública traz ao mercado de arrendamento é menos consensual. Os estudos de caso revelaram que os prestadores veriam como positiva uma presença mais ativa do IHRU (na garantia de que a

informação dos candidatos é correta ou numa informação mais assertiva e atempada quanto ao enquadramento dos contratos e obtenção dos benefícios fiscais). As entidades do setor da promoção-mediação imobiliária revelam algum ceticismo acerca da estabilidade desta política-instrumento, no futuro, remetendo o sucesso para um quadro mais alargado de revisão e estabilização do regime do arrendamento urbano.

Stakeholders na área da promoção e mediação imobiliária revelam ceticismo face às perspetivas de futuro do arrendamento acessível, remetendo o seu sucesso para um quadro mais alargado de revisão e estabilização do regime do arrendamento urbano.

3. *Existem situações de decisão errada em matéria de enquadramento de contratos?*

Ao nível da aplicação das regras do programa, tal como definidas na legislação, não há registo de qualquer enquadramento indevido de contratos de arrendamento no PAA. Deste ponto de vista, parece estar garantida a correta aplicação dos benefícios públicos.

4. *Os benefícios fiscais definidos por lei estão a ser aplicados?*

No caso dos contratos enquadrados, não há nenhuma evidência de que os benefícios não estão a ser concedidos. A existirem situações desconformes, elas serão residuais.

No entanto, a auscultação de prestadores revelou situações de desconhecimento, e preocupação, acerca dessa questão. Algumas das entidades inquiridas referem situações de resposta menos adequada por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira, mas não foi possível confrontar esta entidade com tais referências, pelo que essa é uma questão que fica aqui referida sem uma conclusão clara. Os avaliadores registaram também referência à ineficiência dos canais de comunicação entre o IHRU e a AT, designadamente nas entrevistas à estrutura gestora.

A existência de dúvidas ou a ausência de informação no processo de concessão dos benefícios fiscais, mesmo que em situações residuais, pode gerar danos reputacionais ao programa, prejudicando a adesão de prestadores.

Num cálculo muito aproximativo, atendendo aos contratos para residência habitual enquadrados no PAA até 30 de junho de 2021, o montante global anual das rendas é de 736 mil euros, o que se traduzirá num benefício fiscal global de cerca de 170 mil euros (perda de receita fiscal, admitindo uma taxa de IRS de 23%), ou seja, 850 mil euros para um período de 5 anos (que é o prazo da grande maioria dos contratos).

A perda de receita fiscal correspondente aos contratos enquadrados até 30 de junho de 2021 ascenderá a cerca de 170 mil euros anuais.

5. *Os benefícios públicos estão a ser dirigidos aos beneficiários mais adequados?*

Dentro desta questão deve também enquadrar-se a leitura realizada no quadro de questões anteriores, acerca dos beneficiários finais (candidatos) do programa. Recordando os indicadores sobre os rendimentos dos candidatos utilizados na resposta às questões acerca da eficácia e coerência externa do programa (secções 4.1.2 e 4.1.3), conclui-se que os benefícios (contratos estáveis, seguros e com valores abaixo do mercado) se dirigem à camada de maiores rendimentos dentro do segmento de rendimento médio/médio baixo das famílias portuguesas.

Os benefícios estão a dirigir-se essencialmente à camada de maiores rendimentos dentro do segmento médio/médio baixo das famílias.

Embora esta conclusão seja influenciada quer pela oferta de alojamentos existente no programa (que se apresenta com valores de renda ainda relativamente elevados face aos rendimentos das famílias, dada a tendência de crescimento destes a um ritmo inferior ao das rendas), quer pela inscrição de muitos candidatos de nível de rendimento muito baixo (em grande parte mais ajustado ao regime de arrendamento apoiado, como a informação da base de dados do programa e as respostas aos inquéritos parecem mostrar), a verdade é que tais candidatos são elegíveis e, do ponto de vista da transparência e *moralidade* da política pública, os benefícios deviam dirigir-se preferencialmente aos mais fragilizados, dentro da *classe média*.

Uma melhor articulação do PAA com outros instrumentos de apoio ao arrendamento e o robustecimento da oferta a preços mais acessíveis pode permitir abranger de modo mais efetivo os segmentos mais fragilizados da classe média.

A questão não pode ser resolvida, nem sequer a responsabilidade atribuída ao PAA enquanto instrumento de política. A chave da resposta estará mais em articular melhor o programa com outros instrumentos de apoio ao arrendamento e no robustecimento da oferta a preços ainda mais acessíveis do que em alterar as regras do PAA, que são relativamente abrangentes e em linha com boas práticas internacionais.

4.3. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DO PROGRAMA FACE A OUTROS PROGRAMAS DE RENDAS REDUZIDAS DE INICIATIVA MUNICIPAL

Esta questão é analisada numa dupla perspetiva:

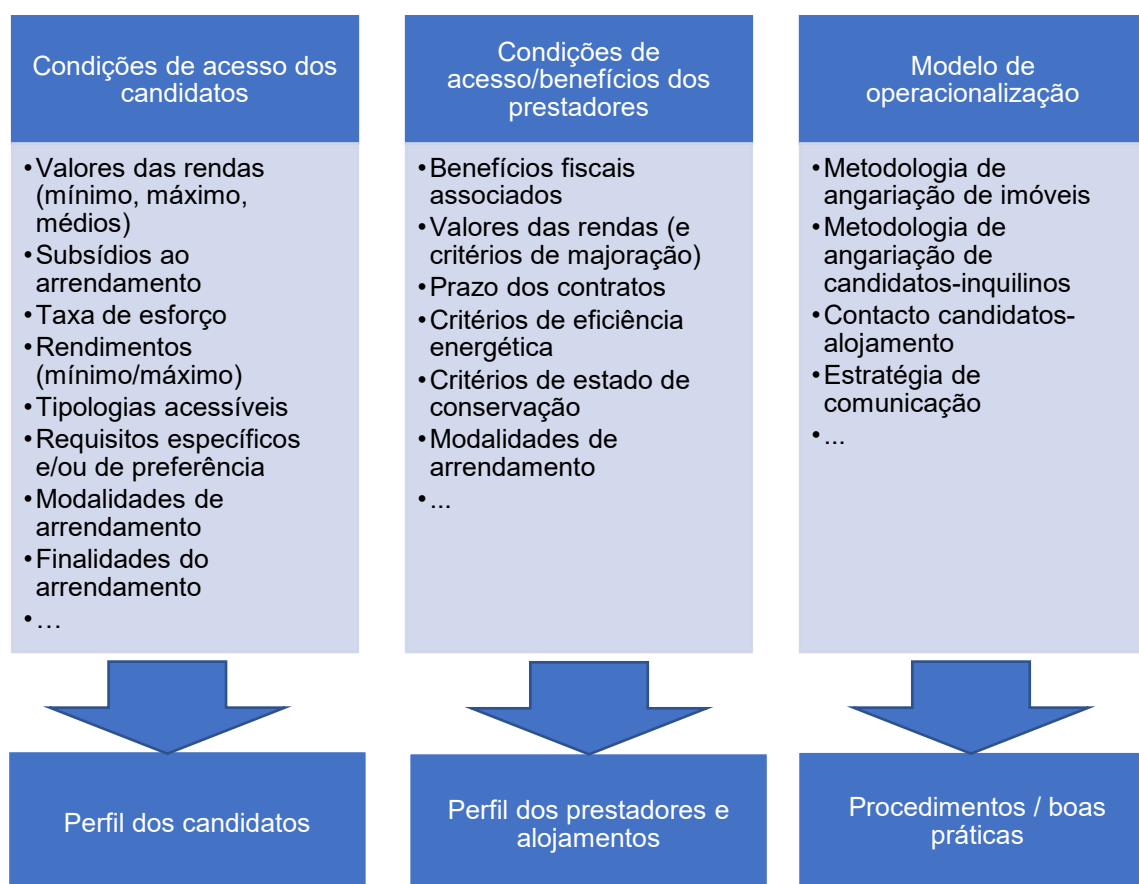
i) A dos resultados. Quais as diferenças, em termos do leque de beneficiários que têm acesso, de incentivos para prestadores, de articulação com outros instrumentos de política ou outros aspetos estruturais, entre o PAA e os PMC? A combinação entre PAA e PMC tem áreas de sobreposição e/ou de complementaridade?

A partir da análise das condições de acesso dos candidatos e dos prestadores (condições de inscrição dos alojamentos) e da identificação dos benefícios potenciais para ambos, esboçam-se os “perfis” de prestadores e de candidatos que os vários programas podem abranger, verificando se, em geral, há sobreposição ou complementaridade.

ii) A operacional. Que aspetos da gestão (informação, comunicação, procedimentos, etc.) podem constituir boas práticas suscetíveis de ser incorporadas ao PAA? E como podem melhorar-se os modelos de articulação entre PAA e PMC?

A análise do modelo de operacionalização de cada programa, identificando procedimentos e aspetos críticos mais relevantes, permite identificar algumas boas práticas e oportunidades de melhoria dos modelos de articulação entre os programas. Em síntese, a questão é abordada de acordo com o esquema seguinte:

Figura 9: Análise comparativa do PAA com programas municipais



A análise realizada teve por base os regulamentos e outros documentos de enquadramento dos vários programas e as informações prestadas nas entrevistas e painéis com entidades gestoras e *stakeholders* relevantes do mercado bem como com inquilinos e senhorios enquadrados nos programas municipais.

Presentemente, existem três programas municipais de arrendamento acessível, do Porto, Matosinhos e Lisboa, todos eles criados em 2020, ou seja, depois do lançamento do PAA e ainda durante o período de referência desta avaliação. Estes programas apenas em parte estão integrados no PAA.

Os programas “Porto com Sentido” e “Matosinhos: Casa Acessível”, lançados pelos Municípios do Porto e de Matosinhos, respetivamente, foram validados pelo IHRU e estão integrados na Plataforma do Arrendamento Acessível.

Em Lisboa, o “Programa Renda Segura”, de captação de prestadores individuais, está associado ao “Programa Renda Acessível”, dirigido a famílias candidatas a apoio habitacional. O primeiro foi enquadrado pela AT enquanto programa de arrendamento acessível, garantindo a atribuição dos benefícios fiscais aos prestadores, embora não esteja integrado na Plataforma do Arrendamento Acessível do IHRU.

De acordo com os resultados do inquérito grande parte dos candidatos registados na plataforma PAA conhece estes programas (56% dos candidatos sem contrato enquadrado no PAA e 40,7% dos candidatos com contrato) (cf. Tabelas 40 e 65 do Anexo), em particular o programa do Município de Lisboa (88,6% e 95,7% dos candidatos que conhecem algum programa municipal, sem e com contrato, respetivamente, incluindo quase todos os residentes na AM Lisboa). O programa do Município do Porto tem um menor reconhecimento (entre os que conhecem algum PMC, 15,5% e 6,5% dos candidatos sem e com contrato PAA respetivamente, conhecem o programa do Porto) (cf. Tabelas 41 e 66 do Anexo)²⁰.

Grande parte dos candidatos registados na plataforma PAA conhece os programas municipais, em particular o programa do Município de Lisboa.

Os prestadores inquiridos que conhecem os programas municipais são menos que os candidatos (27,6% e 21,7% dos prestadores sem e com contrato conhecem algum dos PMC) (cf. Tabelas 91 e 114 do Anexo). Entre os prestadores sem contrato, os que detêm imóveis nas áreas metropolitanas parecem conhecer um pouco melhor estes programas (40% dos senhorios da AM Porto e 30% da AM Lisboa) (cf. Tabela 114 do Anexo). Tomando a totalidade dos prestadores, o programa do município de Lisboa é mais conhecido entre os inquiridos (80,9% e 87,2% dos prestadores sem e com contrato que conhecem algum programa identificam o de Lisboa) (cf. Tabelas 41 e 66 do Anexo). O programa do Porto, embora seja identificado por menos senhorios que o de Lisboa (31,9% dos senhorios sem contrato e 28,2% dos senhorios com contrato, entre os que conhecem algum programa), é mais reconhecido entre senhorios do que entre candidatos (cf. Tabelas 41, 66, 92 e 115 do Anexo).

Os senhorios que conhecem os programas municipais são em menor proporção que os inquilinos, mas o programa do Município do Porto é mais reconhecido entre senhorios que entre candidatos.

Registe-se ainda que os senhorios, tal como os inquilinos, abrangidos pelos estudos de caso abrangendo contratos PAA desconhecem, em geral, os PMC.

²⁰ As referências, neste e nos parágrafos seguintes, ao grau de reconhecimento de cada programa devem ser lidas com o necessário cuidado, já que este é fortemente influenciado pela residência dos inquiridos – cf. Tabelas 23 e 50 do Anexo.

Os *stakeholders* auscultados, em particular as entidades representantes dos inquilinos, embora tenham conhecimento da existência dos programas municipais desconhecem regras e mecanismos específicos. Ainda assim, em termos comparativos com o PAA, o reconhecimento dos programas

Em comparação com o PAA, o reconhecimento dos programas municipais pelo mercado parece ser, em geral, maior.

municipais pelo mercado (seja dos prestadores, seja dos candidatos a inquilinos, incluindo dos *stakeholders* seus representantes) parece ser, em geral, maior.

Por seu lado, entre os indivíduos/agregados candidatos (potenciais ou registados) ao PAA, é frequente haver alguma confusão entre este e os programas municipais, nomeadamente com os programas de Lisboa. Essa confusão é registada nos esclarecimentos solicitados na plataforma do arrendamento acessível, particularmente durante o lançamento dos programas, e por alguns *stakeholders* auscultados, designadamente representantes dos inquilinos.

Há diferenças significativas ao nível das estratégias de comunicação, com os programas municipais a desenvolverem campanhas de comunicação mais agressivas e direcionadas, designadamente aos prestadores, e em articulação com *stakeholders*, em particular com entidades representativas dos proprietários. O reconhecimento dos PMC, evidenciado nos resultados do inquérito e nas entrevistas e painéis realizados, parece ser um sinal da eficácia daquelas estratégias.

As estratégias de comunicação dos municípios, mais agressivas e direcionadas, parecem ter reflexo no reconhecimento dos respetivos programas.

A tabela seguinte sistematiza os aspetos comparativos mais relevantes, em termos das condições de acesso dos candidatos, das condições/benefícios concedidos a prestadores e do modelo operacional dos programas dos três municípios, incluindo ainda alguns elementos sobre os resultados dos vários programas, em termos de contratos e valores de rendas praticados.

Tabela 6: Síntese comparativa do PAA e dos programas municipais de arrendamento acessível do Porto, Matosinhos e Lisboa

Condições de acesso dos candidatos	Local de residência/trabalho	PMC de Matosinhos restringe candidatos em função do local de residência/trabalho. Nos PMC do Porto e Lisboa isso não acontece, embora possam usar-se critérios de ponderação das candidaturas relacionadas com esse fator.
	Rendimento mínimo	O PMC de Lisboa estabelece um rendimento mínimo.
	Rendimento máximo	Rendimentos máximos, segundo a composição do agregado, estabelecidos pela Portaria n.º 175/2019.
	Taxa de esforço	PMC conformes ao estabelecido no DL 68/2019, embora possibilidade de subsídio da renda acabe por permitir “aumentar” a taxa de esforço.
	Tipologias	Ocupação mínima em função da dimensão do agregado semelhante
	Outros critérios	PMC do Porto e de Lisboa preveem possibilidade de definir requisitos específicos ou critérios de preferência.
	Seguros	Contratação obrigatória do seguro de arrendamento acessível.
	Valor limite das rendas	Valores limites dos PMC do Porto e Lisboa inferiores aos do PAA: no Porto chega a -38% (T1) e em Lisboa a -53% (T5), sendo a diferença superior a 33% em todas as tipologias. PMC Lisboa define também valores mínimos.
	Subsídios ao arrendamento.	PMC preveem possibilidade de atribuição de subsídio municipal ao arrendamento.
Condições/ benefícios concedidos	Benefícios fiscais	Para além da Isenção de tributação sobre os rendimentos prediais em sede de IRS e IRC, PMC concedem isenção de IMI
	Pagamento das rendas	PMC admitem possibilidade de pagamento antecipado das rendas (até 2 anos)

a prestadores	Garantia das condições dos imóveis	Para além dos seguros AA, PMC asseguram manutenção dos imóveis e devolução aos proprietários em condições análogas às da data do contrato de arrendamento.
Modelo operacional	Prazo mínimo dos contratos	PAA prevê prazos de arrendamento inferiores a 5 anos para residência temporária de estudantes do ensino superior.
	Modalidades de arrendamento	PAA prevê a possibilidade de arrendamento de habitação completa ou parte de habitação
	Metodologia de angariação de imóveis	PAA por registo na plataforma; PMC por consultas públicas de arrendamento. PMC asseguram vistoria ao imóvel antes do contrato. Os PMC assinaram protocolos de colaboração com APEMIP, prevendo participação e remuneração dos mediadores que capturem imóveis para os programas.
	Metodologia de angariação de candidatos-inquilinos	PAA por registo na plataforma; PMC por consultas públicas para subarrendatários
	Contacto prestador-inquilino	PAA – contacto direto (incluindo negociação do valor da renda). PMC – sem qualquer contacto entre senhorios e inquilinos finais (que será subarrendatários do Município).
	Estrutura de gestão	Equipas de gestão dos PMC de maior dimensão (Lisboa e Porto) ou com recurso a prestadores de serviços externos para organização das consultas, acompanhamento e monitorização (Matosinhos).
	Estratégia de comunicação	PMC com campanhas de comunicação (incluindo publicidade na imprensa) mais agressivas e direcionadas, designadamente aos prestadores, e desenvolvidas em articulação com <i>stakeholders</i> , em particular com entidades representativas dos proprietários.
	Monitorização e avaliação	PMC desenvolveram análises do perfil dos candidatos e balanços de implementação.
Contratos enquadrados		Contratos PMC (em particular Lisboa e Porto) correspondem a perto de um quarto do total de contratos em arrendamento acessível no período em avaliação.
Valores das rendas contratadas		Valores máximos e médios das rendas contratadas nos PMC do Porto e de Lisboa inferiores aos do PAA (Matosinhos tem um único contrato no período em avaliação).

O PMC de Matosinhos restringe os candidatos em função do local de residência/trabalho (obrigatoriamente no município) ao contrário dos PMC de Lisboa e do Porto que, tal como o PAA, não estabelece qualquer critério de acesso relativo ao local de residência dos candidatos²¹. Nessa medida, estes programas (tal como o nacional) podem ser relevantes numa lógica de promoção da

²¹ No entanto, a possibilidade de beneficiar do subsídio municipal ao arrendamento (quando a taxa de esforço é superior a 30%) é limitada aos agregados que tenham residência permanente no concelho (há pelo menos 5 anos).

mobilidade territorial, facilitando o acesso ao mercado de arrendamento habitacional na cidade a quem resida fora dela, indo ao encontro de um dos fins do PAA (proporcionar respostas para as necessidades de mobilidade habitacional).

Do ponto de vista das condições de acesso dos candidatos, os PMC tendem a ser mais favoráveis, na medida em que, fixando valores máximos de renda abaixo dos definidos ao nível nacional (ver figura 1) - e, no caso de Lisboa, procurando sempre negociar com o proprietário a redução dos valores propostos - os valores das rendas efetivamente praticadas poderão ser, em média, mais baixos.

Por outro lado, prevendo a possibilidade de atribuição de um subsídio de renda, os PMC criam um mecanismo de flexibilização da taxa de esforço, na medida em que, alarga as hipóteses de candidatura a segmentos de menores rendimentos que, sem esse subsídio, veriam a respetiva taxa de esforço ultrapassar o valor máximo admitido para o arrendamento acessível (35%) ou, no caso de Lisboa, o valor de referência de taxa de esforço estabelecido pelo Município (30%).

Os programas municipais, ao fixarem valores máximos de renda abaixo dos definidos ao nível nacional e prevendo ainda a atribuição de subsídios de renda, tendem a ser mais favoráveis aos inquilinos.

No caso de Lisboa, o valor de renda pago pelos candidatos é calculado em função dos rendimentos (e daquela taxa de esforço fixa), independentemente do alojamento que venham a ocupar e do valor pago ao prestador (a diferença é suportada pelo Município). Por outro lado, o PMC de Lisboa estabelece um rendimento mínimo dos agregados candidatos, excluindo os indivíduos/agregados com rendimentos mais baixos (supostamente abrangidos por outros programas habitacionais do município). De acordo com a informação disponibilizada pelo Município de Lisboa, em termos médios, o valor de renda pago pelos inquilinos do Programa Renda Acessível está 49% abaixo do valor pago aos senhorios do Programa Renda Segura. Em Matosinhos e no Porto, o subsídio municipal tem um valor máximo de 30% do valor da renda contratada (sendo concedido na forma de desconto na renda paga pelo subarrendatário), o que permite que a renda efetiva paga pelos agregados possa passar para um limite de 70% da “original”, em função do rendimento dos candidatos. Este mecanismo pode fazer com que a taxa de esforço máxima admitida seja, no limite, de 50% (os 35% admitidos pela legislação do arrendamento acessível, mas incidindo sobre uma renda bonificada em 30%), o que garante o acesso aos alojamentos para arrendamento de camadas da população de menor rendimento (naturalmente, dependendo da disponibilidade da oferta).

Esta possibilidade de subsidiação da renda é particularmente relevante em áreas de maior pressão urbanística onde, como antes se disse, o PAA não consegue responder às necessidades das famílias a quem supostamente se dirige (ver secção 3.1.2.). Além de alargar o leque de famílias abrangidas esta flexibilização pode permitir enquadrar, em imóveis/zonas de perfil idêntico, famílias com níveis de rendimentos diferenciados, potenciando uma maior diversidade social.

Embora não estejam disponíveis informações sobre os valores das rendas efetivamente pagas pelos inquilinos dos PMC, se tivermos em conta os valores das rendas contratados com os prestadores no âmbito do PAA e dos PMC (cf. figura 2) e as possibilidades de subsidiação da renda (direta ou indireta, quando o Município assume o diferencial entre o valor pago pelo inquilino e o recebido pelo prestador), os valores das rendas pagas pelos inquilinos nos PMC parecem ser inferiores aos do PAA, ainda que esta perceção não seja muito conclusiva.

A intenção dos Municípios de chegar a camadas da população e menores rendimentos evidenciada pela atribuição de subsídios ao arrendamento no âmbito dos três PMC existentes é manifestada por outras iniciativas, como o lançamento pelo Município de Lisboa de um concurso extraordinário do Programa de Renda Acessível (para atribuição de fogos propriedade do Município e não angariados através do Programa Renda Segura) que estabelece limites mínimos e máximos de rendimentos mais baixos que os limites exigidos naquele programa. Com esta proposta o Município de Lisboa pretende abrir o programa a agregados que dele têm ficado excluídos por terem rendimentos abaixo

do mínimo exigido, mas, simultaneamente, demasiado elevados para poderem recorrer ao programa de renda apoiada.

O facto de os PMC não considerarem a possibilidade de prazos de arrendamento inferiores a 5 anos (como acontece com o PAA, para estudantes do ensino superior) nem preverem a modalidade de

A possibilidade de prazos de arrendamento inferiores a 5 anos e a modalidade de arrendamento de partes de habitação, que conferem maior flexibilidade ao PAA, não estão previstas nos programas municipais.

arrendamento de partes de habitação, torna estes programas menos abrangentes e, nessa medida, menos vantajosos para estes segmentos específicos (sejam os estudantes, sejam os indivíduos/famílias que “dispensem” uma habitação completa).

Parte relevante dos candidatos inquiridos reconhece que os programas municipais apresentam alguma vantagem face ao Programa Arrendamento Acessível (45,2% dos candidatos sem contrato e 32,6% dos candidatos com contrato) (cf. Tabelas 43 e 68 do Anexo). Quase dois terços (63%) dos candidatos sem contrato inscritos no PAA candidataram-se também a um programa municipal e 21,7% equacionaram essa hipótese, mas não prosseguiram com a candidatura. Entre os candidatos com contrato, mais de metade equacionaram (37%) ou concretizaram (17,4%) o recurso aos programas municipais (cf. Tabelas 42 e 67 do Anexo).

Ao nível das condições oferecidas a prestadores, são igualmente reconhecidas algumas vantagens dos PMC por comparação com o PAA. A principal vantagem parece ser o

O benefício fiscal acrescido em sede de IMI parece ser a vantagem mais reconhecida pelos prestadores dos programas municipais, que compensa o valor mais baixo das rendas.

benefício fiscal acrescido, em sede de

Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Assim, juntando a isenção de IMI à isenção de tributação dos rendimentos prediais em sede de IRS/IRC (que o PAA também confere), o benefício fiscal torna-se mais atrativo, conforme transmitido

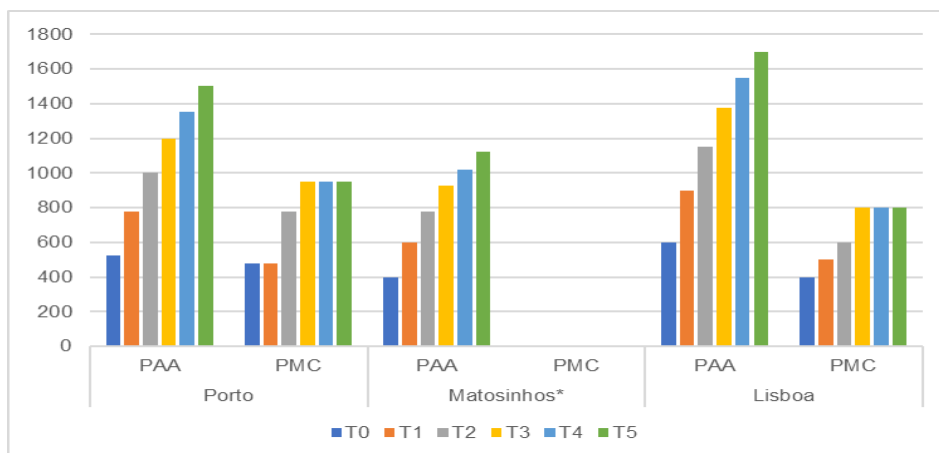
Parte relevante dos candidatos ao PAA que conhece os programas municipais reconhece as vantagens destes e a maioria candidatou-se a algum desses programas ou ponderou fazê-lo.

pela maioria dos *stakeholders* auscultados, dando abertura para uma maior redução dos valores das rendas.

Com efeito, os PMC do Porto e de Lisboa definem limites de renda abaixo dos limites gerais estabelecidos para o PAA (Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho), procurando alargar o diferencial em relação aos valores de mercado. A diferença em relação aos limites gerais do PAA, variável consoante as tipologias, é particularmente significativa em Lisboa (desde -33% no caso do T0 até -53% para um T5) mas também é relevante no Porto (entre -9% e -38%, conforme as tipologias). Ademais, o Município de Lisboa procura negociar a renda proposta pelos prestadores, apresentando sempre uma contraproposta, de valor mais baixo.

Refira-se que nos três municípios está prevista uma majoração no valor da renda no caso de imóveis mobilados, possibilidade motivada pela expectativa de mobilizar imóveis afetos ao alojamento local para o arrendamento acessível.

Figura 10: Limites gerais definidos no PAA (em função da tipologia e do escalão do concelho) e nos PMC (em função da tipologia)



Fonte: Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho e CMP, CMM, CML, regulamentos dos programas municipais

* O PMC de Matosinhos não define um limite de renda máximo para além do fixado para o PAA.

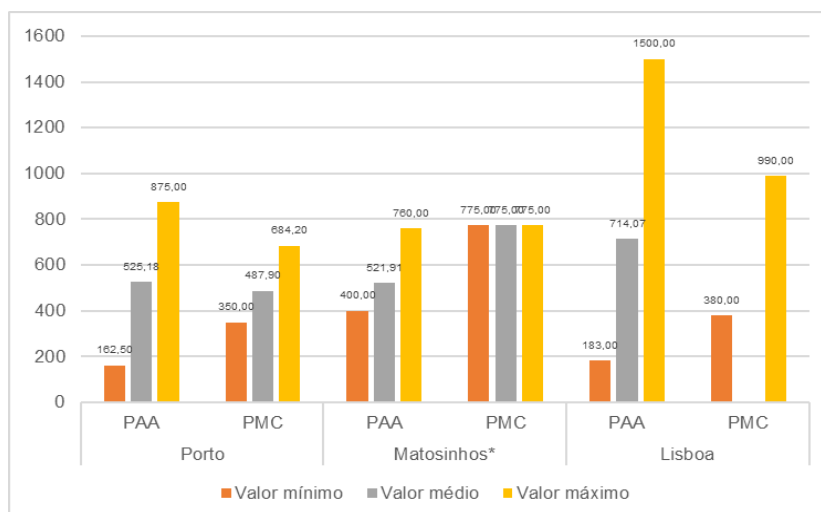
Alguns *stakeholders* auscultados considerem que, face aos limites fixados para os valores de renda, nos PMC (aliás, como no PAA) o benefício fiscal é pouco significativo.

No entanto, se atendermos aos valores efetivamente contratados, as diferenças entre o PAA e os

Embora os valores máximos das rendas fixados nos programas municipais sejam substancialmente mais baixos que os do PAA, as diferenças nos valores efetivamente contratados parecem ser pouco expressivas.

PMC não parecem ser tão expressivas, embora a renda máxima contratada nos PMC de Lisboa e do Porto e a renda média dos contratos do PMC do Porto (não foi disponibilizada informação equivalente o PMC de Lisboa) sejam inferiores à renda máxima e média dos contratos enquadrados no PAA.

Figura 11: Valores de rendas pagos aos prestadores nos contratos enquadrados (ativos e terminados) no PAA e nos PMC



Fonte: BD IHRU e Câmara Municipal de Lisboa (para Lisboa, os valores correspondem a todos os contratos PRS enquadrados até fevereiro de 2022)

* Havendo um só contrato PMC, os valores não são relevantes para esta comparação.

Ao nível da segurança no arrendamento percecionada pelos senhorios, registam-se situações contraditórias em relação ao modo como estes valorizam o facto de terem ou não um “inquilino público”. Para alguns prestadores ter um município como arrendatário é uma vantagem na medida em que é uma garantia de segurança, seja ao nível do cumprimento dos pagamentos, da manutenção do imóvel e da sua entrega em boas condições, etc. Esta posição foi testemunhada no painel de senhorios dos PMC, para quem a possibilidade de ter um contrato com o município permitiu ultrapassar a insegurança que marcou a relação com anteriores inquilinos “privados”. Outros prestadores, pelo contrário, valorizam o conhecimento direto do inquilino e/ou manifestam desconfiança em relação ao “cliente público”. É o que acontece com a generalidade dos prestadores auscultados no âmbito dos estudos de caso. Em vários casos, a confiança pessoal entre senhorio e inquilino foi um fator decisivo para avançar com um contrato de arrendamento, pelo que o modelo do PAA aparece nestes casos como vantajoso por comparação com o modelo dos PMC. A desconfiança no Estado, segundo vários *stakeholders*, decorre em larga medida da imprevisibilidade do quadro legislativo/regulamentar que condiciona a segurança percecionada em relação ao arrendamento (p.ex. possibilidade de “recuperar” o imóvel no prazo esperado e em condições adequadas, manutenção dos benefícios fiscais, etc.).

Registam-se situações contraditórias no modo como os prestadores percecionam o “inquilino público”. Para alguns é uma garantia do cumprimento dos pagamentos, da manutenção do imóvel e da sua entrega em boas condições. Outros prestadores, pelo contrário, valorizam o conhecimento direto do inquilino e manifestam desconfiança em relação ao “cliente público”. Neste contexto, os PMC e o PAA, constituem-se como alternativas, complementares.

Face a estas posições, os PMC e o PAA, constituem-se como alternativas, complementares, dando uma resposta diferenciada a prestadores que valorizam, ora o arrendatário público, ora o arrendatário privado com quem podem estabelecer uma relação mais direta.

O pagamento de rendas adiantado (até dois anos) é uma vantagem reconhecida por alguns proprietários e terá sido um fator de atração acrescida dos programas municipais, conforme testemunhos transmitidos no painel com os senhorios dos PMC bem como por representantes do setor do alojamento local referindo-se aos prestadores cujos imóveis foram reconvertidos para arrendamento permanente.

Nas respostas ao inquérito, as vantagens dos programas municipais são identificadas por cerca de um quarto dos prestadores (25,5% dos que não têm contrato e 23,1% dos que têm contrato PAA) (cf. Tabelas 95 e 118 do Anexo), ou seja, menos percecionadas por senhorios do que por inquilinos. Nesse sentido, ainda que em menor proporção que os inquilinos, alguns senhorios equacionaram registar algum imóvel num programa municipal, sobretudo os senhorios sem contrato PAA: 29,8% equacionaram o registo, 6,4% fizeram-no, embora ainda não tenham contrato, e 14,9% já celebraram contrato no âmbito de um programa municipal; entre os senhorios com contrato PAA, os que equacionaram registar alojamentos em PMC são 15,4% e os que fizeram registo mas ainda não têm contrato 5,1% (nenhum dos senhorios PAA inquiridos tem contrato no âmbito de um PMC) (cf. Tabelas 94 e 117 do Anexo).

Parte dos senhorios do PAA que conhecem os PMC reconhecem vantagens nestes (embora menos que os inquilinos) e alguns equacionaram registar imóveis nos programas municipais ou até já o fizeram.

Quanto ao modelo de operacionalização dos programas, existem algumas diferenças entre os PMC e o PAA, em geral, em benefício dos primeiros. Desde logo, os programas municipais estão dotados de equipas técnico-operacionais mais extensas, possibilitando um acompanhamento mais próximo, quer de candidatos, quer, sobretudo, de prestadores.

O modelo de operacionalização dos programas municipais está dotado de equipas técnico-operacionais de maior dimensão e disponibiliza um acompanhamento mais próximo de candidatos e de prestadores e mediando mais eficazmente a relação oferta-procura.

No caso de Lisboa, o facto de os candidatos a apoio habitacional (todos os segmentos) se inscreverem numa única plataforma do Município (Habitar Lisboa) e, em função do seu perfil, serem

encaminhados para o(s) programa(s) para que são elegíveis constitui um elemento “amigável” para os candidatos, impedido que candidatos não elegíveis possam considerar a candidatura ao arrendamento acessível, por desconhecimento dos critérios específicos desse programa (como acontece no PAA, conforme informações transmitidas durante o processo de auscultação, quer pelos (potenciais) candidatos, quer pela gestão do programa). Aquela plataforma permite que os candidatos registados sejam avisados da abertura de novos concursos (para que são elegíveis), podendo os interessados consultar toda a informação sobre os imóveis disponíveis. O facto de no PMC de Lisboa as habitações serem atribuídas por sorteio (e os candidatos só poderem visitar os imóveis depois de serem atribuídos), conduz a um grande número de desistências (após sorteios), implicando quer um maior esforço por parte das equipas operacionais, quer um período maior de desocupação das habitações (até chegar ao candidato que é efetivamente arrendatário).

O acompanhamento mais próximo dos prestadores no PMC do Porto traduz-se, por exemplo, no envio de informação e apoio ao preenchimento da declaração de IRS, facilitando o processo e dando uma confiança acrescida ao senhorio na concessão do benefício fiscal, conforme transmitido na auscultação ao painel de senhorios dos PMC.

A metodologia de “mobilização” de inquilinos, assente em consultas públicas associadas aos imóveis disponíveis, permite dar uma resposta direta aos candidatos que, no caso do PAA, após o registo na plataforma, têm de proceder, por meios próprios, à pesquisa dos imóveis registados ou eventualmente enquadráveis no PAA e posteriores contactos/procedimentos até à celebração do contrato de arrendamento.

A “mobilização” de senhorios para os PMC, igualmente baseada em consultas públicas promovida pelos municípios, contou com a colaboração dos agentes mediadores por via de protocolos celebrados com a APEMIP, prevendo a participação e a remuneração dos mediadores que captarem imóveis para os programas. Não obstante, de acordo com as informações recolhidas na auscultação aos gestores e *stakeholders* do mercado, os resultados dessa colaboração parecem não ser muito significativos, sendo a maior parte dos alojamentos arrendados diretamente aos proprietários.

Os resultados dos programas municipais, considerando o número de contratos enquadrados, não são muito expressivos, embora sejam relevantes enquanto extensão do PAA. De acordo com a informação registada na base de dados do PAA, no período em avaliação foram enquadrados 51 contratos no âmbito dos programas municipais, correspondendo a 8,6% do total de 593 contratos em arrendamento acessível enquadrados entre 1 de julho de 2019 e 30 de junho de 2021 (50 contratos no PMC do Porto, 1 no PMC de Matosinhos e 542 contratos PAA)²².

Embora os resultados quantitativos dos programas municipais não sejam muito expressivos, eles podem ser entendidos como uma alternativa e extensão do PAA.

Refira-se, no entanto, a pouca relevância dos programas municipais em termos de captação de alojamento local (como acontece com o PAA, conforme evidenciado antes), não obstante as elevadas expectativas, nomeadamente em Lisboa e no Porto, face aos constrangimentos na atividade turística associados à crise pandémica e aos benefícios oferecidos aos proprietários de alojamentos afetos à mesma.

²² Não estão disponíveis na base de dados do PAA informações sobre os contratos celebrados ao abrigo dos programas municipais de Lisboa. De acordo com a informação disponibilizada pelo Município, até ao final de 2021 foram realizados 185 contratos Programa Renda Acessível/Programa renda Segura, o que parece ser um valor significativo no conjunto dos programas municipais.

Foi reconhecida pela generalidade dos *stakeholders* auscultados, incluindo as estruturas de gestão dos PMC e do PAA, a importância de aprofundar o processo de promoção do arrendamento acessível através dos municípios. Soluções locais, concebidas e monitorizadas em proximidade, revelam a possibilidade de dar uma resposta mais ajustada às necessidades particulares do

Entre os *stakeholders* auscultados foi consensual o reconhecimento da importância de aprofundar a promoção de arrendamento acessível através dos municípios, permitindo dar uma resposta mais ajustada às necessidades específicas de cada contexto.

contexto territorial a que reportam (por exemplo, os programas municipais de Lisboa e Porto estabelecem critérios específicos ou de preferência de candidatos, em função de opções estratégicas, tendo em vista a prossecução de determinados objetivos de política) e a de ir introduzindo modificações ao modelo de intervenção em função dos resultados que vão sendo obtidos e de eventuais alterações no contexto (p.ex. o Município de Lisboa foi “acrescentando” modalidades de angariação de imóveis para o programa renda Acessível: primeiro através de concessões, depois da construção/reabilitação de imóveis próprios, mais

recentemente através da incorporação de imóveis de prestadores privados, por via do Programa Renda Segura).

Os procedimentos de monitorização dos PMC, centrados em análises do perfil dos candidatos e em balanços da implementação dos programas tem permitido introduzir ajustamentos pontuais nos programas e contribuir para o desenho de outras respostas no âmbito da política de habitação dos municípios (de que é exemplo o concurso extraordinário do Programa Renda Acessível de Lisboa, que procura dar resposta a um perfil de candidatos excluído do arrendamento acessível).

Os PMC permitem, pois, complementar o PAA, incrementando e diversificando os beneficiários, na medida em que reforçam a captação de imóveis no mercado para afetar a arrendamento acessível e alargam o perfil de candidatos-inquilinos. O PAA foi, aliás, definido no quadro da NGPH reconhecendo os PMC como programas que concorrem para os mesmos objetivos.

Os programas municipais permitem complementar o PAA, reforçando a captação de imóveis no mercado para arrendamento acessível e alargando o perfil de candidatos-inquilinos.

Nessa medida, é essencial uma maior integração dos programas nacional e municipais, seja por via da maior informação/divulgação dos diferentes programas, por forma a que prestadores e inquilinos conheçam as várias alternativas e alarguem as possibilidades de enquadramento, seja por via de uma mais efetiva integração dos PMC na plataforma do arrendamento acessível.

É fundamental o reforço da integração dos programas nacional e municipais, através da maior informação/divulgação dos vários programas e de uma mais efetiva integração dos PMC na plataforma do arrendamento acessível.

O interesse no arrendamento acessível já manifestado por outros municípios (transmitido pela equipa de gestão do PAA), nomeadamente considerando as possibilidades de financiamento abertas pelo PRR, acompanha a preocupação crescente dos municípios com as questões da habitação, designadamente em reação aos problemas decorrentes da pandemia Covid 19, testemunhada por vários *stakeholders* auscultados.

5. CONCLUSÕES GERAIS DA AVALIAÇÃO

Ao longo das secções anteriores, na resposta às questões de avaliação, foram referenciados alguns resultados da análise que, para permitir uma leitura mais clara dos resultados da avaliação, podem ser sintetizados num conjunto de conclusões.

1. As conclusões desta avaliação são muito influenciadas pela pequena representatividade que o PAA ainda tem no quadro do mercado de arrendamento em Portugal, já que a informação disponível limita a robustez da análise acerca do desempenho e, especialmente, dos resultados do programa.
2. Ao fim dos dois primeiros anos de vigência do PAA, o número de contratos enquadrados estava substancialmente abaixo das expectativas anunciadas no seu lançamento: apenas 1,5% dos novos contratos de arrendamento em Portugal estavam enquadrados no programa e a oferta de alojamentos disponíveis na plataforma respondia, potencialmente, apenas a 9% dos candidatos inscritos.
3. A avaliação identifica, essencialmente, três razões para este baixo grau de penetração do programa: o contexto específico do período em análise (julho de 2019 a junho de 2021), a ineficiência da comunicação (tanto a dirigida aos prestadores como aos candidatos) e, na perspetiva dos candidatos-inquilinos, a inexistência de uma oferta de alojamentos com rendas compatíveis com os respetivos rendimentos.
3. O período em análise abrange aos dois anos iniciais do programa, correspondentes à sua progressiva afirmação junto dos *stakeholders* e beneficiários, com ajustamentos no modelo de gestão resultantes da evolução do enquadramento jurídico e organizativo (publicação da Lei de Bases da Habitação em 2019 e alteração da orgânica do IHRU). Este período foi, também, marcado pelas consequências sociais e económicas da pandemia de Covid 19.
4. Embora se tenha registado uma tendência de crescimento da adesão ao PAA durante o período em avaliação e se possa concluir que as atividades desenvolvidas permitiram construir uma base organizacional sólida, a trajetória dos resultados deixa antever que o programa apenas atinja os seus objetivos no futuro se forem adotadas estratégias alternativas de captação de imóveis, para além do estímulo à adesão por parte de senhorios que já estão no mercado de arrendamento.
5. O PAA é uma intervenção pertinente, na medida em que responde a segmentos de população da classe média com crescentes dificuldades no acesso a uma habitação de custo compatível com os seus rendimentos. O programa foi desenhado a partir de um diagnóstico “empírico”, assente na verificação de tendências inflacionistas no mercado de arrendamento habitacional e do reconhecimento da perda de rendimento das famílias (tendências que se mantêm). Os *stakeholders* do mercado sinalizam a pertinência de uma resposta pública e os candidatos e prestadores que aderiram ao PAA reconhecem a sua importância.
6. No entanto, os dados disponíveis apontam para a conclusão de que o PAA está a responder, essencialmente, à procura por parte de candidatos de *classe média* com maiores rendimentos, excluindo a classe média-baixa. O principal fator parece ser a inexistência de uma oferta, também ela, de preços mais reduzidos.
7. Os contratos PAA têm valores de renda inferiores à referência de mercado (diferença menos expressiva nas áreas-regiões metropolitanas do Porto e de Lisboa, onde se concentra a grande maioria dos contratos), mas o reduzido número de contratos celebrados ao abrigo do programa não permite que o efeito desse abaixamento seja significativo.

8. O contributo do PAA para algumas dimensões mais qualitativas da NGPH, como a promoção das oportunidades de escolha habitacionais, também está abaixo das expectativas: algum efeito em termos de mobilidade habitacional ficou restrito a territórios de proximidade e o impacto na diversificação das modalidades e fins do arrendamento (parte de habitação e estudantes) foi residual.
9. Embora a coerência do PAA com outros instrumentos seja explicitamente definida no quadro da NGPH, na fase inicial do programa não foram concretizados os necessários mecanismos de articulação, nomeadamente, com o Porta 65 Jovem, o Chave na Mão ou o Reabilitar para Arrendar. Relativamente aos indicadores de preços e acessibilidade ao mercado de habitação, pelo contrário, registaram-se progressos, embora se identifiquem alguns constrangimentos relativos à desagregação espacial dos dados disponibilizados pelo INE.
10. A articulação mais direta com outros instrumentos acontece ao nível dos programas municipais compatíveis, nomeadamente por via da verificação e validação por parte do IHRU dos programas Porto Com Sentido e Matosinhos Casa Acessível, cujos contratos são registados na plataforma do PAA.
11. A articulação com programa 1.º Direito, que se terá fortalecido na fase final do período em avaliação, é especialmente relevante na resposta a famílias de menores rendimentos que, embora elegíveis, não têm encontrado habitação por via do PAA.
12. O contributo do PAA para a NGPH foi, assim, quantitativamente pouco significativo, qualitativamente limitado e pouco articulado com outros instrumentos. No entanto, algumas medidas para assegurar essa articulação (designadamente com os programas municipais, o 1.º Direito e o Porta 65 Jovem) estavam lançadas na fase final do período em avaliação e estão em concretização, admitindo-se efeitos positivos para o futuro.
13. Uma parte da procura do programa (candidatos inscritos) corresponde a candidatos cujo perfil não corresponde ao público-alvo do PAA, revelando deficiências na comunicação do programa (o conceito de *arrendamento acessível* e as regras de acesso não são devidamente percebidas) e, em simultâneo, a falta de resposta pública no âmbito de outros instrumentos (nomeadamente o arrendamento apoiado, que poderia ser a solução para muitos destes candidatos, excluídos do PAA por via da limitação da taxa de esforço máxima).
14. A plataforma eletrónica do PAA constitui a principal ferramenta operacional da gestão. Permitiu desmaterializar todos os procedimentos e, ao longo dos dois primeiros anos, as suas funcionalidades foram sendo melhoradas. Trata-se de um instrumento útil (sobretudo para a gestão) e funcional (para candidatos e prestadores), embora possa ser otimizado e complementado.
15. A expectativa de que a plataforma do PAA assegure o encontro entre inquilinos e senhorios (especialmente permitindo a procura de imóveis adequados por parte dos candidatos) apenas foi materializada na fase final do período em avaliação, sendo um dos aspetos de insatisfação de prestadores e candidatos em relação ao programa. Essa limitação foi reconhecida pelo IHRU e a pesquisa de imóveis passou a ser possível, ainda que sem impacto significativo até junho de 2021 e com funcionalidades limitadas (não disponibiliza um sistema automático de alerta para os candidatos). As FAQ ainda não foram atualizadas, continuando a referir que a plataforma não apresenta imóveis disponíveis.
16. O modelo operacional de gestão evoluiu no período em avaliação, passando de uma equipa (ou mais propriamente, duas, inseridas em duas unidades orgânicas e atuando em áreas territoriais específicas, norte e sul) não exclusivamente dedicada ao programa, para uma equipa dedicada e inserida no Departamento de Incentivos ao Arrendamento. Outras

unidades orgânicas, no quadro das suas competências, participam também na gestão do programa, especialmente o Gabinete de Sistemas de Informação (para questões relacionadas com a plataforma e com a informação) e a Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria/Departamento de Relações Públicas e Comunicação.

17. Esta alteração pode ser vantajosa de vários pontos de vista:
 - a. Facilita a gestão de recursos internos e, dado o modelo de atribuição de trabalho que foi adotado, e realização de tarefas de forma mais flexível.
 - b. Permite uma especialização de alguns elementos da equipa nas atividades de esclarecimento e avaliação dos processos de enquadramento, facilitando igualmente a resposta a períodos de ponta de trabalho ou ao (expectável) aumento da intensidade da procura do programa.
 - c. Coloca, sob a mesma direção, as equipas e o *know how* do IHRU no domínio do arrendamento e da relação com os promotores de HCC e os municípios, aspeto que pode ser crucial para o sucesso do programa.
18. Os aspetos da gestão que podem avaliar-se menos positivamente estão relacionados com a comunicação, a monitorização e o controlo-fiscalização.
 - a. Durante o período em avaliação não foram realizadas atividades de monitorização do programa, nem criado um plano de monitorização para aplicação futura.
 - b. Da mesma forma, não foram realizadas ações de controlo e fiscalização, embora, neste caso, o processo esteja em preparação, incluindo a integração na plataforma informática.
 - c. Os canais de informação do PAA, cuja eficiência é avaliada muito positivamente pela estrutura gestora, são percecionados de forma pouco satisfatória por uma parte relevante dos prestadores e candidatos inquiridos.
 - d. A lista de perguntas frequentes (FAQ) disponíveis *no* site carece de atualização.
 - e. A comunicação do programa foi evoluindo em função da sua própria dinâmica, mas revela-se pouco eficaz em várias dimensões, designadamente como instrumento de focagem da procura por candidatos e do estímulo à adesão de prestadores.
19. Prestadores e inquilinos reconhecem, de uma forma clara, os benefícios públicos do programa, embora a existência de dúvidas ou a ausência de informação possam traduzir-se em insegurança dos prestadores em relação à garantia do benefício fiscal e ao cumprimento das obrigações pelo inquilino e gerar danos reputacionais ao programa, prejudicando a adesão.
20. Os trabalhos de avaliação revelam que o mecanismo dos seguros obrigatórios, embora tendo uma apreciação maioritariamente favorável enquanto fator de segurança, tanto entre prestadores como candidatos, carece de aperfeiçoamento em dois aspetos:
 - a. Adoção de um regime mais flexível, com eventual dispensa dos seguros ou aceitação de medidas alternativas em situações específicas, desde que havendo vontade e assentimento das duas partes. Algumas das situações identificadas referem-se a casos em que os inquilinos têm rendimento garantido (ex. pensões de reforma), casos de continuidade de contratos de arrendamento pré-existentes (em que esses seguros não existiam) ou casos em que ambas as partes preferem adotar a modalidade de caução ou fiador, tal como já está previsto caso não exista oferta de seguros de arrendamento acessível no mercado.

- b. Disponibilização de uma oferta mais alargada e concorrencial de seguros no mercado, já que, no período em avaliação, apenas uma companhia aderiu à oferta deste tipo de seguros. Esta evolução depende, sobretudo, das empresas seguradoras, mas é questionável a obrigatoriedade quando apenas uma oferece um produto de natureza comercial.
21. Já os *stakeholders* do mercado (associações de mediadores, promotores e proprietários) não só avaliam negativamente os resultados do PAA, como são pessimistas quanto às perspetivas de progressão do programa, remetendo o seu sucesso para um quadro mais alargado de revisão e estabilização do regime do arrendamento urbano.
22. A conjugação das vertentes de intervenção pública e privada pode ampliar mais expressivamente os resultados do PAA.
- a. Ao nível da intervenção pública, está em curso um processo de articulação mais robusta com outros instrumentos da NGPH e um maior protagonismo do IHRU e dos municípios na prossecução do PAA. A intervenção destas entidades pode focar-se quer na mobilização de património público para reforço do *stock* de oferta, quer no alargamento e aperfeiçoamento dos programas municipais de arrendamento acessível.
 - b. Estes programas municipais, que tendem a ser mais favoráveis a senhorios (benefício fiscal acrescido) e a inquilinos (valores de renda relativamente mais reduzidos e passíveis de ser subsidiados) e a ter modelos de operacionalização mais próximos dos interessados, podem constituir-se como uma extensão do PAA, dando uma resposta mais ajustada às especificidades de cada contexto, reforçando a captação de imóveis e alargando o perfil de candidatos-inquilinos, incluindo os de menores rendimentos.
 - c. Por outro lado, o reforço da intervenção privada passa pela diversificação dos mecanismos de geração de oferta para arrendamento, incluindo o modelo *build to rent*, que merece um crescente interesse de promotores. O regime da HCC e o programa Reabilitar para Arrendar podem vir a revelar-se relevantes para o financiamento dessa oferta.

6. RECOMENDAÇÕES

A presente avaliação incide sobre o período específico que se seguiu ao lançamento do PAA e em que o seu modelo de gestão evoluiu, passando da fase de definição para a de consolidação das ferramentas de trabalho, de um enquadramento inicial no quadro da orgânica do IHRU para outro enquadramento, mais adaptado à Lei de Bases da Habitação e à NGPH, e de um foco que, atendendo ao que é possível reconstituir, privilegiava o mercado de arrendamento privado pré-existente para uma abordagem mais diversificada, incluindo maior relevância da intervenção pública (sobretudo IHRU e municípios) e em parceria público-privada.

Esta transição, como já foi assinalado, coloca dificuldades metodológicas e de perspetiva à presente avaliação, que, em alguns casos, se pronuncia sobre aspetos que já não estão sequer em vigor (o que tende a tornar esse pronunciamento inútil) mas não abrange processos posteriores, que se iniciaram após a fase de transição da gestão interna (a partir do final de maio de 2021).

Tal questão condiciona a avaliação, em particular na sua componente de recomendações, pois, em certos domínios, não permite uma base sólida para as fazer (sob pena de recomendar até algumas orientações que já foram adotadas ou outras que, face ao modelo atual, carecem de amadurecimento).

De qualquer forma, formulam-se algumas propostas, as quais devem ser objeto de apreciação, decisão e, em caso de aceitação, seguimento. Dividimos tais recomendações em 2 domínios, convergentes com aqueles que presidiram a esta avaliação: melhorar a eficácia e coerência do programa e melhorar a eficiência do modelo de gestão e monitorização.

Em cada recomendação faz-se referência às entidades responsáveis pela sua concretização.

6.1. DOMÍNIO DE RECOMENDAÇÃO 1: EFICÁCIA E COERÊNCIA DO PROGRAMA

Como responder à principal conclusão desta avaliação – o número de contratos enquadrados no programa é muito baixo e a oferta disponível não responde à procura manifestada? Como aumentar a eficácia do programa, incluindo uma melhor articulação com outros instrumentos da NGPH e com PMC?

1. *[IHRU e municípios]* Intensificar processos de colaboração entre o IHRU e os municípios,
 - a. criando mais programas municipais compatíveis, sobretudo em territórios de maior pressão urbana;
 - b. mobilizando património habitacional e solos públicos, em promoção direta pelo IHRU.

Os PMC e a colaboração entre o IHRU e os municípios pode ser uma das chaves principais para alargar o impacto do programa. Os PMC permitem conceder benefícios adicionais aos prestadores (o que se traduz em rendas que, em média, são mais baixas que no PAA) e aos candidatos (o que se traduz num acesso mais facilitado aos que se situam na gama baixa de rendimentos, aspeto especialmente relevante nas áreas de maior pressão). A colaboração técnica e financeira pode incidir na promoção de projetos para arrendamento acessível pelas entidades públicas em terrenos municipais.

2. *[IHRU, municípios e associações do setor]* Incentivar os proprietários, promotores e investidores, atraindo-os para projetos em parceria público-privada (ou cooperativa) através da mobilização de recursos e incentivos públicos (apoios previstos no regime da Habitação de Custos Controlados, concursos para concessões em solo municipal, modalidades de *build to rent*, etc.).

O objetivo é aumentar a oferta para arrendamento acessível e pressionar no sentido da baixa dos preços, gerando uma oferta mais compatível com os segmentos de rendimento médio-baixo. Naturalmente, cada modelo deve ser ajustado ao contexto específico, com avaliação das necessidades e da sustentabilidade financeira das soluções adotadas na ótica dos recursos públicos. As associações do setor, em sentido alargado, devem ser envolvidas na divulgação do programa e na mobilização dos promotores.

3. *[IHRU, associações-empresas do setor e municípios]* Na linha da recomendação anterior, relançar a concretização do protocolo “Parceria para a promoção do Programa de arrendamento Acessível”, com os portais imobiliários e as plataformas CRM, eventualmente alargando-o aos programas municipais compatíveis, e aprofundar a promoção do programa em colaboração com as associações setoriais (promoção e mediação), contribuindo para a transparência, segurança e acessibilidade do mercado de arrendamento.
4. *[IHRU – e, desejavelmente, municípios]* Promover o ajustamento das regras específicas dos diversos instrumentos da NGPH de forma a compatibilizá-los, realizando um trabalho efetivo de promoção das soluções previstas em programas como o Porta 65 Jovem²³ (criando procedimentos que permitam candidatura simultânea aos dois programas, nos casos e nas condições em que os candidatos sejam elegíveis a ambos), o Reabilitar para Arrendar, o regime da Habitação a Custos Controlados ou o Chave na Mão²⁴ e incentivando os municípios a fazer um trabalho equivalente ao nível dos seus próprios incentivos e apoios ao arrendamento. Neste âmbito, a articulação com a intervenção municipal no âmbito do programa 1.º Direito pode ser muito relevante, dado que há um conjunto muito significativo de agregados cujo rendimento os situa na esfera dos dois programas (atendendo, naturalmente, às restantes condições de elegibilidade no 1.º Direito).
5. *[IHRU]* Intensificar a comunicação do programa e do regime do arrendamento acessível, dirigindo-a aos agentes do mercado (institucionais, empresariais, particulares), aos municípios e às famílias e cidadãos, tendo como foco a captação de imóveis, em todo o território, a clarificação dos conceitos, benefícios e foco deste instrumento. Esta comunicação deverá informar também sobre as articulações e combinações de incentivos e apoios concedidos por outros instrumentos. A comunicação deverá envolver progressivamente, como agentes intermediadores, os municípios, os governos das regiões autónomas e os agentes institucionais/associativos do setor.

6.2. DOMÍNIO DE RECOMENDAÇÃO 2: MODELO DE GESTÃO E MONITORIZAÇÃO

Como melhorar o desempenho de gestão e adaptar o quadro regulamentar e operacional num contexto de sustentabilidade financeira e institucional? Como comunicar melhor um programa adaptado à realidade de todos os territórios, contribuindo para alargar a adesão de prestadores e o acesso dos agregados?

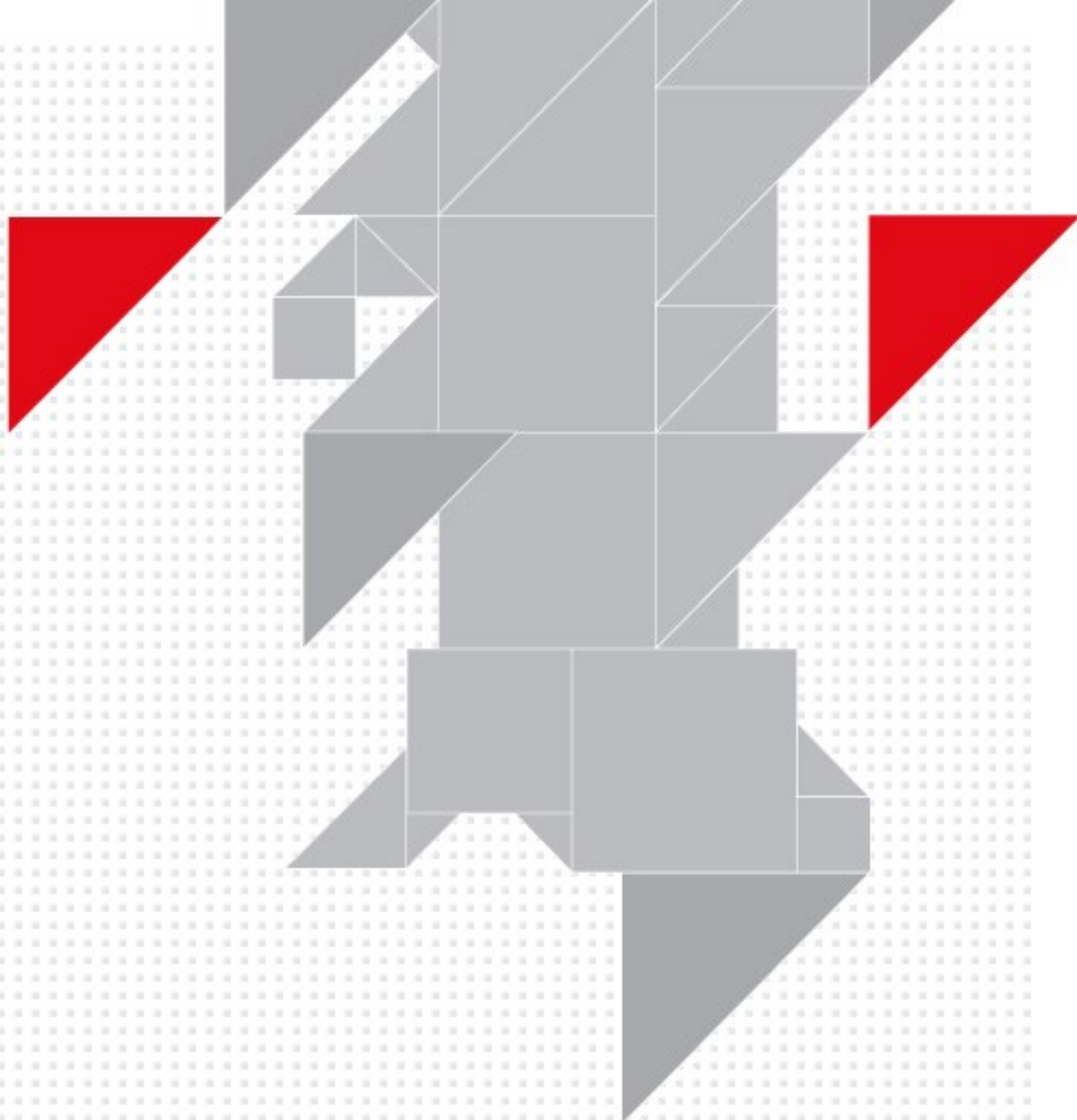
6. *[IHRU]* Criar condições internas (dimensão e competências da equipa dedicada, em colaboração com outras unidades orgânicas do IHRU e com a sua Direção) para responder aos desafios colocados pelas recomendações atrás formuladas, designadamente ao nível da comunicação, da informação e da interação com agentes do mercado e municípios.

²³ Compatibilização já prevista na proposta de Lei do Orçamento de Estado de 2022.

²⁴ Caso ainda esteja em vigor, ou venha a ser relançado.

7. **[IHRU]** Aperfeiçoar a plataforma de apoio ao programa, designadamente atendendo a questões suscitadas pelo próprio processo de avaliação:
 - a. Criar um manual de definições e de apoio aos utilizadores, clarificando os conceitos relativos a cada campo de informação e as regras a utilizar no carregamento, pesquisa e extração de informação.
 - b. Criar mecanismos na plataforma que impeçam os utilizadores de introduzir informação indevida, impondo limites aos valores e aos formatos ou fazendo a introdução automática de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira. Nos casos em que tais mecanismos não sejam possíveis, deve ser realizado um trabalho sistemático de verificação dos dados introduzidos, ainda que por amostragem.
 - c. Adicionalmente, resolver algumas dificuldades de compatibilização de dados, designadamente adequando a base geográfica da plataforma à que é utilizada no Sistema Estatístico Nacional (freguesia, concelho, NUTS III).
 - d. Atualizar as questões frequentes-FAQ disponíveis no site do PAA.
8. **[IHRU]** Melhorar algumas funcionalidades da plataforma, respondendo a necessidades evidenciadas pelos utilizadores ou a requisitos da gestão:
 - a. Otimizando a funcionalidade de pesquisa e divulgação dos alojamentos disponíveis no programa, facilitando pesquisas orientadas por parte dos candidatos, através da sensibilização de todos os prestadores para que autorizem a divulgação-pesquisa dos seus imóveis e da (eventual) criação de um mecanismo de notificação dos candidatos quando forem inscritos imóveis que se enquadrem nos seus interesses e perfil. Atendendo a questões de concorrência, a introdução da funcionalidade de alerta deverá ser ponderada em função da evolução do processo referido na recomendação [3], acerca da “Parceria para a promoção do Programa de arrendamento Acessível”.
 - b. Incluindo a informação sobre todos os PMC existentes e informação sobre os respetivos alojamentos e contratos.
 - c. Incorporando um módulo relativo à fiscalização (de acordo com recomendação [10]).
 - d. Garantindo o registo mais dinâmico dos processos, gravando o respetivo histórico e acompanhando os contratos enquadrados ao longo da sua vigência.
 - e. Introduzindo elementos informativos que possam enriquecer o seu potencial de agregação e disponibilização de informação para a monitorização das dinâmicas de oferta e procura - por exemplo, residência dos candidatos, uma informação que não consta da versão atual.
 - f. Promovendo a interoperabilidade da plataforma PAA com a plataforma da AT, permitindo diminuir a margem de erro na informação introduzida e a prestação de informações falsas (voluntária ou involuntariamente), bem como a consulta de documentos atualizados (cadernetas prediais, registo de contratos, dados sobre rendimentos dos candidatos).
9. **[IHRU]** 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) que vier a ser aprovado.

10. [IHRU] Definir um plano anual de fiscalização e controlo, com duas dimensões:
 - a. Fiscalização preventiva, por amostragem.
 - b. Fiscalização extraordinária, a partir de alertas acerca da vigência dos contratos.
11. [IHRU/SEH] No âmbito dos seguros de arrendamento acessível:
 - a. Promover ações de divulgação e negociação com seguradoras, visando atrair mais entidades para oferta dos seguros de arrendamento acessível, aumentando a possibilidade de escolha pelos prestadores e candidatos.
 - b. Flexibilizar o regime da obrigatoriedade dos seguros, atendendo às conclusões deste estudo de avaliação (ver conclusão [20]).
12. [IHRU/SEH] Reavaliar a adequação do prazo de validade definido para os certificados de registo dos candidatos, dado que o atualmente em vigor - de apenas 7 dias – é considerado excessivamente curto por diversas fontes auscultadas (candidatos, prestadores, técnicos envolvidos na gestão), introduzindo perturbações no processo.



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



**Arrendamento
Acessível**



OBSERVATÓRIO
DA HABITAÇÃO,
DO ARRENDAMENTO
E DA REABILITAÇÃO URBANA

OHARU



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana