

# Avaliação do Programa Porta 65 – Jovem

## Sumário Executivo



## **Promotor**



## **Autoria**

EY-Parthenon

## **Coordenação**

Paulo Madruga

Sandra Primitivo

Vânia Rosa

## **Consultores**

Ana Proença

Helena Miranda

Nuno Morim

# Índice

1.	Âmbito e objetivos da Avaliação .....	4
2.	Abordagem metodológica global .....	5
3.	Conclusões.....	6
4.	Recomendações.....	14

## 1. Âmbito e objetivos da Avaliação

O presente exercício avaliativo – cujo período de referência da avaliação corresponderá ao período que decorre entre 01 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2021 - assume-se essencialmente como uma avaliação de natureza temática, designadamente ao nível de apoios financeiros concedidos a jovens adultos, que visam o acesso ao mercado de arrendamento e a dinamização da reabilitação urbana bem como a melhoria das condições de autonomização dos jovens adultos em Portugal.

O presente estudo de avaliação tem por objeto o Programa Porta 65 Jovem (adiante designado por P65J ou Programa) e focaliza-se nos seis objetivos seguintes que, por sua vez, se traduzem nas questões de avaliação que abaixo se discriminam, segundo os critérios de avaliação a que estão indexadas:

- ▶ Avaliar a pertinência do Programa e a sua coerência externa;
- ▶ Avaliar o alcance das metas e objetivos do Programa;
- ▶ Avaliar a relevância do Programa;
- ▶ Avaliar a gestão do Programa;
- ▶ Avaliar a eficiência do Programa;
- ▶ Avaliar a eficácia do Programa.

A presente avaliação visa ainda assegurar o definido no art. 25º do DL n.º 308/2007, de 3 de setembro, na sua atual redação, concretizando uma avaliação externa do Programa.

Quadro 1. Critérios e questões de avaliação

Critério de avaliação	Questão de avaliação
<b>Pertinência e Coerência Externa</b>	<b>QA1.</b> Avaliar se o Programa corresponde a uma intervenção pública que se mantém pertinente face a outros programas com igual objetivo de garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado
<b>Eficácia (dos Resultados do Programa)</b>	<b>QA2.</b> Avaliar se os objetivos e resultados previstos têm vindo a ser alcançados: qual o grau de realização dos objetivos do Programa e como é que os beneficiários avaliam o apoio recebido para incentivar e manter um estilo de vida mais autónomo
<b>Relevância</b>	<b>QA3.</b> Avaliar se o desenho do Porta 65 - Jovem responde às necessidades e se mantém válido, apesar das alterações de contexto entretanto ocorridas, nomeadamente a oscilação do mercado de arrendamento e respetivo zonamento
<b>Gestão</b>	<b>QA4.</b> Avaliar a adequação do modelo de gestão
<b>Eficiência</b>	<b>QA5.</b> Avaliar se têm sido adotados mecanismos adequados de monitorização e fiscalização do cumprimento das obrigações pelos beneficiários, por forma a garantir a boa gestão dos recursos financeiros e a correta aplicação dos dinheiros públicos
<b>Eficácia (contributo para a realização dos objetivos da NGPH)</b>	<b>QA6.</b> Avaliar qual a participação do programa para a concretização da NGPH (RCM nº 50-A/2018, de 2 de maio) através do contributo para “Objetivo 2: garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado”

Fonte: EY-Parthenon, 2022

## 2. Abordagem metodológica global

A presente avaliação é estruturada com base numa abordagem global onde a leitura e compreensão do Caderno de Encargos alimenta a organização dos trabalhos de avaliação de acordo com princípios de coerência e de pragmatismo, procurando garantir uma resposta fundamentada a todas as questões enunciadas.

O momento em que ocorre a presente avaliação influencia os seus objetivos e, necessariamente, a abordagem metodológica requerida para a sua concretização, tendo presente em particular que o período de reporte da avaliação, entre 01 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2021, corresponde a um período intercalar de um Programa com implementação ininterrupta entre 2007 (ano em que entrou em vigor) e 2022 (atualidade). O próprio figurino do Programa e a adoção de uma operacionalização de base anual, com fixação igualmente anual de metas, influenciam também a abordagem metodológica adotada.

A presente avaliação assume a Teoria da Mudança como referencial metodológico de análise. Este referencial metodológico é enquadrado pela Avaliação Baseada na Teoria (ABT). Ainda que exista uma multiplicidade de abordagens de ABT, o denominador comum é a ideia que uma política tem no seu centro, de forma explícita ou implícita, uma Teoria da Mudança (TdM) que parte de uma reflexão sobre a lógica da intervenção (i.e. as relações entre as realizações e resultados das intervenções), o contexto económico, social institucional e os interesses e valores dos atores para explicar como determinadas ações conduzem a determinados resultados. O quadro lógico da intervenção é uma narrativa plausível sobre a forma como as intervenções desencadeiam um conjunto de resultados, ou seja, como se espera que a política venha a funcionar. A TdM foi estruturada pela equipa de avaliação e consensualizada com os *stakeholders* relevantes. Ao longo do processo avaliativo a TdM é testada empiricamente, tomando como referencial metodológico a abordagem da análise da contribuição para avaliar o contributo da intervenção do Programa para os resultados atingidos.

No âmbito da presente avaliação foram mobilizados os seguintes instrumentos:

- ▶ **Recolha e análise de dados e informação** – a abordagem metodológica centrada num leque diversificado de métodos e técnicas de recolha de dados, de tratamento e análise de informação quantitativa e qualitativa, selecionados em função de uma leitura criteriosa das implicações técnicas e metodológicas associadas a cada questão de avaliação. As fontes privilegiadas foram o Sistema de informação do IHRU (do Programa Porta 65-Jovem), bem como o Sistema Estatístico Nacional (INE), Confidencial Imobiliário e Eurostat.
- ▶ **Auscultação** - os instrumentos de auscultação eleitos foram a realização de entrevistas, de *focus group* e de estudos de caso, que tiveram enfoque na recolha de informação qualitativa, complementar à análise quantitativa. Foram realizadas:
  - **8 entrevistas temáticas** – “Funcionamento e gestão do Programa”, onde se entrevistaram a Direção de Programas de Apoio à Habitação (DPAH, IHRU), Departamento de Incentivos ao Arrendamento (DIA, IHRU), Direção de Estudos, Planeamento e Assessoria (DEPA, IHRU), Autoridade Tributária (AT) e Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ); “Decisores”, onde se entrevistaram o Conselho Diretivo e DPAH do IHRU, bem como a Secretaria de Estado da Habitação; “Programas com objetivos semelhantes” onde se entrevistou a Quaternaire, responsável pela a Avaliação do Programa de Arrendamento Acessível (PAA).
  - **2 Focus Group** – realizaram-se 2 focus group. No primeiro, focado na “Operacionalização do Programa”, participaram as seguintes entidades: Confidencial Imobiliário, Conselho Nacional da Juventude; Associação de Inquilinos e Condóminos do Norte de Portugal (AICNP), Associação de Inquilinos Lisbonenses (AIL), IHRU – DPAH/DIA. O segundo, dirigido às “Conclusões e Recomendações” participou a Direção do IHRU, a Coordenação da unidade responsável pela gestão do Programa (IHRU), e Direção da unidade responsável pela gestão do Programa (IHRU).
  - **1 Estudo de Caso referente à experiência de 3 beneficiários do Programa** – foram suportados por entrevistas, e visaram aportar uma perspetiva concreta da experiência de beneficiários do Programa.
  - **2 Estudos de caso de Programas Municipais com similitudes** (ao P65J) – onde se entrevistaram 2 promotores de programas municipais, nomeadamente do Programa Porto com Sentido (Município do Porto) e Programa Municipal de Apoio ao Arrendamento Jovem (Município de Loures).
- ▶ **Inquéritos** – realizaram-se inquéritos a três grupos distintos: Inquérito aos beneficiários (candidatos efetivamente subvencionados pelo Programa); Inquérito aos candidatos não apoiados (candidatos que apesar de terem apresentado candidatura não foram subvencionados); Inquérito à rede de Lojas Ponto JA (lojas parceiras do Programa, que prestam informação e esclarecimento sobre as candidaturas ao P65J).

As conclusões e recomendações são estabelecidas a partir da resposta às questões de Avaliação, adotando o enfoque concedido pelo critério de avaliação a que dizem respeito.

### 3. Conclusões

#### Pertinência e coerência externa

C1. Considera-se que o quadro evolutivo do mercado de arrendamento habitacional é consistentemente menos favorável para os jovens, e que, apesar da existência de um enquadramento contextual (alterações de contexto) que diferem razoavelmente do contexto existente aquando da criação do P65J e da definição dos seus objetivos, princípios e requisitos, continua pertinente a existência de um Programa como o P65J, visando apoiar os jovens no acesso ao arrendamento e à sua autonomização, embora com adaptações a considerar ao seu figurino.

C2. Conclui-se pela existência de um cenário de revisão condicionada do P65J, derivada da orientação política de compatibilização com o PAA, posteriormente instituído, orientando a análise da pertinência e coerência externa do P65J e das disfuncionalidades que se lhe identificam no sentido da convergência, nos itens aplicáveis, com parâmetros adotados no PAA. Constata-se que o processo de revisão e compatibilização do PAA já está em curso, embora fora do período de reporte da avaliação (OE 2022).

Há um caminho de convergência a fazer por parte do P65J. Em termos de coerência externa, constata-se a diferença entre o racional de política pública de habitação implícito ao P65J, centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados (sem abranger o leque de potenciais beneficiários de renda apoiada), e ao PAA, criado já na vigência da NGPH e, como tal, já internalizando, desde a sua génese, a passagem de uma lógica de “provisão de habitação” para a de “garantir o acesso de todos a uma habitação adequada”.

C3. Conclui-se que a manutenção do quadro de validade e pertinência dos objetivos do P65J será influenciada pela articulação com o PAA. Para fundamentar a leitura de pertinência e coerência externa dos objetivos do P65J num cenário de convergência face ao PAA, equacionam-se diversas opções de alteração/reconfiguração desses objetivos, como deriva da leitura das principais diferenças existentes entre ambos os Programas e, também, do quadro de harmonização implícito ao enquadramento de ambos os Programas no objetivo da NGPH, de garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado.

C4. Análise de pertinência e coerência externa do **objetivo 1 do P65J**, de “Estimular estilos de vida mais autónomos por parte de jovens, através de um apoio no acesso à habitação”, face ao PAA, recomenda que se equacionem as opções de, por um lado, manter o seu enfoque jovem, que encontra argumentos relevantes na génese do Programa e no facto de se comprovar que, apesar das alterações de contexto entretanto registadas e destas se terem traduzido num agravamento generalizado das condições de acesso ao mercado de arrendamento, os jovens continuam a ser uma faixa populacional com condições mais dificultadas de acesso ao mercado de arrendamento (seja pela inferioridade do seu nível médio de rendimentos seja pela instabilidade laboral que caracteriza os primeiros anos após a entrada no mercado de trabalho), ou de, por outro lado, generalizar o P65J a outras as faixas etárias<sup>1</sup>, que encontra argumentos possíveis no objetivo da NGPH, de garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado e, igualmente, no facto de se terem registado significativas alterações de contexto que levaram a que existam novos grupos populacionais (que não apenas os jovens) aos quais o acesso ao arrendamento habitacional se tem vindo a tornar progressivamente mais dificultado, seja pela falta de oferta, seja pelo aumento dos preços seja pela própria deterioração do seu nível de rendimentos.

Relativamente ao figurino da convergência entre o P65J e o PAA, as orientações emanadas da NGPH apenas referem que o P65J será “revisto, reforçado e compatibilizado com o PAA”, não havendo indícios quanto à ponderação de um eventual alargamento do enfoque do P65J a outras faixas etárias e que, em rigor, só poderá ser equacionado em articulação com estudos técnicos que fundamentem a necessidade e a adequação dessa solução, por comparação com outras soluções que possam ser equacionadas para dar resposta ao problema de uma significativa franja populacional (não necessariamente jovem) para quem o acesso à habitação e, em particular, ao arrendamento habitacional, se tem vindo a tornar progressivamente mais difícil.

Ainda assim, caso viesse a ser ponderada uma eventual alteração do enfoque jovem do P65J, com alargamento a outras faixas etárias, esta deveria ser equacionada na articulação com a dimensão de autonomização, por exemplo, mantendo esta dimensão aplicável para as faixas etárias mais jovens (relativamente às quais o princípio se revela pertinente), ao nível dos critérios de hierarquização das candidaturas, e não a aplicando a outras. Esta seria uma alteração substancial

---

<sup>1</sup> Assume-se este cenário extremado de generalização do P65J a outras faixas etárias como uma possibilidade relativamente teórica, que alteraria substancialmente a génese e os objetivos a que o Programa pretende dar resposta, embora, em sede de avaliação de pertinência e coerência externa, seja necessário considerar que as decisões de política pública habitacional quanto à forma de abordagem que vier a ser adotada para resolver outros problemas relacionados com o arrendamento habitacional (que não os específicos dos jovens) possam vir a assumir diversos figurinos (entre eles, uma possível alteração do P65J, relativamente à qual a NGPH se refere em abstrato, embora sem a clarificar quanto à profundidade). E, neste caso, importa assegurar, em sede de avaliação, a identificação dos principais temas a considerar nessa eventualidade.

da gênese do P65J que, na eventualidade de vir a ser equacionada, deverá permitir continuar a garantir que as faixas etárias mais jovens (e com menores níveis de rendimento) continuem a beneficiar de um apoio especificamente dirigido à sua autonomização habitacional e, portanto, diferenciado face aos apoios concedidos a outras faixas etárias. Ainda nesse caso, deveriam equacionar-se as diferenças de cada estrato etário face ao equilíbrio entre nível de rendimento e taxa de esforço, à dimensão média dos respetivos agregados e às expectativas de evolução do rendimento disponível, o que, por exemplo, poderia ser acautelado através de dotações específicas dentro do Programa para diferentes faixas etárias de candidatos ou pela introdução de um novo critério de hierarquização das candidaturas.

C5. Análise de pertinência e coerência externa do **objetivo 2 do P65J**, de “Promover a dinamização do mercado de arrendamento, estimulando, ao mesmo tempo, a reabilitação do edificado para esses fins e a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica”, face ao PAA, requer que se equacione uma alteração do seu enfoque no sentido de incorporar o objetivo de pressionar o preço do arrendamento em baixa (que encontra argumentos relevantes no objetivo da NGPH, de garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, e nos próprios objetivos do PAA).

Em termos de pertinência e coerência externa, e mesmo valorizando a orientação concedida pela NGPH de privilegiar a reabilitação, conclui-se que o regime de apoio financeiro adicional não é o instrumento adequado ao estímulo à reabilitação do edificado para arrendamento e a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica, pela incapacidade dos seus efeitos se exercerem ao nível da gênese do problema, na oferta de arrendamento (ditada pelos proprietários/senhórios, e não pelos inquilinos).

A formulação do objetivo 2 do P65J extravasa, pelo referido, os instrumentos que tem ao seu dispor, sendo que estes se mostram mais adequados para promover a dinamização do mercado de arrendamento do que propriamente para estimular, ao mesmo tempo, a reabilitação do edificado para esses fins e a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica. Considerando que o P65J é um Programa dirigido à procura, dificilmente terá capacidade de mobilizar instrumentos adequados ao estímulo à reabilitação do edificado para arrendamento e à revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica (uma vez que estes se traduzem na mobilização da oferta). Perante isto, uma opção a considerar poderá ser a redução da ambição do objetivo 2 do P65J, mantendo a sua formulação referenciada à vertente em que o Programa tem capacidade de fazer exercer os seus efeitos, isto é, reformular o objetivo 2 para “Promover a dinamização do mercado de arrendamento”. Outra opção possível (sem implicações ao nível da formulação atual do objetivo 2 do P65J) será considerar que o quadro de convergência do P65J e PAA pode promover a adequação dos instrumentos utilizados face ao objetivo 2, caso o estímulo à reabilitação do edificado para arrendamento e a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica, encontre igualmente acréscimo de benefícios atribuídos por via do PAA, na perspetiva da oferta.

C6. Análise de pertinência e coerência externa do **objetivo 3 do P65J**, de “Garantir maior eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos”, face ao PAA, requer que se equacione se o eventual cenário de convergência de ambos os programas, terá capacidade de assegurar melhores níveis de eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos.

Considerando que os principais problemas apontados ao P65J têm origem na disfuncionalidade da dinâmica de oferta do mercado de arrendamento habitacional, conclui-se que a pertinência e coerência externa deste objetivo do P65J pode exercer-se pela atuação do PAA, enquanto programa dirigido à oferta de habitação para arrendar, com repercussões esperadas na procura e, por esta via, contribuindo para a atratividade do arrendamento habitacional, tanto do lado da oferta como da procura.

Conclui-se igualmente que o P65J beneficiará de ganhos potenciais de eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos, por via das adaptações recomendadas ao nível da adequação e diferenciação da habitação (que encontra argumentos relevantes no novo sentido estratégico que a NGPH atribui ao acesso a uma habitação adequada, até então apenas vertido no P65J, de forma redutora, pela adequação da tipologia à dimensão do agregado) e de uma conseqüente segmentação das habitações/rendas e das correspondentes subvenções atribuídas, com eventual capacidade de otimização do número e montantes de candidaturas subvencionadas.

C7. Análise de pertinência e coerência externa do **objetivo 4 do P65J**, de “Garantir a simplificação e desmaterialização dos procedimentos de candidatura e de atribuição de apoios”, face ao PAA, requer que se equacione o figurino mais ajustado à operacionalização de ambos os Programas, do ponto de vista da operacionalização das candidaturas e do posicionamento do P65J como Programa essencialmente desmaterializado. As variantes a considerar, consoante o grau de profundidade da convergência entre ambos os Programas (mantendo dois Programas individuais ou assumindo um “programa conjunto”), terão conseqüências ao nível do grau de harmonização entre as Plataformas tecnológicas/informáticas de ambos os Programas, do nível de articulação/independência na submissão de candidaturas de ambos os Programas, dos automatismos a estabelecer entre as (eventuais) componentes comuns e não comuns entre ambos os Programas; da compatibilização entre (eventuais) candidaturas apoiadas apenas por um dos Programas

ou por ambos; de uma (eventual) “via-verde” na aplicação de benefícios de um dos Programas a candidaturas aprovadas pelo outro Programa; da definição da dotação orçamental e da (eventual) repartição por segmentos por públicos-alvo e/ou faixas etárias; do sistema de monitorização, controlo e fiscalização.

C8. A **incorporação do P65J na NGPH** coloca ao seu caminho de convergência a decisão, não só, sobre o vínculo a assumir em relação ao seu **contributo para o objetivo** de “Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado”, em particular em relação à manutenção/alteração do atual enfoque jovem do Programa, à manutenção/alteração do princípio de promoção da autonomização na configuração dos apoios atribuídos, à manutenção/alteração do objetivo de fomento do arrendamento em áreas urbanas históricas e em territórios em perda demográfica através do instrumento apoio financeiro adicional, mas também a decisão sobre o seu **contributo para a meta** de baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação de 35% para 27%, para o que as opções de harmonização já referidas em relação aos objetivos do Programa e ao objetivo 2 da NGPH terão influência, seja numa eventual focalização e quantificação da meta a assumir pelo P65J, relativizada pelo facto do P65J não se aplicar a toda a população portuguesa (apenas a jovens entre os 18-35 anos) e de atuar apenas no arrendamento (não abrangendo encargos com a aquisição de habitação). Estas decisões terão de ter repercussão nas metas do Programa (mais metas, mais temáticas a cobrir) e no seu sistema de monitorização (mais indicadores, maior segmentação).

C9. Não existem evidências de falta de procura dirigida ao P65J, embora no decurso do período de reporte da presente avaliação (2017) tenham sido introduzidas alterações visando maior adequação à procura dirigida ao Programa (aumento para 35 anos da idade admitida ao Programa e da atribuição dos apoios até 60 meses), cuja repercussão em termos de eficácia do Programa recomenda que sejam igualmente ponderadas em termos de análise de pertinência e coerência externa, em particular no referente à compatibilização do enfoque etário de ambos os Programas e a uma eventual harmonização do contrato de arrendamento subjacente à atribuição dos apoios.

C10. Conclui-se pela desadequação parcial do conceito de tipologia adequada à dimensão do agregado nos territórios de perfil interior/rurais. Nestes territórios, esta desadequação é impeditiva do acesso ao Programa por jovens que não encontram no mercado de arrendamento as tipologias admitidas para a dimensão do respetivo agregado.

C11. Conclui-se que a RMA é um requisito cuja operacionalização não se revela adequada à dinâmica do mercado de arrendamento, com reflexos na existência de disparidades entre os patamares de RMA e os preços de mercado praticados, de forma não homogénea em todo o território nacional, bem como na subida expressiva do rácio renda/RMA entre as candidaturas de 2014 e as de 2021, e ainda, numa metodologia de atualização anual da RMA que não permite diferenciar os valores de rendas máximas admitidas entre os diferentes concelhos de uma mesma NUTS III. Conclui-se igualmente que a RMA é potencialmente geradora de situações de injustiça relativa no acesso ao programa por parte de agregados de maior dimensão face aos de menor dimensão, decorrente da fixação da RMA para grupos de tipologias habitacionais (T0+T1; T2+T3) e, como tal, tornando mais reduzidas e menos atrativas do ponto de vista do seu grau de conforto e adequação, as opções de arrendamento da tipologia superior de cada grupo de tipologia habitacional.

C12. Embora existam críticas apontadas ao Programa, sustentadas pelos resultados dos Inquéritos aos Beneficiários Apoiados e Não apoiados, que se prendem com a adequação dos parâmetros de cálculo das subvenções a atribuir e dos critérios de hierarquização de candidaturas, estes consideram-se globalmente adequados à operacionalização da génese e dos objetivos do Programa, com exceção do critério de hierarquização de candidaturas “Situação financeira dos ascendentes”, pelo potencial de injustiça relativa que a pontuação acrescida atribuída aos candidatos com pais beneficiários de RSI pode traduzir, face a outros candidatos cujos pais estejam igualmente impossibilitados de os ajudar no seu processo de autonomização.

### **Eficácia (dos resultados do Programa)**

C13. Conclui-se pela eficácia do P65J no contributo para a autonomização dos jovens que apoia, com diferentes intensidades quanto à concretização dessa autonomização - eficácia do objetivo 1 do P65J: “Estimular estilos de vida mais autónomos por parte de jovens, através de um apoio no acesso à habitação”.

C14. Análise de eficácia do objetivo 2 do P65J, “Promover a dinamização do mercado de arrendamento, estimulando, ao mesmo tempo, a reabilitação do edificado para esses fins e a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica”, conclui pela eficácia geral do Programa em promover a dinamização do mercado de arrendamento, seja por via da indução da decisão de arrendamento face à opção de compra de habitação, seja por via da própria expressão de novos contratos apoiados pelo Programa no universo de novos contratos de arrendamento.

A eficácia do Programa é mais expressiva em relação à capacidade de dinamização do mercado de arrendamento, em geral, do que em relação a essa dinamização dirigida especificamente às áreas objeto de apoio adicional (áreas urbanas históricas e interioridade), o que se demonstra alinhado com o espírito do Objetivo 2 (tónica na dinamização do mercado de arrendamento, com estímulo complementar às áreas objeto de apoio financeiro adicional).



C15. Análise de eficácia do objetivo 3 do P65J, “Garantir maior eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos”, conclui pela eficácia global do Programa na garantia de eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos. O Programa assegura uma hierarquização de candidaturas que está de acordo com os seus princípios de apoio remetendo para posições inferiores da hierarquização os agregados que, apesar de cumprirem os requisitos, têm simultaneamente níveis de rendimento bruto corrigido mais elevados e taxas de esforço mais baixas, quando comparados com as candidaturas novas (1.º ano).

A eficácia na racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos, quando analisada em relação à medida de aumento da idade admitida pelo Programa para 35 anos, pode ser colocada em causa pelo facto de não ter sido acompanhada por outra(s) medida(s) corretiva(s) que assegurem que o Programa continua a apoiar privilegiadamente a faixa etária com maiores necessidades de apoio à respetiva autonomização habitacional (até 30 anos).

Em termos gerais, conclui-se que o aumento da duração do apoio atribuído pelo Programa para 60 meses (5 anos) foi uma medida cuja implementação assegurou coerência com o racional de apoio atribuídos pelo Programa, assegurando um reforço da dotação orçamental compatível com a manutenção do número de novas candidaturas apoiadas e da subvenção a elas atribuída, e como tal, eficaz do ponto de vista de garantir racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos.

Conclui-se que a adoção da tipologia de apoio financeiro adicional motivado pela composição do respetivo agregado apoiado está ajustada ao tipo de desequilíbrio económico-social que se procura compensar.

C16. Análise de eficácia do objetivo 4 do P65J, de “Garantir a simplificação e desmaterialização dos procedimentos de candidatura e de atribuição de apoios”, considera como positivo que parte substancial do processo de análise das candidaturas seja desmaterializado e suportado pela Plataforma do Programa, beneficiando de automatismos ao nível da própria hierarquização de candidaturas.

Conclui-se pela existência de contributos potenciais para o aumento da eficácia do Programa, associados à redução do tempo despendido pelos técnicos em verificações manuais de documentação, como seja ao nível da verificação de documentos passíveis de serem verificados através de automatismos estabelecidos com a plataforma e-arrendamento (AT). Também o facto de se fazer coincidir a existência de 2 períodos de candidatura em contínuo em abril e maio, com o momento do ano em que as verificações manuais dos rendimentos dos candidatos exigidas à equipa técnica do P65J são mais morosas e beneficiam menos dos automatismos existentes com a AT, não se revela eficaz para o cumprimento do objetivo 4 do Programa (nem do ponto de vista da otimização do tempo dos técnicos do Programa nem do ponto de vista do cumprimento dos prazos de análise das candidaturas submetidas).

Há indícios de obtenção potencial de ganhos de eficácia do Programa nos esclarecimentos prestados por atendimento telefónico, se articulados com a incorporação na Plataforma do Programa de novas funcionalidades com vista a agilizar esclarecimentos robotizados. O atendimento telefónico atualmente é significativamente consumidor de tempo dos técnicos dedicados do Programa, apesar de ser uma situação retratada como muito positiva do ponto de vista da capacidade humana dos técnicos do Programa no esclarecimento de dúvidas dos potenciais beneficiários.

C17. Em termos de eficácia no cumprimento das metas, conclui-se que o Programa atinge uma taxa de plena absorção da dotação financeira colocada a concurso, considerando que o rácio subvenções atribuídas/dotação orçamental atinge o nível médio de 96,7%, e que a Comissão de Gestão atribuída ao Programa absorve o remanescente.

Em termos de realização física, ao longo dos 8 anos do período de reporte da avaliação (2014-2021), foram apoiadas um total de 71.668 candidaturas, que se traduziram em 107.946 jovens apoiados pelo P65J. Em termos de realização financeira, ao longo do período de reporte da avaliação, a dotação orçamental atribuída ao P65J foi de 128,4 milhões de euros, dos quais 96,7% se traduziram na atribuição de subvenções a candidaturas aprovadas pelo Programa, no montante de 124,2 milhões de euros.

A dotação financeira do Programa pode considerar-se relativamente estável entre 2014-2017, registando a partir de 2018 aumentos expressivos da dotação orçamental atribuída ao Programa (acréscimo de 72,9% entre 2014-2021), para compensar as duas já referenciadas alterações introduzidas ao Programa, que tiveram repercussão significativa no aumento dos valores de subvenções atribuídas às novas candidaturas e no aumento dos montantes cativos anualmente para assegurar os compromissos com a renovação das candidaturas até ao 5º ano.

O resultado alcançado pelo Programa durante o período de avaliação excedeu, até 2016, as metas fixadas, com o número de candidaturas e candidatos subvencionados a ultrapassar as metas fixadas em cerca de 33%, tendência que a partir de 2017 se alterou, com a introdução das duas grandes alterações ao Programa a exigirem um processo de estabilização em curso na definição das metas do Programa face aos resultados atingidos.

C18. Conclui-se que, embora os critérios adotados na hierarquização das candidaturas sejam, em geral, considerados adequados, o facto de cerca de 25% das candidaturas que cumprem todos os requisitos do Programa não terem sido apoiadas por falta de dotação orçamental, suscita uma reflexão sobre o figurino do Programa e sobre a adequação da dotação orçamental que lhe é atribuída, à luz do perfil das candidaturas não apoiadas por falta de dotação orçamental.

O atual grau de seletividade introduzido pelo Programa é considerado eficaz. O perfil dos candidatos que são remetidos para posições inferiores por via da hierarquização de candidaturas (candidaturas aprovadas, sem dotação orçamental) oferece indícios para a existência de candidatos que, sem despirimor de cumprirem os requisitos do Programa, estarão associados a situações em que o efeito do Programa pode não ser imprescindível à sua autonomização habitacional (níveis de rendimento mais elevados e taxas de esforço mais baixas).

C19. Conclui-se pela existência de risco de um eventual aumento da dotação orçamental do Programa poder vir a estar associada a um efeito de *deadweight* (peso morto), em que o Programa se limite a financiar intervenções que teriam sempre lugar, caso esse aumento da dotação orçamental do Programa não seja acompanhado de alterações adequadas ao nível dos seus objetivos, requisitos e critérios de hierarquização de candidaturas.

### **Relevância**

C20. Conclui-se pela relevância da assunção pelo P65J do objetivo introduzido pela NGPH de garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, comprovada pela deterioração dos indicadores dos preços no mercado de arrendamento e das rendas das candidaturas apoiadas pelo Programa.

C21. Conclui-se pela relevância do objetivo 1 do P65J, de “Estimular estilos de vida mais autónomos por parte de jovens, através de um apoio no acesso à habitação”. Os resultados do inquérito aos Beneficiários apoiados evidenciam, não só, a eficácia do Programa no contributo para a autonomização habitacional dos jovens apoiados pelo Programa, e também a relevância que lhe é atribuída, traduzida na significância do número de jovens apoiados pelo Programa de virem a atingir o número máximo de renovações admitidas, de 60 meses.

C22. Conclui-se pela relevância do objetivo 2 do P65J, de “Promover a dinamização do mercado de arrendamento, estimulando, ao mesmo tempo, reabilitação do edificado para esses fins e a revitalização de áreas urbanas degradadas de concelhos em perda demográfica”, comprovada pelas elevadas taxas de esforço associadas ao arrendamento de habitação e pela articulação que traduz face ao objetivo da NGPH de tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano. A pouca expressão que esta segunda componente do objetivo tem tido no Programa não se traduz numa leitura de perda de relevância, antes numa leitura de eventual falta de oferta de habitação para arrendar nessas áreas.

C23. Conclui-se pela relevância do objetivo 3 do P65J, de “Garantir maior eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos”, numa leitura aplicada à verificação da adequação do público-alvo do Programa. No caso dos jovens em autonomização, esta análise de relevância é comprovada pela parcela substancial de beneficiários do Programa aos quais este se revela imprescindível na sua autonomização, num contexto geracional de adiamento da decisão de saída de casa dos pais. No caso dos jovens residentes em territórios alvo de incentivos acrescidos à fixação de população, esta análise de relevância é comprovada pela confluência com objetivos nacionais de coesão territorial e de desenvolvimento urbano centrado na reabilitação do edificado, apesar de ser diminuta a verificação de candidaturas que beneficiam deste apoio financeiro adicional, o que, possivelmente, é explicado por falta de oferta.

C24. Conclui-se pela relevância do objetivo 4 do P65J, de “Garantir a simplificação e desmaterialização dos procedimentos de candidatura e de atribuição de apoios”, comprovada pelos princípios assumidos pelo Programa, de desmaterialização das candidaturas; de aplicação de automatismos com a Autoridade Tributária e a Segurança Social na otimização dos processos de análise, verificação e fiscalização de candidaturas. Ainda assim, detetam-se situações de ineficiência que podem ser automatizadas, como sejam as ineficiências identificadas nos procedimentos de análise das candidaturas, que continuam a manter a existência de 2 Avisos de candidaturas de abril, bem como a ineficiência implícita ao tempo despendido em verificações manuais de contratos de arrendamento e recibos de renda; e ainda as características de uma plataforma com perfil tecnologicamente datado e que pode ser alvo de otimização.

C25. As metas fixadas anualmente pelo Programa são relevantes, mas consideram-se insuficientes, uma vez que não permitem acompanhar o impacto das principais alterações no Programa, considerando em particular os indícios de perda de eficácia que a sua introdução possa ter significado.

C26. Conclui-se que a expectativa do Programa contribuir para a meta assumida pela NGPH, de “Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%”, até 2026, deve ser relativizada em função de ser um Programa dirigido à faixa etária da população jovem (e não a toda a população nacional ou população vulnerável) e ao arrendamento (não abrangendo os encargos com empréstimos para aquisição).

C27. Conclui-se pela existência de diversos argumentos favoráveis à revisão da RMA, atualmente cega às características e perfil da habitação, e de internalização de mecanismos de segmentação da adequação da habitação. Esta medida é considerada relevante para introduzir no Programa a lógica de habitação adequada implícita à internalização da alteração do enfoque da política pública de habitação pós-NGPH. As exigências do Programa estão tabeladas para o cumprimento da condição de renda inferior à RMA e de adequação da tipologia à dimensão do agregado, sem incluir nas condições, nos requisitos ou nos critérios de hierarquização das candidaturas qualquer parâmetro valorizador desta dimensão de habitação adequada (segurança, salubridade, conforto, entre outros).

C28. Conclui-se pela existência de argumentos positivos à convergência entre P65J e PAA. Ainda assim, a valorização dos preços no mercado de arrendamento, em articulação com o desajuste oferta-procura evocam uma potencial perda de relevância do P65J comprovada nas alterações efetuadas no sentido de promover a sua adequação à adequação à procura dirigida ao Programa (aumento para 35 anos da idade de acesso e para 60 meses de apoio máximo). Estas alterações foram acompanhadas por um aumento da dotação orçamental do Programa, sendo que em termos de relevância:

Conclui-se pela relevância da medida de aumento da idade máxima admitida para os beneficiários do Programa, de 30 para 35 anos, embora integrando argumentos derivados das alterações de contexto que traduzem dinâmicas opostas. Por um lado, a autonomização mais tardia dos jovens em Portugal valida a relevância absoluta do aumento para 35 anos do aumento da idade admitida ao Programa. Por outro lado, é também reconhecida a maior fragilidade dos mais jovens (18-30 anos) acederem ao arrendamento habitacional, e a possível adequação de introduzir no Programa mecanismos de correção desta condição debilitada desta faixa etária mais jovem.

Conclui-se pela relevância da medida de aumento do apoio atribuído aos beneficiários apoiados (até 60 meses), verificando-se que continua a atribuir-se apoio a candidaturas consideradas prioritárias (taxas de esforço mais elevadas e rendimentos mais baixos) numa perspetiva económico-social.

C29. Considerando o enquadramento obrigatório dos agregados candidatos ao Programa numa de três tipologias de agregados (jovem isolado, casal jovem e jovens em coabitação), bem como as profundas alterações nos modos de vida e nos modelos de habitação que as gerações mais jovens têm vindo a implementar, conclui-se pela relevância de abrir a cobertura do Programa a soluções habitacionais partilhadas.

C30. Conclui-se que as condições de acesso das habitações ao Programa (adequação da tipologia à dimensão do agregado jovem e condição de renda inferior à RMA) são influenciadas por disfuncionalidades do mercado de arrendamento relativamente às quais os candidatos ao Programa podem não ter controlo ou capacidade de escolha/opção.

C31. Os critérios subjacentes à hierarquização das candidaturas formalmente submetidas ao P65J são globalmente relevantes na diferenciação das candidaturas submetidas face aos objetivos do Programa, embora o critério “Situação financeira dos ascendentes” possa ser considerado gerador de uma injustiça relativa (face a candidatos cujos pais também não tenham possibilidade de os ajudar, embora sem beneficiar de RSI).

C32. Em termos de relevância do mecanismo de apoio financeiro adicional, conclui-se que é mais adequado à compensação a atribuir no âmbito do nº2 do Artigo 13, uma vez que a situação de fragilidade social que se procura compensar é, exatamente, a da perda de rendimento, do que à compensação a atribuir no âmbito do nº1 do Artigo 13, uma vez que a compensação é atribuída à procura dirigida ao Programa e as debilidades que se procuram compensar se situam do lado da oferta de arrendamento.

### **Modelo de Gestão**

C33. Não obstante os elevados níveis de procura qualificada que o P65J tem conseguido atrair, considera-se existir uma excessiva centralização da estratégia de comunicação e divulgação do Programa no site do IHRU, contrariamente ao que sucede com outros programas como o Programa de Arrendamento Acessível.

A concentração da divulgação em redes de conhecimento pessoal pode enviesar a procura para grupos inseridos em áreas geográficas e/ou grupos sociais com redes com maior massa crítica de partida. Os resultados do inquérito aos beneficiários e dos Estudos de Caso realizados com candidatos subvencionados revelam inequivocamente serem as redes de conhecimento pessoal o grande meio de divulgação do Programa e a principal forma através da qual a procura potencial toma conhecimento do Programa.

C34. O formulário de candidatura eletrónico recolhe uma opinião bastante favorável junto dos candidatos apoiados respondentes ao inquérito (93% destes consideram-no adequado ou muito adequado). No entanto, os restantes métodos de auscultação permitiram apurar que os esclarecimentos de dúvidas na fase de instrução da candidatura junto do DIA são feitos de forma primordial com recursos ao atendimento telefónico, o que se afigura como um constrangimento à estrutura deste departamento, dado o limitado número de recursos humanos disponíveis para análise e gestão de

candidaturas. Nesse sentido, é possível concluir pela existência de margem para melhorias na plataforma através da automação dos processos de esclarecimento e de uma simplificação da linguagem utilizada nos formulários.

C35. O processo de submissão da candidatura, totalmente efetuado em plataforma eletrónica (estando salvaguardada a prestação de esclarecimentos de forma presencial através das Lojas Ponto JA, pese embora a pouca importância que estas adquirem revelada no inquérito), indicia uma atuação coerente com o objetivo do Programa de “Garantir a simplificação e desmaterialização dos procedimentos de candidatura e de atribuição de apoios”.

C36. O resultado do inquérito aos beneficiários indicia que o papel do IPDJ e da rede das Lojas Ponto JA é residual na divulgação dos apoios, mas adquire bastante mais relevância na prestação de apoio técnico à elaboração das candidaturas. Tendo apenas 0,2% dos respondentes tomado conhecimento do P65J através destes parceiros, cerca de 13% recorreu a uma Loja Ponto Já para esclarecimento e/ou apoio técnico. É relevante ainda salientar que o recurso às Lojas Ponto JA é feito em mais larga escala por indivíduos com habilitações literárias entre o 6º ano (2º ciclo do ensino básico) e o 9º ano (3º ciclo do ensino básico). Desta forma, e dada a relevância do papel das Lojas Ponto JA principalmente no apoio técnico a indivíduos com menor grau de escolarização, o papel destes parceiros poderia ser repensado no sentido da promoção de uma estratégia de comunicação mais ativa e geradora de maior alcance.

### **Eficiência**

C37. A complexidade dos desafios com que se depara o P65J (divergências crescentes entre o valor da RMA face às rendas de mercado, dificuldade no acesso a determinadas tipologias habitacionais em algumas regiões, concentração dos apoios em determinadas geografias) e os impactos das alterações estruturais decorrentes da Lei n.º 87/2017, de 18 de agosto, exigem um sistema de monitorização mais alargado, em termos de indicadores<sup>2</sup>, que contemplem a análise do contexto de aplicação do Programa, do processo de seleção de candidaturas (financeira) ou ainda a perceção do perfil dos jovens que beneficiam do incentivo.

C38. Os mecanismos de fiscalização têm vindo a ser automatizados em virtude do aprofundamento dos automatismos e do cruzamento de informação com a Autoridade Tributária e a Segurança Social. Estes automatismos têm contribuído para a aumentar a deteção de fraudes e o aumento da eficiência na atribuição dos apoios.

### **Eficácia (contributo para a realização dos objetivos da NGPH)**

C39. O perfil das candidaturas não apoiadas (por falta de subvenção) distingue-se do perfil das apoiadas por uma maior expressividade dos indivíduos isolados, em detrimento dos casais, e por estes auferirem, em média, maiores rendimentos (tendo em conta o rendimento corrigido).

C40. Apesar da prevalência dos apoios aos candidatos localizados nas áreas metropolitanas, o peso do número de candidaturas apoiadas foi consecutivamente menor face ao peso do número total de candidaturas que estas áreas representam (sendo o diferencial mais relevante na AML).

C41. As subvenções concedidas ao abrigo do P65J têm sido direcionadas de forma maioritária para agregados jovens que não conseguiriam ter acesso ao mercado de arrendamento sem o apoio do Programa.

Os resultados do inquérito aos beneficiários revelam que apenas 24% dos respondentes residiam em plena autonomia habitacional e financeira antes do apoio do P65J. Considerando ainda que 52% dos respondentes afirmaram ter canalizado a subvenção para despesas essenciais à vivência quotidiana, é possível aferir que o Programa tem apoiado de forma maioritária agregados jovens sem acesso ao mercado de arrendamento de forma autónoma. Por outro lado, é claro o “desvio” do Programa da prossecução do Objetivo 2 da NGPH considerando os 10% de respondentes que afirmaram canalizar o valor da subvenção para poupança e/ou aplicações financeiras.

C42. O alargamento da idade máxima dos candidatos e a extensão da duração máxima do apoio foram acompanhadas por expressivos aumentos nas dotações orçamentais anuais do Programa. Não se tendo verificado um efeito de grande magnitude na dotação anual afeta a novas candidaturas, é notório que o escalão etário acima dos 30 anos se tornou sobre-representado na estrutura de candidaturas subvencionadas face ao seu peso na população residente em Portugal.

C43. A estrutura do número de candidaturas às quais foi concedido apoio financeiro adicional pela localização da habitação distingue-se, naturalmente, da estrutura do total das candidaturas subvencionadas, destacando-se, a título de exemplo, a maior representatividade das regiões (NUTS III) do Alto Minho, do Douro, de Viseu Dão Lafões ou do Alentejo Central, em prejuízo de outras como as Áreas Metropolitanas do Porto ou de Lisboa, não havendo um efeito expressivo na subvenção média concedida. Sem prejuízo da relevância da promoção do mercado de arrendamento nas áreas urbanas históricas e em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanísticas, a concessão de apoio financeiro adicional nestas áreas pode afigurar-se como conflituante com o Objetivo 2 da NGPH pelo facto de se

---

<sup>2</sup> Ver no capítulo das Recomendações uma lista de indicadores adicionais sugeridos para a monitorização do Programa.

poderem criar situações de canalização de verba para regiões onde os valores praticados neste mercado sejam substancialmente inferiores (e menos desajustados face aos rendimentos) face a outras regiões.

C44. A estratégia de comunicação do P65J, centrada e focalizada no site do IHRU (demonstrando o inquérito aos beneficiários terem as Lojas Ponto JA um papel residual na divulgação dos apoios) é passível de introdução de distorções na procura potencial, uma vez que as redes informais de contactos (familiares e/ou amigos) são o principal meio de divulgação do Programa. A concretização do Objetivo 2 da NGPH necessita de uma comunicação mais eficaz em chegar de forma direta à procura potencial, de forma a minorar a preponderância da transmissão pessoal do Programa, que corre o risco de se centrar em indivíduos inseridos em meios socio económicos com maior acesso a informação.

Uma leitura conjugada da pouca relevância que as Lojas Ponto JA adquirem na divulgação do Programa com a relevância que efetivamente têm na prestação de apoio técnico a candidatos com menores níveis de escolaridade sugere que o seu papel enquanto divulgadores ativos poderá ser um método de divulgar o P65J junto destas camadas da procura potencial.

C45. O P65J cumpre um papel inegável no contributo para o acesso à habitação a jovens que não têm resposta através do mercado. A maioria das subvenções concedidas foram dirigidas a jovens que residiam em casa de pais/familiares e verifica-se que a canalização da subvenção de direciona para despesas essenciais à vivência quotidiana dos agregados jovens. A aplicação da subvenção em poupanças e aplicações financeiras (no que pode ser considerado um *proxy* para o peso morto do Programa) não vai além dos 10%.

## 4. Recomendações

Em cada recomendação faz-se referência às entidades responsáveis pela sua concretização, bem como a sua correlação com as conclusões que a suportam.

R1	Rever e compatibilizar o P65J com o PAA, operacionalizando as orientações políticas definidas pela NGPH
Fundamentação/Operacionalização	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Evidente discrepância do perfil e características da oferta no mercado de arrendamento habitacional face à procura recomenda uma atuação pública dirigida para a sua dinamização e estabilização;</li> <li>▶ Reconhecimento da pertinência do P65J e da sua coerência externa face ao PAA surge como enquadramento da operacionalização do processo de convergência entre ambos os Programas, que deve ser orientada a partir do desempenho e leituras das críticas apontadas ao P65J, nos itens aplicáveis, com parâmetros adotados no PAA, em concreto em relação às principais diferenças entre ambos os Programas: enfoque etário; orientação para procura/oferta de arrendamento; beneficiários; tipo de apoio financeiro; efeitos esperados; requisitos quanto às condições de habitabilidade do locado; requisito de renda máxima admitida; requisito de duração e enquadramento do arrendamento; critérios de hierarquização de candidaturas;</li> <li>▶ Ganha consistência a identificação de propostas de atuação conjugada dos Programas P65J e PAA, seja pelo efeito do PAA visar aumentar a oferta de habitação a preços compatíveis com os rendimentos das famílias (rendas 20% inferiores ao Valor de Referência de Arrendamento), seja pelo efeito do P65J de subvencionar as rendas pagas pelos jovens, seja ainda por uma eventual conjugação da atuação dos 2 Programas sobre o mesmo contrato de arrendamento (exige avaliação jurídica da viabilidade de conjugação de dois apoios públicos sobre um mesmo "contrato de arrendamento" - ainda que, por via do PAA, se materialize como um benefício fiscal a atribuir ao senhorio, e por via do P65J se materialize como uma subvenção a atribuir ao arrendatário).</li> <li>▶ A profundidade da convergência entre ambos os Programas poderá variar desde a manutenção dos dois Programas individuais até à sua possível assunção como um programa conjunto, e dela dependerá a prevalência por um quadro de incorporação de ajustes ao P65J, de acordo com as disfuncionalidades que lhe são identificadas e beneficiando do figurino do PAA como guia, ou a prevalência por um quadro de reconfiguração conjunta e articulada do figurino e objetivos de um eventual programa conjunto. O quadro de decisão subjacente é suportado pelas análises de eficácia e relevância dirigidas a cada um dos Programas e pela ponderação custo-benefício aplicada aos objetivos de dinamização e estabilização do mercado de arrendamento, de incentivo à autonomização habitacional dos jovens, bem como de contributo para a meta e para o objetivo 2 da NGPH.</li> </ul> <p>Num cenário de convergência entre os dois Programas será de equacionar, a partir dos objetivos do P65J:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ O1: equacionar as opções de manter o enfoque jovem do P65J (mantendo a génese do Programa) ou de eventualmente o generalizar a outras faixas etárias (em necessária articulação com estudos técnicos complementares, que fundamentem a adequação dessa solução, por comparação com outras soluções que possam ser equacionadas para dar resposta ao problema de uma significativa franja populacional para quem o acesso à habitação e, em particular, ao arrendamento habitacional, se tem vindo a tornar progressivamente mais difícil). Na opção de manter o enfoque jovem do P65J, caberá à política pública definir os mecanismos adequados para dar resposta à crescente degradação da capacidade de arrendamento dos agregados familiares portugueses. Na opção de uma eventual alteração do enfoque jovem do P65J, com alargamento a outras faixas etárias, deverá ser assegurado que o Programa continua a assegurar a aplicação do princípio de incentivo à autonomização habitacional das faixas etárias mais jovens e, portanto, um apoio diferenciado face aos apoios concedidos a outras faixas etárias (por exemplo, mantendo esta dimensão aplicável às faixas etárias mais jovens ao nível dos critérios de hierarquização de candidaturas, e não a aplicando às outras faixas etárias). Ainda no caso de eventual alargamento do P65J a outras faixas etárias, deverão ser ponderadas as especificidades inerentes aos diversos estratos etários (como seja o equilíbrio entre nível de rendimento e taxa de esforço, a dimensão média dos respetivos agregados e as expetativas de evolução do rendimento disponível), com reflexos possíveis na definição de dotações específicas dentro do Programa para diferentes faixas etárias de candidatos ou pela introdução de um novo critério de hierarquização das candidaturas.</li> <li>○ O2: equacionar a alteração do enfoque do programa no sentido de incorporar o objetivo de pressionar o preço do arrendamento em baixa (com argumentos relevantes no objetivo da NGPH, de garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado, e nos próprios objetivos do PAA). Considerando que a atual formulação do objetivo 2 do P65J extravasa os instrumentos que tem ao seu dispor (uma vez que se concluiu que o apoio financeiro adicional não é o instrumento adequado ao estímulo à reabilitação do edificado para arrendamento, pela incapacidade dos seus efeitos se exercerem ao nível da génese do problema, na oferta de arrendamento), o quadro de convergência do P65J e PAA pode promover a adequação dos instrumentos utilizados face ao objetivo 2, caso o estímulo à reabilitação do edificado para arrendamento e a revitalização de áreas urbanas degradadas e de concelhos em perda demográfica, encontre igualmente acréscimo de benefícios atribuídos por via do PAA, na perspetiva da oferta. No limite, considerando objetivos de eficácia, o sistema de apoio financeiro adicional a aplicar no quadro deste objetivo 2 poderia ser apenas aplicado "do lado" da oferta. Num cenário em que a convergência entre o P65J e o PAA seja menos aprofundada, a opção a considerar poderá ser a redução da ambição do objetivo 2 do P65J, mantendo a sua formulação referenciada à vertente em que o Programa tem capacidade de fazer exercer os seus efeitos, isto é, reformular o objetivo 2 para "Promover a dinamização do mercado de arrendamento".</li> <li>○ O3: equacionar se o cenário de convergência entre o P65J e o PAA terá capacidade de assegurar melhores níveis de eficácia e racionalidade na utilização dos recursos financeiros públicos. Espera-se que a atuação do</li> </ul>	

<b>R1</b>	<b>Rever e compatibilizar o P65J com o PAA, operacionalizando as orientações políticas definidas pela NGPH</b>
<p>PAA, enquanto programa dirigido à oferta de habitação para arrendar, tenha repercussões esperadas na procura e, por esta via, contribua para a atratividade do arrendamento habitacional (oferta e procura).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ O4: equacionar o figurino mais ajustado à operacionalização de ambos os Programas, do ponto de vista da operacionalização das candidaturas e do posicionamento do P65J como Programa essencialmente desmaterializado. As variantes a considerar, consoante o grau de profundidade da convergência entre ambos os Programas (mantendo dois Programas individuais ou assumindo um "programa conjunto"), terão consequências ao nível do grau de harmonização entre as Plataformas tecnológicas/informáticas de ambos os Programas, do nível de articulação/independência na submissão de candidaturas de ambos os Programas, dos automatismos a estabelecer entre as (eventuais) componentes comuns e não comuns entre ambos os Programas; da compatibilização entre (eventuais) candidaturas apoiadas apenas por um dos Programas ou por ambos; de uma (eventual) "via-verde" na aplicação de benefícios de um dos Programas a candidaturas aprovadas pelo outro Programa; da definição da dotação orçamental e da (eventual) repartição por segmentos por públicos-alvo e/ou faixas etárias; do sistema de monitorização, controlo e fiscalização.</li> </ul>	
<b>Articulação com conclusões</b>	
C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C14	
<b>Destinatários</b>	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R2</b>	<b>Adaptar o P65J no sentido de acomodar a perspetiva de universalidade de acesso a uma habitação adequada</b>
<b>Operacionalização</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Harmonizar o P65J com a lógica vigente na NGPH de passagem de uma lógica de "provisão de habitação" para a de "garantir o acesso de todos a uma habitação adequada", entendida no sentido amplo de habitat.</li> <li>▶ Introduzir nos seus requisitos de admissibilidade itens correspondentes à qualidade, segurança, conforto, estado de conservação ou grau de salubridade do locado, com uma consequente segmentação das habitações/rendas e das correspondentes subvenções atribuídas, com eventual capacidade de otimização do número e montantes de candidaturas subvencionadas.</li> <li>▶ Recomenda-se, desta forma, a harmonização com alguns dos critérios no PAA tais como o coeficiente do certificado energético (com reflexo na valorização da renda das habitações com certificado energético de classe mais elevada), o coeficiente de qualidade e conforto (onde o preço da renda é valorizado em função do tipo de edifício ou do piso/andar do apartamento, do acesso através de escadas ou elevador, da inclusão de lugar de estacionamento, da inclusão de equipamentos de cozinha e mobiliário, e do estado de conservação) e o valor mediano das rendas por metro quadrado de novos contratos de arrendamento no território onde se localiza o alojamento.</li> </ul>	
<b>Articulação com conclusões</b>	
C2, C3	
<b>Destinatários</b>	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R3</b>	<b>Relativizar e clarificar o papel do P65J no contributo para a meta assumida na NGPH, de "Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação de 35 % para 27 %", até 2026, e para o novo objetivo da NGPH de "garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado"</b>
<b>Fundamentação/Operacionalização</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aprofundar a atuação conjugada dos Programas P65J e PAA, seja pelo efeito do PAA visar aumentar da oferta de habitação para arrendar a preços mais baixos que os praticados no mercado, seja pelo efeito do P65J de subvencionar as rendas pagas pelos jovens, seja ainda por uma eventual conjugação da atuação dos 2 Programas sobre o mesmo contrato de arrendamento (atribuindo benefício fiscal ao proprietário via PAA e subvenção ao arrendatário jovem via P65J);</li> <li>▶ Recomenda-se o enquadramento do contributo do P65J para a meta de baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação de 35% para 27%, uma vez que o Programa tem capacidade de atuação, apenas, ao nível do arrendamento e, portanto, tem apenas capacidade de contribuir para a diminuição da sobrecarga de despesas com habitação ao nível do arrendamento habitacional. Considera-se que o Programa deverá contribuir para esta meta global da NGPH, mas que esse contributo será exercido no quadro desde segmento habitacional específico e que, portanto, os beneficiários do Programa deverão verificar uma taxa de esforço dentro do intervalo 27% a 35%.</li> <li>▶ Recomenda-se a focalização do contributo do P65J para o objetivo da NGPH de "garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado", uma vez que a população alvo do Programa é especificamente dirigida a jovens entre os 18-35 anos, pelo que só terá capacidade de atuar na garantia de acesso à habitação nestas faixas</li> </ul>	

<b>R3</b>	Relativizar e clarificar o papel do P65J no contributo para a meta assumida na NGPH, de “Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação de 35 % para 27 %”, até 2026, e para o novo objetivo da NGPH de “garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado”
etárias. Considera-se que o Programa deverá contribuir para este objetivo global da NGPH, mas que esse contributo será exercido no quadro destas faixas etárias específicas.	
Articulação com conclusões	
C2, C3, C8, C26	
Destinatários	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R4</b>	Priorizar a faixa etária 18-30 face aos restantes potenciais beneficiários (31-35)
Fundamentação/Operacionalização	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Os jovens na faixa etária entre os 18 e os 30 anos são os que mais dificuldades apresentam no acesso ao mercado de arrendamento (em virtude dos menores rendimentos médios auferidos) e aqueles com maiores necessidades de apoio à respetiva autonomização.</li> <li>▶ Não colocando em causa o alargamento da idade máxima de candidatura, sugere-se a inclusão da pertença a esta faixa etária como um dos critérios de hierarquização ao qual seria atribuída uma pontuação acrescida. A priorização desta faixa etária pode ser ainda ser acautelada através da existência da consignação de dotações específicas dentro do Programa.</li> </ul>	
Articulação com conclusões	
C4, C15, C26	
Destinatários	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R5</b>	Ponderar retirar o parâmetro “Situação financeira dos ascendentes” dos critérios de hierarquização das candidaturas ou alterar o âmbito da sua aplicação
Fundamentação/Operacionalização	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Considera-se que o critério relativo à situação financeira dos ascendentes, de acordo com a sua formulação mais recente que prevê a majoração (em termos de mapa de pontuação) dos candidatos cujos ascendentes auferiram de RSI ou de rendimentos até 3 RMMG pode induzir situações de injustiça, por existirem outras situações em que os candidatos não beneficiam de apoio financeiro de ascendentes.</li> <li>▶ Recomenda-se, neste caso, a ponderação da eliminação deste critério do mapa de pontuação ou a inclusão de outras majorações para casos em que os candidatos estejam impossibilitados de receber apoio financeiro de ascendentes devido, a título de exemplo, morte dos ascendentes.</li> </ul>	
Articulação com conclusões	
C12, C31	
Destinatários	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	



<b>R6</b>	Equacionar a possibilidade de o Programa apoiar o arrendamento no quadro de soluções de habitação partilhada, promovendo a orientação do Programa para as especificidades do público-alvo a que se dirige
Fundamentação/Operacionalização	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ A combinação da valorização do mercado de arrendamento com a aceleração da tendência de partilha de habitação por parte dos jovens - nos também designados modelos de <i>cohousing</i> e <i>coliving</i> - por motivos diversos como a procura de modelos de habitação mais sustentáveis ou os próprios elevados custos do arrendamento em algumas cidades questionam o modelo de habitação "tradicional" a que o P65J está associado.</li> <li>▶ Recomenda-se o enquadramento desta figura na tipologia já existente no P65J de jovens em coabitação (embora deva ser referenciada nos materiais de divulgação do Programa como uma opção específica dentro desta tipologia), aplicando-se igualmente o cumprimento das condições do Programa na situação dos candidatos face ao arrendamento, em particular, na titularidade de um contrato ou contrato-promessa de arrendamento, sendo contudo, necessário assegurar o enquadramento regulamentar desta figura habitacional e a consequente fixação de patamares de renda máximos específicos.</li> </ul>	
Articulação com conclusões	
C29	
Destinatários	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R7</b>	Reformular o sistema de informação e monitorização do P65J de modo a permitir um acompanhamento mais abrangente e consentâneo com os seus objetivos
Fundamentação/Operacionalização	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Adequar o sistema de informação do Programa no sentido de assegurar a possibilidade de acompanhar as candidaturas de forma longitudinal, permitindo analisar a adequação da atribuição do apoio em renovação até 60 meses e monitorizar a capacidade de o Programa efetivamente contribuir para a autonomização dos jovens.</li> <li>○ Equacionar a introdução de novas metas na execução do Programa, para além das duas já existentes - número de candidaturas renovadas apoiadas e número de candidaturas novas apoiadas – que abrangem outras dimensões relevantes da execução do Programa.</li> </ul> <p>Recomenda-se, nesse sentido e face ao exposto nas QA, a fixação de cinco novas metas para o Programa e a monitorização de indicadores adicionais que se dividiram em indicadores de contexto (relativos à evolução do mercado de arrendamento), indicadores de processo (relativos ao processo de candidatura e atribuição de subvenções) e indicadores operacionais (relativos à operacionalização do Programa).</p> <p><b>Novas metas a considerar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Candidaturas com subvenção atribuídas a jovens com menos de 30 anos (nº)</li> <li>○ Jovens a beneficiar do incentivo com menos de 30 anos (nº)</li> <li>○ Candidaturas com subvenção atribuídas a jovens com contratos de arrendamento enquadrados no PAA (nº)</li> <li>○ Jovens a beneficiar do incentivo com contratos de arrendamento enquadrados no PAA</li> <li>○ Taxa de esforço dos jovens a beneficiar do incentivo (%)</li> </ul> <p><b>Indicadores de contexto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Variação anual dos preços médios do arrendamento por região NUTS III (%)</li> <li>○ Diferencial entre a RMA e o preço médio do arrendamento por região NUTS III (%)</li> </ul> <p><b>Indicadores de processo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Total de candidaturas recebidas (nº)</li> <li>○ Candidaturas não subvencionadas por falta de dotação financeira (nº)</li> </ul> <p><b>Indicadores operacionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Candidaturas com subvenção a que é atribuído apoio financeiro adicional ao abrigo do nº1 do art. 13º</li> <li>○ Jovens a beneficiar do incentivo aos quais é atribuído apoio financeiro adicional ao abrigo do nº1 do art. 13º</li> <li>○ Candidaturas com subvenção a que é atribuído apoio financeiro adicional ao abrigo do nº2 do art. 13º</li> <li>○ Jovens a beneficiar do incentivo aos quais é atribuído apoio financeiro adicional ao abrigo do nº2 do art. 13º</li> </ul>	
Articulação com conclusões	
C8, C25, C37	
Destinatários	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R8</b>	<b>Apostar na diversificação dos meios de divulgação do Programa, evitando os efeitos de concentração em redes familiares/amigos com acesso privilegiado a informação.</b>
<b>Fundamentação/Operacionalização</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Promover uma estratégia de comunicação e divulgação do P65J mais ativa que alcance a procura potencial de forma direta, minorando a disseminação indireta através de redes informais de amigos/familiares (privilegiando os meios de comunicação com maior capacidade de alcance dos jovens, como redes sociais).</li> <li>▶ Aproximar a estratégia de comunicação e divulgação do P65J à do PAA (que aposta mais diretamente em meios de comunicação digital como o Youtube ou outras redes sociais).</li> <li>▶ Aprofundar a cooperação entre o IHRU e a rede de Lojas Ponto JA (IPDJ) em matéria de comunicação e divulgação do Programa: o IPDJ, através das suas redes sociais, tem uma postura mais ativa do que aquela que se verifica por parte do IHRU, mas sem grande alcance junto da procura potencial. Recomenda-se que o IHRU, que tem mais alcance junto da procura potencia, possa servir de “amplificador” da mensagem veiculada pelo IPDJ.</li> </ul>	
<b>Articulação com conclusões</b>	
C33, C36, C44	
<b>Destinatários</b>	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ)	

<b>R9</b>	<b>Reestruturar a plataforma eletrónica de submissão de candidaturas</b>
<b>Fundamentação/Operacionalização</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Promover a introdução de melhorias na plataforma eletrónica que reduzam a necessidade dos candidatos de recorrer ao esclarecimento de dúvidas através de atendimento telefónico.</li> <li>▶ Recolher, tipificar e sistematizar as principais categorias de dúvidas ou pedidos de esclarecimento colocados pelos candidatos e introduzir mecanismos de resolução automática dos mesmos na plataforma através, por exemplo da inclusão de <i>chatbots</i> ou outras ferramentas de auxílio online automático aos candidatos.</li> <li>▶ Atualizar a plataforma de modo que esta permita a anexação de ficheiros de maior dimensão à atualmente permitida e que limite, de forma automática, o formato dos ficheiros anexados, consoante o campo correspondente.</li> <li>▶ Apostar nas ferramentas de autoavaliação e capacitação dos beneficiários (primado da autonomia do beneficiário), a definir no quadro de uma eventual reestruturação da plataforma eletrónica (ex: inclusão de <i>chatbots</i> ou outras ferramentas de auxílio online automático aos candidatos)</li> </ul>	
<b>Articulação com conclusões</b>	
C34, C35	
<b>Destinatários</b>	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R10</b>	<b>Aprofundar os mecanismos de automatização do cruzamento e de verificação de dados com outras instituições</b>
<b>Fundamentação/Operacionalização</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Equacionar a ativação de um automatismo com a plataforma e-arrendamento, que foi identificada como um possível mecanismo de otimização do tempo despendido em verificações manuais de contratos de arrendamento e recibos de renda.</li> </ul>	
<b>Articulação com conclusões</b>	
C24, C38	
<b>Destinatários</b>	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

<b>R11</b>	<b>Revisão da RMA por região</b>
<b>Operacionalização</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ O desequilíbrio entre a RMA admitida por região e os valores praticados no mercado atingiu, no final do período de avaliação, magnitudes bastante superiores às verificadas quando do ano de 2014. Nesse sentido, recomenda-se a revisão em alta das RMA, admitindo variações diferenciadas por região, dependendo dos diferenciais entre estas e os valores médio de mercado do arrendamento.</li> <li>▶ Numa lógica de promoção da habitação adequada, implícita à internalização da alteração do enfoque da política pública de habitação pós-NGPH, recomenda-se ainda a revisão da RMA, atualmente cega às características e perfil da habitação, e de internalização de mecanismos de segmentação da adequação da habitação.</li> </ul>	
<b>Articulação com conclusões</b>	
C11, C27	
<b>Destinatários</b>	
Secretaria de Estado da Habitação; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	

## Sobre a EY

A EY tem como propósito construir um mundo melhor de negócios, ajudando a criar valor a longo prazo para os seus clientes, colaboradores e a sociedade, bem como a gerar confiança nos mercados.

Dotados de informação e de tecnologia, várias equipas da EY, em mais de 150 países, asseguram confiança através da auditoria e ajudam os seus clientes a crescer, transformar e operar.

Através de serviços de auditoria, consultoria, fiscalidade, transações, estratégia e serviços jurídicos, as equipas da EY pretendem colocar melhores perguntas para encontrar novas respostas para as complexas questões que o nosso mundo enfrenta hoje.

EY refere-se à organização global, e pode referir-se a uma ou mais firmas-membro da Ernst & Young Global Limited, cada uma das quais uma entidade juridicamente distinta. A Ernst & Young Global Limited, firma sediada no Reino Unido, limitada por garantia, não presta serviços a clientes. Informações sobre como a EY recolhe e utiliza dados pessoais e uma descrição dos direitos que os titulares dos dados têm ao abrigo da legislação de proteção de dados estão disponíveis em [ey.com/pt\\_pt/legal-and-privacy](https://ey.com/pt_pt/legal-and-privacy).

As firmas-membro da EY não prestam serviços jurídicos quando tal seja vedado pela legislação local. Para mais informação sobre a nossa organização, por favor visite [ey.com](https://ey.com).

## Sobre a EY-Parthenon

As equipas da EY-Parthenon trabalham com os clientes para superar a complexidade, ajudando-os a repensar os seus ecossistemas, a reformular os seus portefólios e a reinventarem-se para um futuro melhor. Com conectividade e escala a nível global, as equipas da EY-Parthenon concentram-se na Estratégia Realizada - ajudando os CEOs a conceber e estruturar estratégias para melhor gerir os desafios, ao mesmo tempo que maximizam as oportunidades enquanto procuram formas de transformar os seus negócios. Da ideia à implementação, as equipas da EY-Parthenon ajudam as organizações a construir um mundo de negócios melhor, fomentando o valor a longo prazo. EY Parthenon é uma marca sob a qual várias firmas-membro da EY em todo o mundo prestam serviços de consultoria estratégica. Para mais informações, por favor visite [https://www.ey.com/pt\\_pt/strategy](https://www.ey.com/pt_pt/strategy).

© 2022 Ernst & Young, S.A.

Todos os direitos reservados.