



Instituto da Habitação
e da Reabilitação Urbana



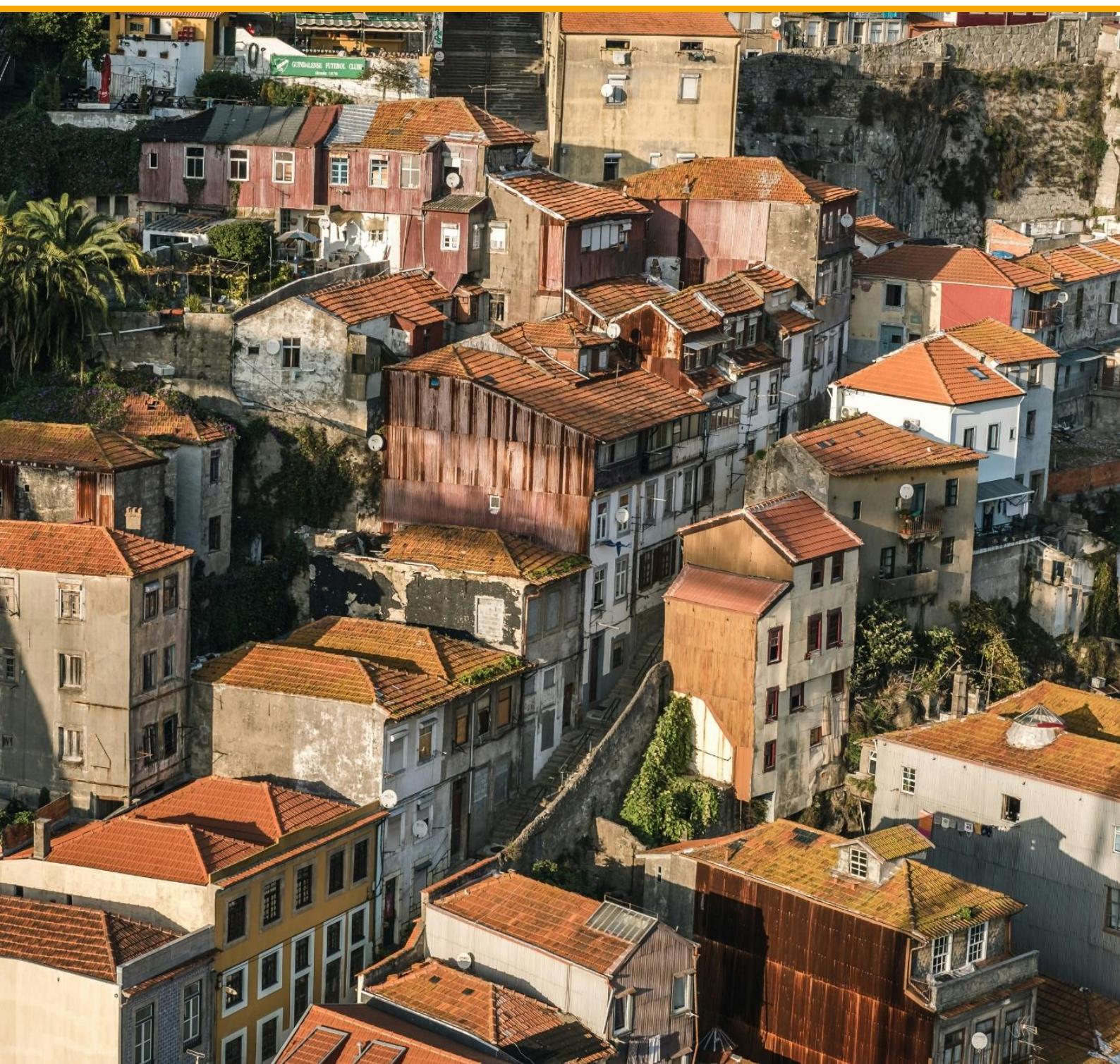
REPÚBLICA
PORTUGUESA

INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO

PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Territórios com Falta ou Desadequação da Oferta Habitacional em Portugal

setembro 2024



FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Programa Nacional de Habitação

Territórios com Falta ou Desadequação da Oferta Habitacional em Portugal

EDIÇÃO

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5

1099-019 Lisboa

Website: www.portaldahabitacao.pt

Endereço Eletrónico: ihru@ihru.pt

COORDENAÇÃO

Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Endereço Eletrónico: oharu@ihru.pt

Lisboa, setembro 2024

Sumário Executivo

O estudo designado “Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal”, foi elaborado no âmbito da execução do Programa Nacional de Habitação (PNH), aprovado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro. Em concreto, responde ao disposto no Eixo 1 – Reforçar e qualificar o parque habitacional público, Medida 4 – Processo aquisitivo de imóveis, Meta 2, que prevê a identificação dos territórios com carência ou inadequação de oferta habitacional no Relatório Anual da Habitação a apresentar no primeiro semestre de 2025.

A análise desenvolvida visa complementar a identificação das Zonas de Pressão Urbanística (ZPU) efetuada pelos municípios, criando uma base técnica e legal para o exercício do direito de preferência por parte do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, conforme alterado, e do Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro.

O relatório está estruturado em capítulos, abordando desde o enquadramento normativo até à identificação dos territórios visados, passando pela caracterização do parque habitacional e pela apresentação da metodologia adotada, com base em indicadores robustos e fontes oficiais.

Objetivos e enquadramento legal

A base legal do estudo decorre da necessidade de identificar territórios em que exista dificuldade significativa de acesso à habitação, seja por:

- Escassez ou desadequação da oferta face às necessidades da população; ou
- Oferta existente a valores superiores aos suportáveis pelos agregados familiares, resultando em sobrecarga de despesas com habitação.

O Decreto-Lei n.º 159/2006, artigo 2.º-A, estabelece que esta identificação deve resultar da análise combinada de indicadores relacionados com:

- Preços do mercado habitacional;
- Rendimentos dos agregados familiares;
- Carências habitacionais e caracterização do parque habitacional.

Este quadro legal confere legitimidade à utilização do direito de preferência por parte de entidades públicas, inclusive em territórios não abrangidos por ZPU formalmente delimitadas, ampliando o raio de atuação do Estado na aquisição de imóveis com finalidade habitacional.

Metodologia e dados utilizados

A metodologia baseou-se em critérios objetivos sustentados nos dados estatísticos disponíveis:

- Séries temporais de indicadores oficiais (ex: preços de venda e arrendamento, rendimentos medianos por concelho, tipologia e estado do parque habitacional);

- Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), nomeadamente os conceitos padronizados relativos ao setor habitacional;

Foram formulados cenários alternativos de identificação de territórios com maior desequilíbrio entre procura e oferta habitacional, bem como aqueles com incapacidade de resposta do parque habitacional existente, quer pela sua tipologia, localização, quer pelo valor de mercado incompatível com os rendimentos locais.

Resultados e grupos de territórios

A análise permitiu identificar territórios com desequilíbrios significativos entre a oferta e a procura habitacional, com 78 municípios onde a aquisição de habitação implica uma taxa de esforço superior a 50%, e 76 municípios onde o arrendamento apresenta o mesmo nível de sobrecarga. A interseção entre ambos resultou em 54 municípios, e a reunião de ambos os critérios identificou 100 municípios com dificuldades em ambas as formas de acesso.

Foram constituídos quatro grupos de municípios, com graus distintos de robustez estatística. Os Grupos 2 e 4, associados ao arrendamento e à combinação das duas vias de acesso, incluem muitos territórios com dados insuficientes, o que obrigou à utilização de informação agregada a nível NUTS III — introduzindo potenciais enviesamentos na análise.

Em contrapartida, os Grupos 1 (aquisição) e 3 (interseção de aquisição e arrendamento) apresentam maior consistência estatística, sendo mais indicados para apoiar a delimitação dos territórios prioritários no âmbito do Relatório de Monitorização do PNH, da responsabilidade do Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana do IHRU.

Cenário recomendado

A seleção do cenário mais adequado entre os três definidos não é linear. No entanto, tendo em consideração:

- O contexto atual de rendimentos medianos anuais a rondar os 14 mil euros (aproximadamente 1.000 euros mensais);
- A fraca elasticidade da oferta pública de arrendamento;
- A robustez dos dados relativos à mediana das vendas;
- A importância da fiabilidade estatística para fundamentar o exercício do direito de preferência do Estado;

Conclui-se que o Cenário 1, Grupo 1 – com taxa de esforço de 35% oferece o melhor compromisso, sendo considerado mais adequado para orientar a atuação pública na identificação dos territórios com necessidades habitacionais.

Conclusão e Próximos Passos

O estudo sublinha a importância de uma abordagem técnica baseada em dados para orientar a ação pública no setor da habitação. Reforça a necessidade de aprofundar o conhecimento, em articulação com outras entidades como as autarquias e o INE, de algumas matérias como os alojamentos "vagos por outros motivos" (Censos 2021), apesar de apresentarem condições de habitabilidade, referindo ainda a importância de dispor de informação mais detalhada sobre rendimentos e preços da habitação, nomeadamente a taxa de esforço associada aos encargos com a habitação — incluindo o arrendamento — e as medianas de preço por m².

Tendo em conta o atual contexto, com rendimentos medianos anuais na ordem dos 14 mil euros (cerca de 1.000 euros mensais), uma resposta limitada da oferta pública de habitação nos segmentos de arrendamento apoiado e acessível, considera-se que o *Cenário 1, Grupo 1* – com taxa de esforço de 35% – representa o maior compromisso entre realismo e exigência, sendo a base mais equilibrada para a definição dos territórios com necessidades habitacionais não satisfeitas.

Índice

1. Introdução	11
2. Enquadramento	12
3. Metodologia	14
3.1. Relação entre os rendimentos dos agregados e o preço de aquisição	16
3.2. Relação entre os rendimentos dos agregados e o preço do arrendamento	18
4. Caracterização do parque habitacional	19
4.1. Dinâmicas populacionais e habitacionais	19
4.2. Dinâmicas da Construção e da Reabilitação	35
4.3. Dinâmicas globais com reflexos locais - alojamento local e ARI (vistos gold)	40
4.4. Dinâmicas imobiliárias recentes	48
5. Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional	53
5.1. Cenário 1: Taxa de esforço máxima dos agregados – 35%	53
5.2. Cenário 2: Taxa de esforço máxima dos agregados – 40%	58
5.3. Cenário 3: Taxa de esforço máxima dos agregados – 50%	63
6. Conclusão e recomendações	67
7. Referências bibliográficas	69
8. Lista de séries utilizadas	70
9. Lista de conceitos do INE utilizados	72
Anexos	75

Índice de figuras

Figura 1. Rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais no percentil 50 (€) por município, 2022.	14
Figura 2. População residente (N.º) por NUTS III, 2023.	20
Figura 3. População residente (N.º) por município, 2023.	20
Figura 4. Evolução da população residente, dos alojamentos familiares clássicos e dos agregados domésticos privados (N.º), Portugal, Censos 1981 a 2021.	20
Figura 5. Rácio entre os alojamentos familiares clássicos e os agregados familiares, por município, Censos 2021.	21
Figura 6. Dimensão média dos agregados familiares, Portugal, Censos 1981 a 2021.	22
Figura 7. Dimensão média dos agregados familiares, por município, Censos 2021.	22
Figura 8. Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação (%), Portugal, Censos 1981 a 2021.	22
Figura 9. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual nos alojamentos familiares clássicos (%), por município, Censos 2021.	23
Figura 10. Peso dos alojamentos familiares clássicos de uso sazonal, nos alojamentos familiares clássicos (%), por município, Censos 2021.	23
Figura 11. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em regime de propriedade ou copropriedade nos alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%), por município, Censos 2021.	24
Figura 12. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em regime de propriedade ou copropriedade sem encargos financeiros com a aquisição nos alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%), por município, Censos 2021.	24
Figura 13. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras instituições sem fins lucrativos (N.º e taxa de variação) Portugal, Censos 1991 a 2021	25
Figura 14. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras ISFL (N.º), por município, Censos 2021.	25
Figura 15. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras ISFL no total de alojamentos familiares clássicos (%) por município, Censos 2021.	25
Figura 16. Alojamentos propriedade do IHRU (N.º), por município, 2023.	26
Figura 17. Superfície média útil (m²) dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual por município, Censos 2021.	28
Figura 18. Divisões por alojamento familiar clássico de residência habitual (Nº) por município, Censos 2021.	28
Figura 19. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por índice de lotação (%), Portugal, Censos 2001 a 2021.	28
Figura 20. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em sublotação no total de alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%) por município, Censos 2021.	29
Figura 21. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em sobrelotação no total de alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%) por município, Censos 2021.	29
Figura 22. Alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (N.º), por município, Censos 2021.	31
Figura 23. Peso dos alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas no total de alojamentos familiares clássicos (%) por município, Censos 2021.	31
Figura 24. Alojamentos familiares clássicos vagos (N.º), Portugal, Censos 2021.	32
Figura 25. Peso de alojamentos familiares clássicos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras no total de alojamentos vagos (%) por município, Censos 2021.	32
Figura 26. Peso de alojamentos familiares clássicos vagos para venda ou arrendamento em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras no total de alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (%) por município, Censos 2021.	33
Figura 27. Peso de alojamentos familiares clássicos vagos por outros motivos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras no total de alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (%) por município, Censos 2021.	33
Figura 28. Agregados em indignidade habitacional identificados no programa 1º Direito (N.º) por município, março de 2024.	34
Figura 29. Peso dos agregados em indignidade no programa 1º Direito no total de agregados (%) por município, março de 2024 e Censos 2021.	34
Figura 30. Fogos concluídos e licenciados em construções novas para habitação familiar (N.º), Portugal, 1995 a 2023.	36
Figura 31. Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar por tipologia (%), Portugal, 2003, 2013 e 2023.	37
Figura 32. Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar por entidade promotora (%), Portugal, 2003, 2013 e 2023.	37
Figura 33. Fogos concluídos em construções novas para Habitação familiar (N.º) por município, 2023.	38
Figura 34. Fogos concluídos em intervenções de reabilitação (N.º), Portugal, 1995 a 2023*.	39
Figura 35. Registos de alojamento local (N.º) por data de registo até 15.07.2024, Portugal Continental e RAM.	40

Figura 36. Registos de alojamento local (N.º) por mês, Portugal continental, janeiro 2016 a junho 2024.	42
Figura 37. Registos de alojamento local (N.º) por município até 15.07.2024, Portugal continental.	43
Figura 38. Proporção dos registos de alojamento local até 15.07.2024 nos alojamentos familiares clássicos (%) segundo os Censos 2021, Portugal continental.	43
Figura 39. Montante de investimento médio por concessão ARI, entre 2013 e 2023 (milhares de euros), Portugal.	46
Figura 40. Concessões por compra de imóveis (N.º) por município, 2020 a 2022.	47
Figura 41. Transações de alojamentos familiares (N.º e €); Portugal; 2009 a 2023.	48
Figura 42. Contratos celebrados (N.º) e montante de crédito concedido (M€), Portugal, 2013 a 2023.	49
Figura 43. Evolução do montante médio dos contratos celebrados, Portugal, 2013 a 2023.	50
Figura 44. Valor mediano das vendas de alojamentos familiares (€/m²) por NUTS III, 2023.	50
Figura 45. Valor mediano das vendas de alojamentos familiares (€/m²) por município, 2023.	50
Figura 46. Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (N.º); Portugal; 2017 a 2023.	51
Figura 47. Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (N.º) por município, 2023.	51
Figura 48. Valor mediano das rendas de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€/m²) por município, 2023.	51
Figura 49. Comparação entre a taxa de variação do índice de rendimento médio mensal líquido da população empregada (Base - 2015) e a taxa de variação do índice de preços da habitação (Base - 2015), Portugal, 4T 2012 a 4T 2023.	52
Figura 50. Distribuição dos municípios por rácio entre vendas e rendimentos no cenário 1 (35%).	54
Figura 51. Distribuição dos municípios por rácio entre rendas e rendimentos no cenário 1 (35%).	54
Figura 52. Diagrama de Venn dos municípios por rácio de vendas e rendas no cenário 1.	55
Figura 53. Distribuição dos municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 1 (35%).	55
Figura 54. Distribuição dos municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 1 (35%).	55
Figura 55. Distribuição dos municípios por rácio entre vendas e rendimentos no cenário 2 (40%).	59
Figura 56. Distribuição dos municípios por rácio entre rendas e rendimentos no cenário 2 (40%).	59
Figura 57. Diagrama de Venn dos municípios por rácio de vendas e rendas no cenário 2.	60
Figura 58. Distribuição dos municípios resultante da interseção entre as duas vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 2 (40%).	61
Figura 59. Distribuição dos municípios resultante da reunião entre as duas vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 2 (40%).	61
Figura 60. Distribuição dos municípios por rácio entre vendas e rendimentos no cenário 3 (50%).	63
Figura 61. Distribuição dos municípios por rácio entre rendas e rendimentos no cenário 3 (50%).	63
Figura 62. Diagrama de Venn dos municípios por rácio de vendas e rendas no cenário 3.	64
Figura 63. Distribuição dos municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 3 (50%).	65
Figura 64. Distribuição dos municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 3 (50%).	65

Índice de tabelas

Tabela 1. Rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais (€) por percentis, Portugal, 2022.	14
Tabela 2. Número e proporção da população residente por grupo etário, Portugal, 2023.	19
Tabela 3. Taxa de variação da população residente, dos alojamentos familiares clássicos e dos agregados domésticos privados, Portugal, Censos 1981 a 2021.	20
Tabela 4. Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	22
Tabela 5. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por regime de ocupação (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	23
Tabela 6. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por entidade proprietária (N.º e %), Portugal, Censos 1991 a 2021.	24
Tabela 7. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por escalão de área útil (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	27
Tabela 8. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por número de divisões (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	27
Tabela 9. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por índice de lotação (N.º, variação e taxa de variação), Portugal, Censos 2011 e 2021.	30
Tabela 10. Alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reabilitação médias ou profundas por forma de ocupação (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	30
Tabela 11. Alojamentos familiares clássicos vagos em edifícios por necessidades de reparação por tipo de vago (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	32

Tabela 12. Famílias em situação de indignidade habitacional no âmbito do 1º Direito por tipo da indignidade (N.º e %), Portugal, março de 2024.	34
Tabela 13. Alojamentos familiares clássicos por época de construção (N.º e %), Portugal, Censos 2021.	35
Tabela 14. Tipologia dos registos de alojamento local até 15.07.2024, Portugal continental e RAM.	40
Tabela 15. Relação entre alojamentos locais 2012 a 2020 e indicadores dos Censos 2011 a 2021 por freguesia do município do Porto.	44
Tabela 16. Relação entre alojamentos locais 2012 a 2020 e indicadores dos Censos 2011 a 2021 por freguesia do município de Lisboa.	44
Tabela 17. Autorização de Residência para atividade de investimento em número e em montantes (milhares de euros), Portugal, entre 2012 e 2023.	45
Tabela 18. Alojamentos familiares por categoria do alojamento, por domicílio fiscal do comprador e por setor institucional do comprador (N.º e €) e montante médio por transação em euros, Portugal, 2023.	49
Tabela 19. Peso de indicadores nos municípios por grupo no cenário 1 (taxa de esforço 35%).	56
Tabela 20. Peso de indicadores nos municípios por grupo no cenário 2 (taxa de esforço 40%).	62
Tabela 21. Peso de indicadores nos municípios por grupo no cenário 3 (taxa de esforço 50%).	66

Abreviaturas

AL – Alojamento Local
AM – Áreas Metropolitanas
AMP – Área Metropolitana do Porto
ARI – Autorização de Residência para o Investimento
ARU – Área de Reabilitação Urbana
BdP – Banco de Portugal
ELH – Estratégia Local de Habitação
ICOR – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE – Instituto Nacional de Estatística, IP
IPH – Índice de Preços da Habitação
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRS – Imposto sobre o Rendimento Singular
ISFL – Instituições sem fins lucrativos
LBH – Lei de Bases da Habitação
NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação
NUTS – Nomenclatura de Unidades Territoriais
OHARU – Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana
P1D – Programa 1º Direito
PAA – Programa de Apoio ao Arrendamento
PAER – Programa ao Apoio Extraordinário de Renda
PNH – Programa Nacional da Habitação
RAA– Região Autónoma dos Açores
RAM – Região Autónoma da Madeira
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
TP – Turismo de Portugal

1. Introdução

O presente estudo, designado “Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal”, visa contribuir para a resposta ao disposto no Programa Nacional da Habitação (PNH) aprovado pela Lei nº 2/2024, de 5 de janeiro, concretamente ao referido no Eixo 1 – Reforçar e qualificar o parque habitacional público, enquanto resposta permanente, Medida 4 - Processo aquisitivo de imóveis, Meta 2, que determina a *“Identificação, no âmbito do Relatório Anual da Habitação a apresentar no primeiro semestre de 2025, dos territórios com falta ou desadequação da oferta, nos termos previstos no artigo 2.º-A do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, complementar à identificação das zonas de pressão urbanística por parte dos municípios”*.

Para o efeito, o documento está organizado em nove capítulos, a saber:

1. Introdução;
2. Enquadramento;
3. Metodologia;
4. Caracterização do parque habitacional;
5. Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional;
6. Conclusão e recomendações;
7. Referências bibliográficas e legislação;
8. Lista de séries utilizadas;
9. Lista de conceitos do INE utilizados.

São parte integrante do Estudo dois anexos: A1- Lista de municípios por cenário e A2 - Aplicação da metodologia relativa à relação entre os rendimentos dos agregados e o preço de aquisição por município.

2. Enquadramento

O Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro, que regulamenta as normas da Lei de Bases da Habitação (LBH), consagra que o Estado, as Regiões Autónomas e os Municípios passam a dispor do direito legal de preferência nas alienações onerosas de imóveis destinados a uso habitacional, sempre que estes se encontrem situados em Zonas de Pressão Urbanística (ZPU) ou em territórios identificados no âmbito do Programa Nacional de Habitação (PNH), com base na falta ou desadequação da oferta habitacional.

Este direito de preferência é exercido, por ordem de prioridade, em primeiro lugar pelos Municípios, seguido pelas Regiões Autónomas e, em último lugar, pelo Estado, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

Para além das zonas de pressão urbanística, o exercício do direito de preferência por entidades públicas para fins habitacionais encontra-se igualmente previsto em outras situações, designadamente:

- Na transmissão onerosa entre particulares de terrenos, edifícios ou frações localizadas em Áreas de Reabilitação Urbana, conforme o disposto no artigo 58.º da Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto;
- Na alienação de fogos construídos ou adquiridos com apoios públicos, no âmbito do regime jurídico das cooperativas de habitação, nos casos em que estas não exerçam o seu próprio direito de preferência, nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 502/99, de 19 de novembro.

Até 25 de julho de 2024, foi possível identificar que pelo menos 12 municípios haviam já procedido à delimitação formal de zonas de pressão urbanística, incluindo: Almada, Bragança, Cascais, Mafra, Matosinhos, Lisboa, Ponte de Lima, Seixal, Setúbal, Vendas Novas, Viana do Castelo e Viseu¹.

Como referido acima, a medida 4 do PNH estipula como meta 2 a *“identificação, no âmbito do Relatório Anual da Habitação a apresentar no primeiro semestre de 2025, dos territórios com falta ou desadequação da oferta, nos termos previstos no artigo 2.º -A do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, complementar à identificação das zonas de pressão urbanística por parte dos municípios”*. Entende-se assim que da identificação de tais territórios em sede de PNH resultará um instrumento adicional de exercício de direito de preferência pelo Estado, complementando a delimitação das zonas de pressão urbanística efetuada a nível municipal, nos casos em que tal zonamento tenha sido efetuado.

¹ A delimitação geográfica da zona de pressão urbanística é da competência da assembleia municipal respetiva, sob proposta da câmara municipal, e é publicada através de aviso na 2.ª série do Diário da República. A compilação dos avisos publicados até à data é possível consultar no capítulo ‘Referências bibliográficas’ do presente trabalho.

O serviço “[Casa Pronta](#)” do Ministério da Justiça, onde é possível às entidades públicas manifestar a intenção de exercer a preferência, deve ser melhorado, permitindo maior eficiência e eficácia de serviço na ótica do utilizador (IHRU, autarquias locais, etc).

Para identificar os territórios com falta ou desadequação de oferta importa, como refere a meta, considerar o disposto no artigo 2.º -A do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, que determina: *“Considera-se 'zona de pressão urbanística' aquela em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação, por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes ou por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos.”*

O n.º 2 deste artigo dispõe que esta delimitação “fundamenta-se na análise conjugada de séries temporais de indicadores relativos aos:

- a) preços do mercado habitacional,
- b) rendimentos das famílias ou às
- c) carências habitacionais, incluindo a caracterização do parque,

Os territórios com falta ou desadequação de oferta são, nos termos do artigo 2-A, aqueles em que se verifique:

- 1. dificuldade significativa de acesso à habitação, por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes; ou
- 2. por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos.

Assim, constata-se que se procurou apontar como fatores críticos os seguintes: binómio **preço/rendimento** dos agregados e a **desadequação da oferta** (aqui podem ser considerados diversos fatores, como seja tipologia, localização, outros). Estabelecidos em lei os elementos que norteiam e balizam a metodologia a adotar, nos pontos seguintes é explicitada a metodologia, bem como o conjunto de pressupostos que conduziram à proposta de identificação dos referidos territórios.

3. Metodologia

A presente metodologia estabelece-se como resposta primeiramente ao binómio preço/rendimentos, por via do acesso a uma habitação por compra e depois através do arrendamento. Para melhor entendimento da realidade retratada é igualmente parte do estudo uma densa caracterização do parque habitacional existente.

O modelo de análise assenta na construção de cenários que seguem parâmetros e pressupostos padrão para taxas de esforço de 35%; 40% e 50%². De igual forma, neste contexto recorre-se à noção percentil 50 ou seja, o valor mediano dos rendimentos brutos dos agregados fiscais.

Desagregação geográfica: Município, NUTS III de 2024 e freguesias de Lisboa e Porto.

Fonte de dados: INE, IHRU, Banco de Portugal, Turismo de Portugal, Eurostat.

Data de reporte dos dados: Censos 1981 a 2021, ano 2022 e 2023³.

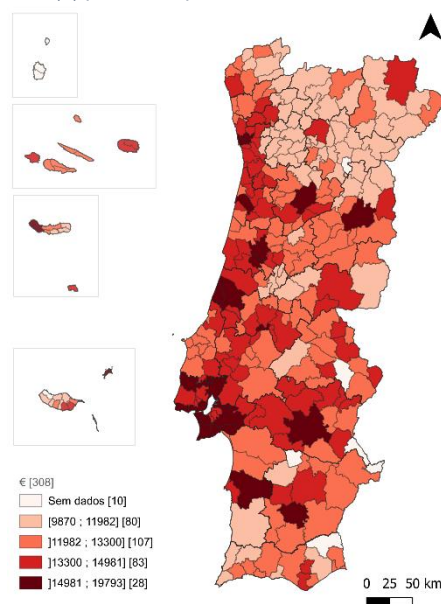
Universo de agregados fiscais: A população em análise no estudo são os agregados fiscais no percentil 50 dos rendimentos brutos declarados por município.

A tabela 1 apresenta os valores mais recentes publicados pelo INE para Portugal por percentil.

Tabela 1. Rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais (€) por percentis, Portugal, 2022.

Percentil	Rendimento (€)
10	5 205
20	8 266
25	9 281
30	9 870
40	11 550
50	13 897
60	17 182
70	21 672
75	24 681
80	28 650
90	42 572

Figura 1. Rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais no percentil 50 (€) por município, 2022.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

² A escolha de 35% tem como justificação que nos programas públicos, por exemplo o PAA ou o PAER considera-se que cada agregado familiar não deve despendar mais de 35% do seu rendimento com a prestação mensal associada à habitação; Os 40% tem por base o fato do indicador publicado pelo EUROSTAT – a taxa de sobrecarga das despesas em habitação (%) utilizar esta percentagem como critério para aferir a situação de sobrecarga; Os 50% justificam-se pelas regras macroprudenciais do Banco de Portugal que utiliza esta percentagem como o rácio entre o montante de prestações mensais calculadas com todos os empréstimos do mutuário e o seu rendimento líquido.

³ Pretendia-se ter uma homogeneização dos dados em termos de período, com o propósito de ter uma visão de 2023, porém existem indicadores apenas disponíveis para o período dos Censos e nos rendimentos apenas disponível para 2022.

Do universo dos 298 municípios com dados disponíveis, 74 têm rendimentos no percentil 50 acima do valor nacional, e 224 estão abaixo, conforme figura 1.

Limitações de dados e da metodologia

- Importa ainda notar que os indicadores referentes ao valor mediano das rendas e vendas, e aos rendimentos, não se encontram disponíveis para todos os municípios portugueses. O INE publica exclusivamente dados relativos a rendas e vendas quando se verificam registos de pelo menos 33 casos; e nos rendimentos com pelo menos 2000 sujeitos passivos.
- Para os rendimentos com pelo menos 2000 sujeitos passivos não estão publicados dados para 10 municípios, recorrendo-se aos dados da NUTS III respetiva.
- A informação sobre os valores medianos das vendas em 2022 está disponível para 301 municípios, excluindo 7 municípios para os quais não estão publicados dados das vendas para o período de reporte em análise, recorrendo-se aos dados da NUTS III respetiva.
- A informação sobre os valores medianos das rendas em 2022 está disponível para 203 municípios, excluindo 105 municípios para os quais não estão publicados dados para o período de reporte em análise, recorrendo-se aos dados da NUTS III respetiva.
- Para a cenarização, no sentido de compatibilizar os indicadores utilizados e a coerência da informação estatística, por indisponibilidade de dados dos rendimentos ao nível do município para 2023, os valores medianos das rendas e das vendas reportam-se igualmente ao ano de 2022 ainda que já estejam disponibilizados para o ano de 2023.
- Adicionalmente, existem indicadores indisponíveis para o nível de desagregação das NUTS III e ao município, por exemplo, indicadores das transações e do ICOR.
- Para calcular com maior precisão a desadequação da oferta por via do preço face aos rendimentos seria necessário dispor do indicador dos rendimentos líquidos por composição do agregado familiar e por percentis de rendimentos no ano mais atual, não tendo sido possível recorrer-se ao rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais por município.
- A metodologia tem por base valores medianos, podendo não refletir com toda a exatidão as especificidades de cada território ou agregado.
- A metodologia assume uma natureza estática, ou seja, não tem em conta a procura intermunicipal ou externa.

Para representar a distribuição geográfica, excetuando os casos em que é expressamente referido o contrário, a divisão das classes utilizada nos mapas segue o método de intervalos naturais de Jenks, segundo o qual as classes com maior semelhança são agrupadas de forma a reduzir a variância dentro das classes e maximizar a variância entre as classes.

3.1. Relação entre os rendimentos dos agregados e o preço de aquisição

Como referido anteriormente, para identificar os municípios com falta ou desadequação da oferta utilizou-se o critério definido na lei, que assenta no princípio de determinar em que territórios a oferta atinge valores de venda superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos.

Para tal, e tendo por base os pressupostos atrás mencionados, definiu-se como um dos mecanismos de aferição a capacidade de aquisição de casa própria com recurso ao crédito bancário dos agregados familiares em cada município. Para calcular o valor de aquisição do alojamento utiliza-se:

- O valor mediano das vendas por m² dos alojamentos familiares em 2022, INE;
- O ponto médio do escalão mediano da área útil com base nos Censos de 2021, INE.

O valor mediano das vendas por m² dos alojamentos familiares por município, em 2022, está disponível para 301 municípios portugueses, para os restantes 7 municípios é efetuado por recurso aos dados das NUTS III respetivas.

Paralelamente, e sem prejuízo de medidas recentes inseridas na estratégia “Construir Portugal” que introduzem aspetos particulares neste domínio⁴, as medidas macro prudenciais definidas pelo Banco de Portugal⁵ fixam genericamente o seguinte:

- 90%, como rácio mínimo entre o montante do empréstimo e o valor de avaliação do imóvel dado em garantia para créditos para habitação própria e permanente;
- 30 anos, como maturidade média dos novos créditos à habitação, crédito com garantia hipotecária ou equivalente.

Neste contexto, para a concessão do crédito, foram assumidas como premissas:

- O valor do crédito correspondente a 90%⁶ do valor do imóvel, excluindo-se, assim, o valor de 10% aos capitais próprios;
- Duração de 360 meses (30 anos);
- Média da taxa de juro implícita no total de contratos em vigor, entre julho de 2023 e junho de 2024, ou seja, para o estudo é considerada a taxa de 4,448% ao ano.

Em relação aos rendimentos, foi utilizado o valor mediano do rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais, em 2022 por município.

⁴ Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho - estabelece as condições em que o Estado pode prestar garantia pessoal a instituições de crédito com vista à viabilização de concessão de crédito à habitação própria e permanente a jovens até aos 35 anos.

⁵ Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/perguntas-frequentes-de-medidas-macroprudenciais>

⁶ Em 2023, o financiamento para comprar casa cobria, em média, 69% do valor do imóvel. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/comunicado/comunicado-do-banco-de-portugal-sobre-implementacao-da-recomendacao-macroprudencial-0>

Por fim, calculou-se o rácio entre a prestação mensal do crédito à habitação e o valor máximo disponível dos agregados no percentil 50 de rendimento, de acordo com a taxa de esforço.

Nos casos em que este rácio excede os 100%, conclui-se que não haverá condições para suportar uma prestação de um crédito para um alojamento com uma área “mediana”⁷ do município, não despendendo mais de 35%, 40% ou 50% do rendimento, em função do cenário considerado.

Assim, em termos de fórmula de cálculo do acesso a uma habitação por via do crédito à aquisição, temos:

90% - Valor máximo do rácio entre o montante do crédito à habitação e o valor da avaliação do imóvel
360 – Duração, em meses, do crédito à habitação

V_i – Valor mediano das vendas por m^2 dos alojamentos familiares para o município i em 2022

A_i – Ponto médio do escalão mediano da área útil dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual para o município i , Censos 2021.

I – Média da taxa de juro implícita no total de contratos em vigor, entre julho de 2023 e junho de 2024, Portugal.

Rb_i – Rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais com residência fiscal no município i no percentil 50, 2022.

C – Taxa de esforço máxima dos agregados (35%, 40% ou 50%)

$i = \{Abrantes, \dots, Vouzela\}$.

A prestação mensal do crédito (P), obtém-se:

$$P = \frac{90\% \times V_i \times A_i \times \frac{I}{12}}{1 - (1 + \frac{I}{12})^{-360}}$$

Para o cálculo do rácio de sobrecarga por via de aquisição, procede-se:

$$\frac{P}{\left(\frac{Rb_i}{12}\right) \times C} \times 100\%$$

⁷ A área encontra-se por escalões, desta forma não é possível aferir a mediana. Utilizou-se o ponto médio do escalão mediano para solucionar esta limitação.

3.2. Relação entre os rendimentos dos agregados e o preço do arrendamento

No apuramento pelo critério da relação tendo em conta a via do arrendamento habitacional, utilizou-se uma metodologia semelhante, em que as rendas são dadas pelo valor mediano das rendas por m² dos novos contratos de alojamentos familiares em 2022 e do ponto médio do escalão mediano para o município. O valor mediano das rendas por m² dos alojamentos familiares por município, em 2022, está disponível para 203 municípios portugueses, para os restantes 105 municípios é efetuado por recurso aos dados das NUTS III respetivas.

Assim, em termos de fórmula de cálculo do acesso por via do arrendamento, temos:

R_i – Valor mediano das rendas por m² dos novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares para o município i em 2022.

A_i – Ponto médio do escalão mediano da área útil dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual para o município i , Censos 2021.

Rb_i – Rendimento bruto anual declarado dos agregados fiscais com residência fiscal no município i no percentil 50, 2022.

C – Taxa de esforço máxima dos agregados (35%, 40% ou 50%).

$i = \{Abrantes, \dots, Vouzela\}$.

Para o cálculo do rácio, procede-se:

$$\frac{R_i \times A_i}{\left(\frac{Rb_i}{12}\right) \times C} \times 100\%$$

Este modelo tem como objetivo distinguir os municípios com falta ou desadequação de oferta por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pelos agregados familiares com um padrão de rendimentos determinado.

Assim, também neste critério se pretende concluir sobre que municípios são compatíveis com falta ou desadequação de oferta quando um agregado que se encontra no percentil 50 dos rendimentos (mediana), não acedendo a uma habitação sem gastar mais de 35%, 40% ou 50% do seu rendimento, em função do cenário utilizado.

Em termos metodológicos estão descritos os aspetos preponderantes que vão permitir determinar com grau de aproximação razoável o conjunto de territórios que se deparam com maiores dificuldades no acesso a uma habitação. Não se extinguindo a análise nestes aspetos do mercado imobiliário, importará corroborar com outros dados caracterizadores da população, agregados, alojamentos, fogos vagos, estado de conservação, habitação e construção, incluindo de igual forma uma secção de análise sobre o alojamento local e as Autorizações de Residência para Atividade de Investimento (ARI) ou vistos gold.

4. Caracterização do parque habitacional

No presente capítulo apresenta-se uma análise às características do parque habitacional com base em diversas dimensões e por correlação com a população e agregados familiares no conceito e termos utilizados pelo INE, com dados maioritariamente provenientes dos Censos, de inquéritos realizados pelo INE (ICOR), informação do Banco de Portugal (BdP) e do IHRU, I.P.

A caracterização do parque habitacional e correlação com as dinâmicas populacionais, habitacionais imobiliárias recentes e o contexto global tem por objetivo fornecer elementos estatísticos mais robustos para a cenarização, proporcionando, assim, uma identificação mais documentada dos territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional. Nestes termos, nos pontos seguintes é efetuada essa mesma análise.

4.1. Dinâmicas populacionais e habitacionais

Em 2023, a população residente era de 10 639 726 (+1,2% face a 2022). Segundo as estimativas anuais da população residente, registou-se um aumento da mesma, que se deveu a um saldo migratório positivo (+155 701 pessoas em 2023). De realçar que o saldo natural, apesar de negativo, tem vindo a melhorar.

Em 2023, a idade mediana da população residente era de 47,1 anos.

Tabela 2. Número e proporção da população residente por grupo etário, Portugal, 2023.

Total	Menos de 19 anos	20 – 34 anos	35 – 49 anos	50 – 64 anos	65 e mais anos
10 639 726	1 891 874	1 736 908	2 172 102	2 274 267	2 564 575
100%	17,8%	16,3%	20,4%	21,4%	24,1%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em 2023, as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto concentraram cerca de 45% da população residente total, destacando-se que 227 municípios registaram entre 435 e 33 838 habitantes.

Figura 2. População residente (N.º) por NUTS III, 2023.

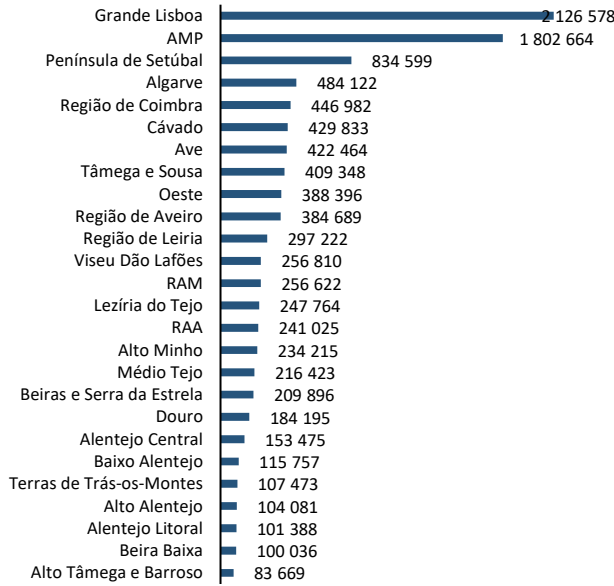
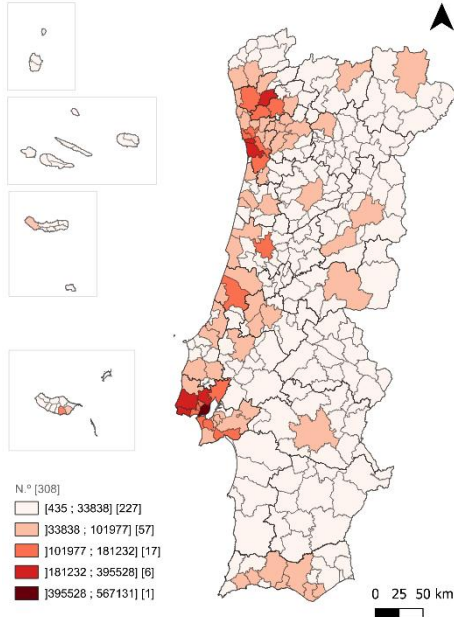


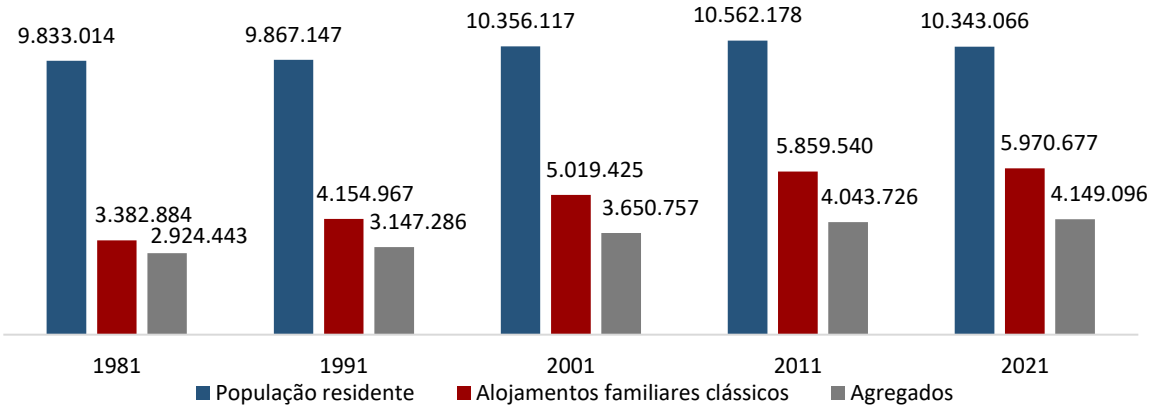
Figura 3. População residente (N.º) por município, 2023.



Fonte: INE
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

De acordo com os Censos, a população residente em Portugal diminuiu entre 2011 e 2021 (-2,1%). Em 2021, a população residente era de 10 343 066 e existiam 5 970 677 alojamentos familiares clássicos, um aumento de +1,9%, face a 2011.

Figura 4. Evolução da população residente, dos alojamentos familiares clássicos e dos agregados domésticos privados (N.º), Portugal, Censos 1981 a 2021.



Fonte: INE
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Tabela 3. Taxa de variação da população residente, dos alojamentos familiares clássicos e dos agregados domésticos privados, Portugal, Censos 1981 a 2021.

	1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2021
População	+0,3%	+5%	+2%	-2,1%
Alojamentos	+22,8%	+20,8%	+16,7%	+1,9%
Agregados	+7,6%	+16%	+10,8%	+2,6%

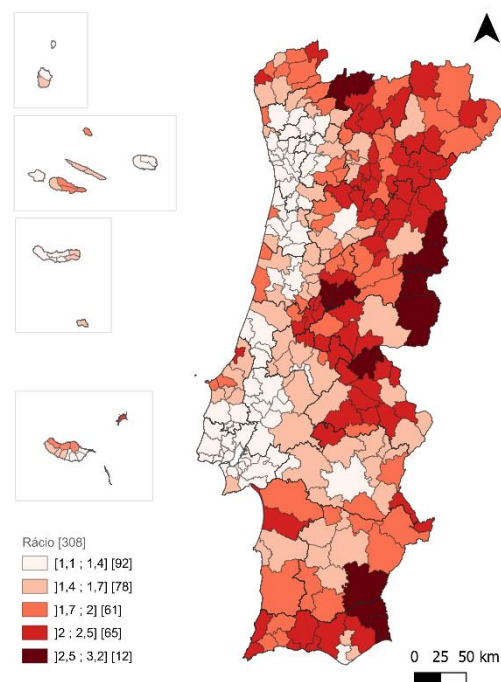
Fonte: INE
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

A comparação dos alojamentos familiares clássicos com os agregados domésticos privados, que em igual período passaram de 4 043 726 para 4 149 096 (um aumento de 2,6%), permite a leitura como se evidencia adiante, de que a problemática do acesso a uma casa não reside no parque habitacional existente. Deste modo, a relação alojamentos familiares clássicos e agregados domésticos privados era de 1,4 casas por agregado a nível nacional.

Desta relação é evidente que ao nível dos municípios não se verifica nenhum caso em que o número de alojamentos existentes seja insuficiente. Em cerca de 30% dos municípios, a que corresponde 69,4% da população residente nos Censos 2021, foi registado um rácio entre 1,1 e 1,4. Nesse universo localizaram-se todos os municípios da Grande Lisboa, 15 dos 17 municípios da AMP, 8 dos 9 municípios da Península de Setúbal, 8 dos 11 municípios da Região de Aveiro e 8 em 11 municípios da Lezíria do Tejo. Por outro lado, em 25% dos municípios, a que corresponde 6,4% da população residente, a relação é entre 2,1 a 3,2 alojamentos por agregado familiar, com uma dispersão por todo o país, maioritariamente no interior e no Algarve.

Quanto maior é o rácio de um município, maior a proporção de alojamentos de uso sazonal/secundário ou vagos.

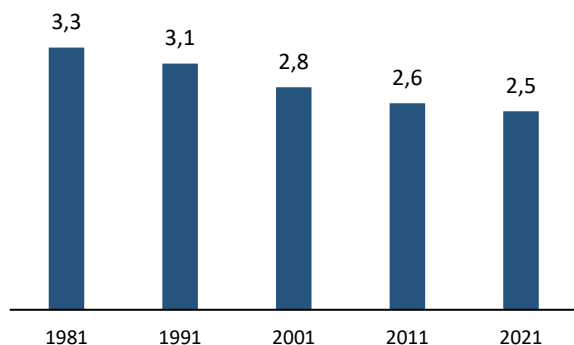
Figura 5. Rácio entre os alojamentos familiares clássicos e os agregados familiares, por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

Figura 6. Dimensão média dos agregados familiares, Portugal, Censos 1981 a 2021.

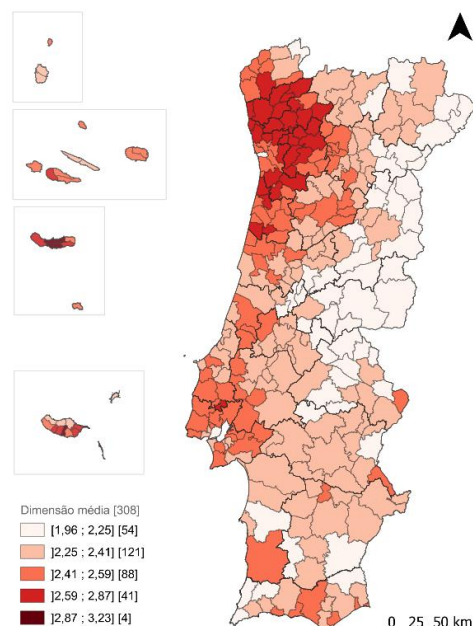


Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

A figura evidencia que entre 1981 e 2021, Portugal deparou-se com uma redução da dimensão média dos agregados familiares, sendo que em 2021 a dimensão média era de 2,5. As regiões autónomas e a região Norte litoral registaram dimensões médias dos agregados superiores.

Figura 7. Dimensão média dos agregados familiares, por município, Censos 2021.

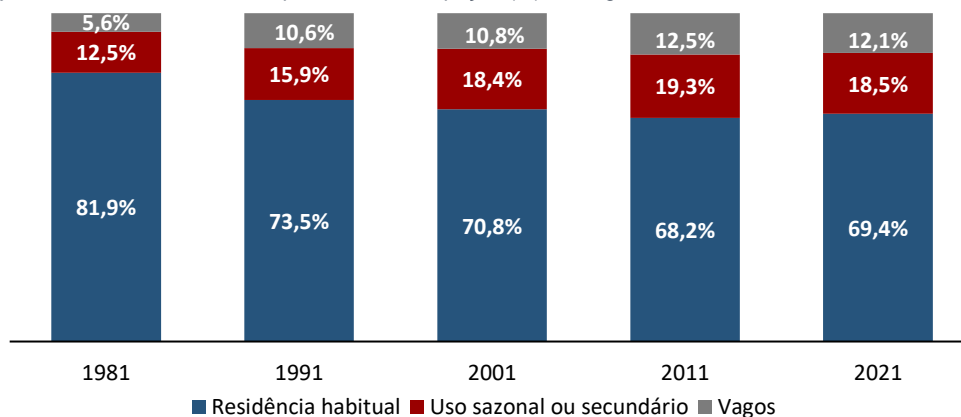


Fonte: INE

Elaboração: OHARU

No que concerne à forma de ocupação dos alojamentos familiares clássicos (4 142 581), 69,4% eram destinados a residência habitual, enquanto que 18,5% (1 104 881) se destinavam a uso sazonal ou secundário e 12,1% encontravam-se vagos.

Figura 8. Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação (%), Portugal, Censos 1981 a 2021.



Fonte: INE.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Tabela 4. Alojamentos familiares clássicos por forma de ocupação (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

Total	Residência habitual	Residência secundária	Vagos
5 970 677	4 142 581	1 104 881	723 215
100%	69,4%	18,5%	12,1%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

A questão do uso secundário ou sazonal tem particular expressão a sul e no interior de Portugal.

Figura 9. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual nos alojamentos familiares clássicos (%), por município, Censos 2021.

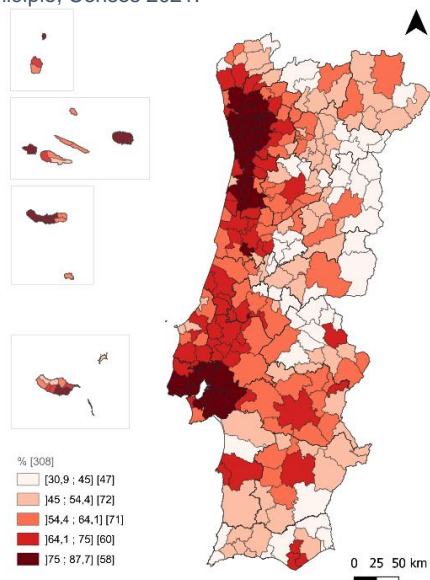
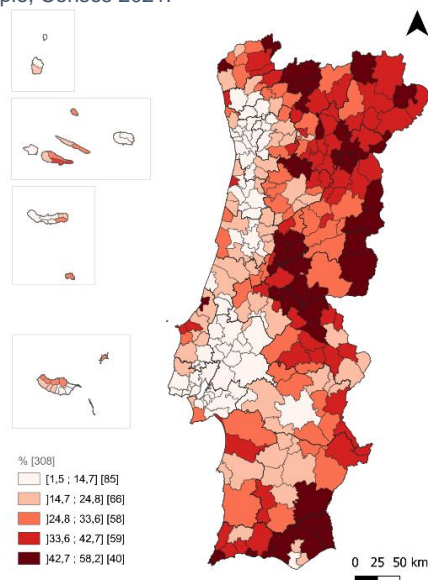


Figura 10. Peso dos alojamentos familiares clássicos de uso sazonal, nos alojamentos familiares clássicos (%), por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana.

O regime de ocupação é outro dos indicadores que aporta informação relevante para este trabalho, na medida em que a propriedade é o regime de ocupação predominante (70%) e que, segundo os Censos 2021, do conjunto de agregados em alojamentos familiares clássicos de residência habitual, 43,1% não tinham encargos financeiros com a aquisição (1 787 218 agregados em alojamentos familiares clássicos de residência habitual).

Desta feita, poder-se-á inferir, com base nos Censos 2021, que 56,9% dos agregados são impactados pelo mercado financeiro, nomeadamente, pelas variações nas taxas de juro.

Tabela 5. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por regime de ocupação (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

Total	Propriedade ou copropriedade			Arrendamento	Outras situações ⁸
	Total	Sem encargos	Com encargos		
4 142 581	2 900 093	1 787 218	1 112 875	922 810	319 678
100%	70%	-	-	22,3%	7,7%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

O peso da propriedade é predominante em todo o território, com proporções superiores a 49%. Em 13 municípios registaram-se proporções entre 49,1% e 63,6% (primeira classe da figura 11), sendo estes os municípios que registam maior expressão dos outros regimes de ocupação, nomeadamente do arrendamento. Entre estes, encontram-se os principais centros urbanos, Porto com 49,1% e Lisboa com 50,3%.

⁸ Segundo o INE, consideram-se 'outras situações' os alojamentos cedidos sem renda.

Em 193 municípios, o peso dos agregados em propriedade sem encargos financeiros com a aquisição foi de pelo menos 50%. As regiões norte, centro e a RAM registaram o maior número de municípios na última classe da figura 12 (69,6% a 82,7%).

Figura 11. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em regime de propriedade ou copropriedade nos alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%), por município, Censos 2021.

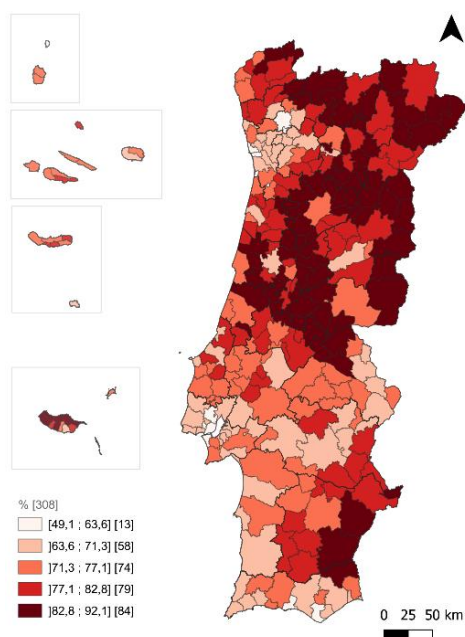
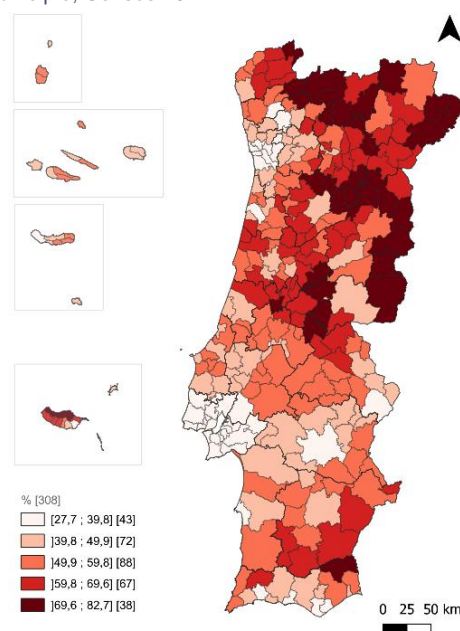


Figura 12. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em regime de propriedade ou copropriedade sem encargos financeiros com a aquisição nos alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%), por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Igualmente pertinente em termos de aferir a falta ou desadequação de oferta de habitação nos diversos territórios incluirá perceber de que forma o tipo de entidade proprietária influencia ou poderá ser relevante. De acordo com os Censos de 1991 a 2021, o ocupante proprietário é a entidade dominante, representando entre 64,7% e 75,7%, porém existe uma ligeira tendência decrescente desde 2001 do peso deste tipo face a outras entidades proprietárias.

Tabela 6. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por entidade proprietária (N.º e %), Portugal, Censos 1991 a 2021.

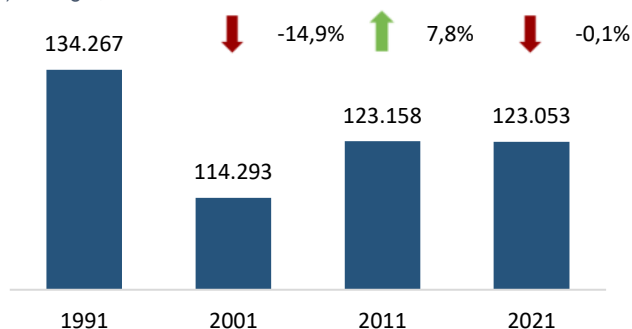
Ano	Ocupante proprietário	Outra entidade proprietária			
		Particulares ou empresas privadas	Ascendentes ou descendentes ⁹	Estado e outras instituições sem fins lucrativos	Cooperativas de habitação
1991	64,7%	30,6%	-	4,4%	0,2%
2001	75,7%	17%	3,9%	3,2%	0,1%
2011	73,2%	18%	5,5%	3,2%	0,1%
2021	70%	21,3%	5,4%	3%	0,4%
	2 900 093	882 631	221 653	123 053	15 151

Fonte: INE. Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

⁹ Dados para ascendentes ou descendentes nos Censos 1991 não estão disponíveis.

Em Portugal em termos de parque habitacional público¹⁰, em 2021, existiam 123 053 alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras entidades sem fins lucrativos. Na última década registou-se uma ligeira diminuição (-0,1%) (figura 13). O parque público e de entidades sem fins lucrativos representa, à data dos censos 2021, 2,1% dos alojamentos familiares clássicos e 3% dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual.

Figura 13. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras instituições sem fins lucrativos (N.º e taxa de variação) Portugal, Censos 1991 a 2021



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Paralelamente, importará aferir a acessibilidade a partir de uma caracterização dos territórios sob pressão em função da disponibilização de habitação pública. Por referência à NGPH, e a partir do valor nacional de 2,1%, as classes de análise são: menos de 2%, entre 2% e 5%, mais de 5%.

Figura 14. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras ISFL (N.º), por município, Censos 2021.

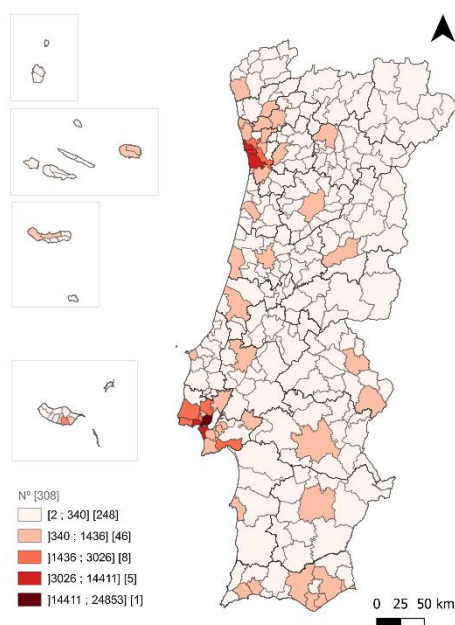
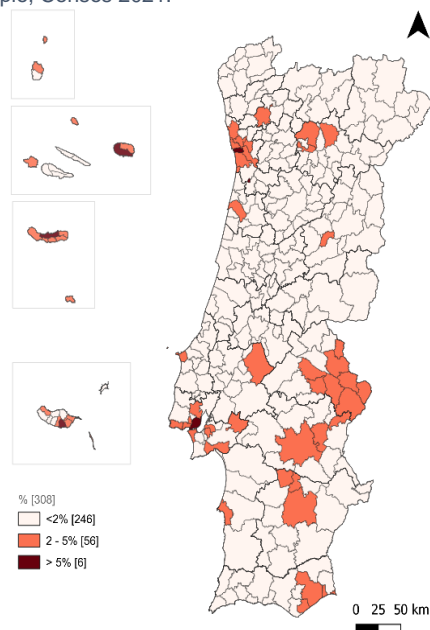


Figura 15. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual propriedade do Estado e de outras ISFL no total de alojamentos familiares clássicos (%) por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

¹⁰ Pelos Censos não é possível distinguir o parque público do Estado do parque propriedade de instituições sem fins lucrativos, nem determinar o parque público que não esteja destinado a residência habitual.

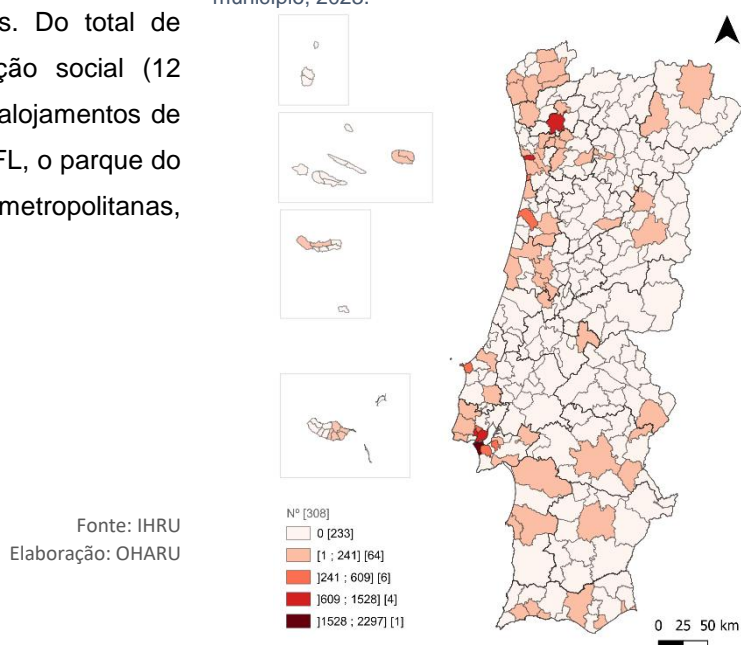
Em termos territoriais, 67,4% do parque público destinado a residência habitual localizava-se nas áreas metropolitanas, onde Lisboa foi o município com maior parque público destinado a residência habitual (20,2% do parque público em Portugal). Por outro lado, a grande maioria dos municípios detinha até 340 alojamentos propriedade do Estado e de Instituições sem fins lucrativos (ISFL) (Figura 14).

Não obstante o objetivo de aumentar o parque público de 2% para 5%¹¹ face ao número de alojamentos familiares clássicos, em 7 municípios o valor foi já atingido (Porto – 10,8%, Lisboa – 7,8%, Ribeira Grande – 6,5%, São João da Madeira – 6%, Funchal – 5,5%, Angra do Heroísmo – 5,2% e Matosinhos – 5%). Daí resulta que apesar do objetivo ser aferido em termos nacionais, existem municípios num estado mais avançado que outros. Nos territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional pode ser útil investigar o contributo de uma maior percentagem de parque habitacional público para a resiliência dos respetivos territórios. Do parque público de residência habitual, 20,4% encontrava-se em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (18 623 com necessidades médias e 6 523 com necessidades profundas). A distribuição desses alojamentos é predominante na AM com 70,1% (Grande Lisboa – 39%, Península de Setúbal – 13,3% e AMP – 17,8%).

Para efeitos da incumbência prevista no PNH, relativa à identificação dos territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional, com vista ao exercício do direito de preferência pelo Estado – em complemento às Zonas de Pressão Urbanística delimitadas pelos municípios e às ARU – torna-se relevante proceder ao escrutínio da distribuição territorial do parque habitacional propriedade do IHRU.

Em 2023, o IHRU era proprietário de 14 119 alojamentos em 75 municípios. Do total de alojamentos, 86,2% é habitação social (12 166). Em linha com o total de alojamentos de propriedade do Estado e de ISFL, o parque do IHRU concentrou-se nas áreas metropolitanas, com 62,8% do seu património.

Figura 16. Alojamentos propriedade do IHRU (N.º), por município, 2023.



¹¹ O universo para apurar os 5% não é o mesmo que o utilizado pelo estudo, dado não ser possível apurar os alojamentos de propriedade do Estado excluindo as IPSS e incluir os alojamentos do Estado que não estão no momento afetos a residência habitual, por exemplo: vagos.

Para além do número de alojamentos disponíveis, é fundamental avaliar a sua adequabilidade face às necessidades dos agregados familiares. A análise da dimensão dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual revela uma área útil média de 112,45 m², sendo que a maioria (66,6%) apresenta uma área útil até 119 m². O escalão mediano em Portugal situa-se entre os 100 e os 119 m², intervalo que, por esse motivo, foi adotado como referência para aferir a adequação das habitações às necessidades dos agregados na metodologia utilizada para identificar os territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional.

Tabela 7. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por escalão de área útil (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

Total	Menos de 30 m ²	30 a 39 m ²	40 a 49 m ²	50 a 59 m ²	60 a 79 m ²	80 a 99 m ²	100 a 119 m ²	120 a 149 m ²	150 a 199 m ²	200 m ² ou mais
4 142 581	63 269	122 829	175 651	250 364	595 976	812 997	740 779	602 442	420 263	358 011
100%	1,5%	3%	4,2%	6%	14,4%	19,6%	17,9%	14,5%	10,1%	8,8%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

De acordo com os Censos, a maioria dos alojamentos tinha entre 4 a 5 divisões (61,6%). Daqui pode-se deduzir que a tipologia dominante seria de T2 a T3, o que está em concordância com a dimensão média dos agregados (2,5)¹².

Tabela 8. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por número de divisões (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 ou mais
4 142 581	17 542	109 008	428 644	1 254 622	1 295 053	538 552	257 565	123 844	66 411	51 340
100%	0,4%	2,6%	10,3%	30,3%	31,3%	13%	6,2%	3%	1,6%	1,3%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

¹² O INE refere que “divisão”: Espaço num alojamento delimitado por paredes tendo pelo menos 4 m² de área e 2 metros de altura, na sua maior parte. Podendo embora satisfazer as condições definidas, não são considerados como tal corredores, varandas, marquises, casas de banho, despensas, vestíbulos e a cozinha se tiver menos de 4 m².

Figura 17. Superfície média útil (m²) dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual por município, Censos 2021.

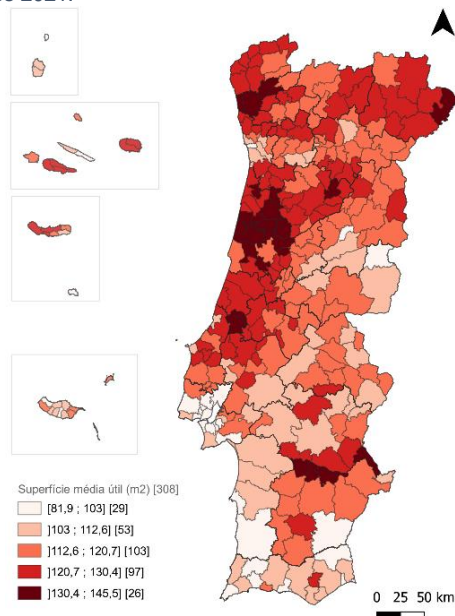
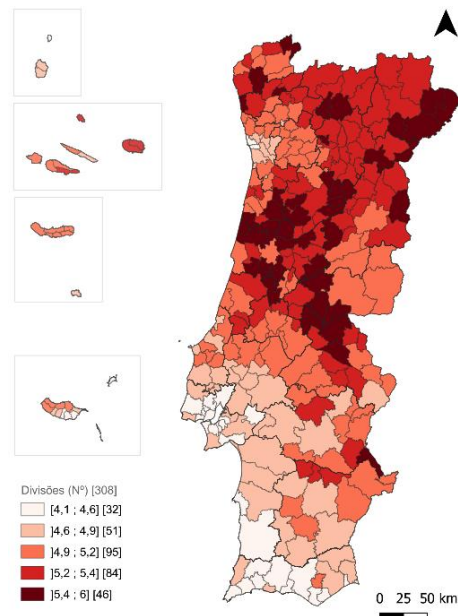


Figura 18. Divisões por alojamento familiar clássico de residência habitual (Nº) por município, Censos 2021.

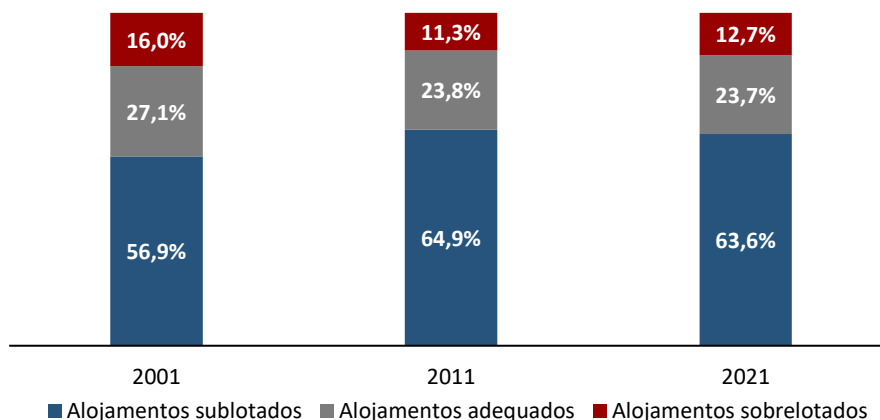


Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Para aferir a adequabilidade do parque habitacional destinado a residência habitual, propõe-se a análise da relação entre o número de divisões disponíveis e o número de residentes por alojamento. De acordo com os Censos 2021, 23,7% dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual (979 764 unidades) apresentavam uma adequação entre espaço disponível e dimensão do agregado. A maioria dos alojamentos encontrava-se em situação de sublotação, correspondendo a 63,6% (2 634 962 unidades), enquanto 12,7% (527 855 unidades) registavam condições de sobrelotação. Estes dados evidenciam a necessidade de considerar não apenas a quantidade, mas também a qualidade e adequação funcional da oferta habitacional face às características dos agregados familiares.

Figura 19. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por índice de lotação (%), Portugal, Censos 2001 a 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Excluindo os alojamentos considerados adequados, observa-se que os municípios com maior percentagem de alojamentos em situação de sublotação localizam-se, maioritariamente, nas regiões do interior Norte e Centro do país, conforme ilustrado na Figura 20. Esta tendência ocorre, em parte, pelo facto de estas regiões apresentarem, em média, um número superior de divisões por alojamento (Figura 18), o que pode não refletir diretamente uma maior adequação face à composição dos agregados familiares. Em contraste, a sobrelotação habitacional manifesta-se de forma mais acentuada nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, nas suas zonas limítrofes, bem como no Algarve e nas Regiões Autónomas, conforme evidenciado na Figura 21. Esta distribuição geográfica sugere padrões distintos de pressão habitacional e uso do parque existente, devendo ser considerada na definição de políticas de resposta diferenciada.

Figura 20. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em sublotação no total de alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%) por município, Censos 2021.

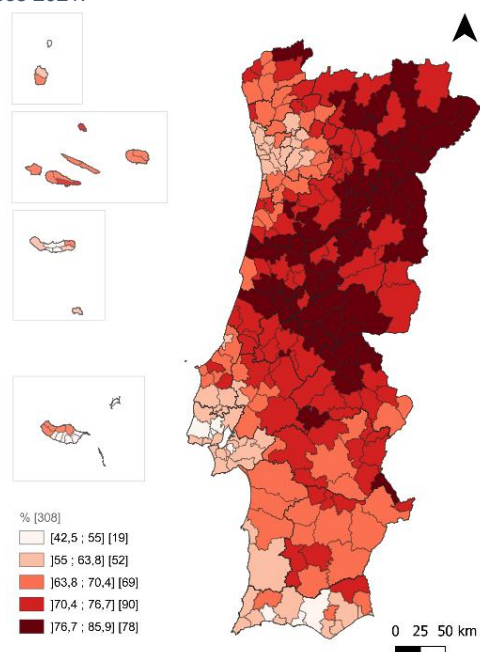
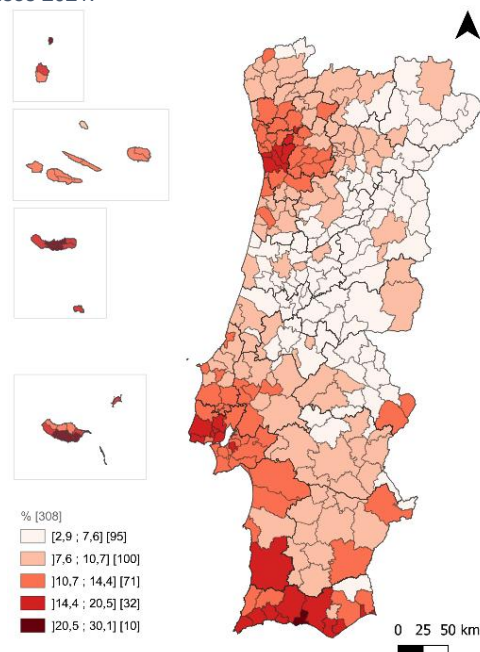


Figura 21. Peso dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual em sobrelotação no total de alojamentos familiares clássicos de residência habitual (%) por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Entre os Censos de 2011 e 2021, o parque habitacional destinado a residência habitual registou um crescimento de 3,8%, correspondendo a um acréscimo de 151 469 alojamentos. Embora todos os índices de lotação tenham aumentado ao longo da última década, foi na sobrelotação que se verificou a variação relativa mais expressiva. Este agravamento aponta para um desequilíbrio crescente entre a oferta disponível e as necessidades habitacionais da população, evidenciando situações de falta ou desadequação da oferta, especialmente em contextos urbanos e regiões de maior pressão demográfica.

Tabela 9. Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por índice de lotação (N.º, variação e taxa de variação), Portugal, Censos 2011 e 2021.

Censos	Total	Alojamentos sublotados	Alojamentos adequados	Alojamentos sobrelotados
2011	3 991 112	2 590 663	949 720	450 729
2021	4 142 581	2 634 962	979 764	527 855
Variação	+151 469	+44 299	+30 044	+77 126
Taxa de variação	+3,8%	+1,7%	+3,2%	+17,1%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Os dados mais recentes disponíveis, provenientes do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento de 2023 (ICOR), indicam que 12,9% da população em Portugal vive em situação de sobrelotação habitacional. Com base nas estimativas da população para o mesmo ano, este valor corresponde a aproximadamente 1 372 525 pessoas. Este indicador agravou-se face a 2022, ano em que a taxa de sobrelotação se situava nos 9,4%.

Complementarmente, torna-se relevante cruzar esta informação com o estado de conservação do edificado, uma vez que a necessidade de reparação pode estar associada à falta ou desadequação da oferta habitacional nos territórios. De acordo com os dados dos Censos, em 2021 existiam 706 828 alojamentos familiares clássicos classificados com necessidades de reparação médias ou profundas - dos quais 509 762 requeriam reparações médias e 197 066 reparações profundas — o que representa 11,8% do total de alojamentos familiares clássicos.

No que respeita à forma de ocupação, 343 755 agregados familiares residiam em alojamentos familiares clássicos de residência habitual localizados em edifícios com necessidades de reparações médias ou profundas, o que corresponde a 8,3% do total. Esta realidade evidencia fragilidades significativas na qualidade do parque habitacional, que devem ser consideradas na avaliação da adequação da oferta habitacional a nível local.

Tabela 10. Alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reabilitação médias ou profundas por forma de ocupação (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

Necessidades de reparações	Total	Residência habitual	Residência secundária	Vagos
Médias	509 762	286 290	94 637	128 835
Profundas	197 066	57 465	30 682	108 919
Total	706 828	343 755	125 319	237 754
	100%	48,6%	17,7%	33,7%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

As áreas metropolitanas registaram o maior número de alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas, representando 34,5% do total de alojamentos

com necessidades de reparação médias ou profundas. Lisboa foi o município com o maior número de alojamentos com necessidade de reparação médias ou profundas com 28 873 (9% dos alojamentos familiares clássicos em Lisboa), seguindo-se Vila Nova de Gaia com 18 347 (12,7% dos alojamentos) e o Porto com 17 183 (12,9% dos alojamentos).

Em termos relativos, as regiões interiores do Norte e Centro registaram proporções de alojamentos em edifícios com necessidades de reparações médias ou profundas superiores. Em 8 municípios, o peso dos alojamentos com necessidades médias ou profundas registou valores superiores a 23,2% do parque habitacional do município.

Figura 22. Alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (N.º), por município, Censos 2021.

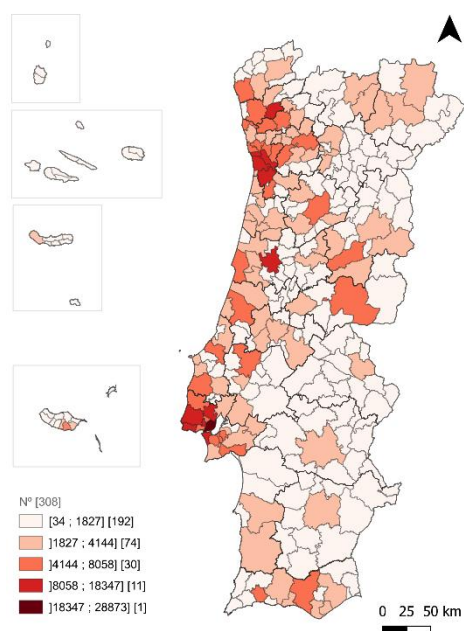
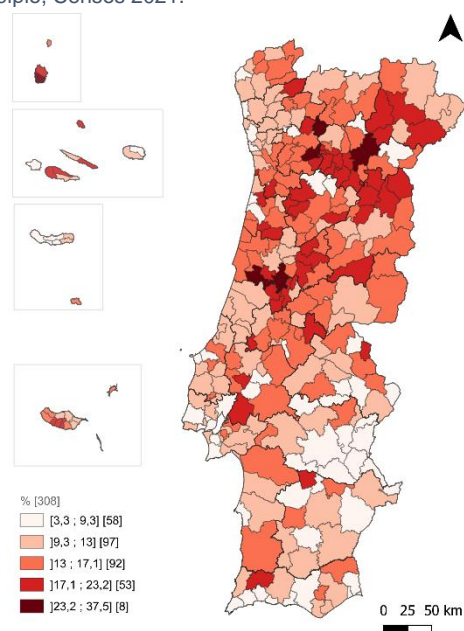


Figura 23. Peso dos alojamentos familiares clássicos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas no total de alojamentos familiares clássicos (%) por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

À data dos Censos 2021, existiam 723 215 alojamentos vagos, dos quais 485 461 encontravam-se em boas condições¹³, mas destes apenas 236 927 estavam no mercado para venda ou arrendamento. Os restantes 248 534 alojamentos em boas condições encontravam-se vagos por outros motivos.

¹³ Considera-se neste estudo que o alojamento se encontra em boas condições sempre que se localize num edifício sem necessidades de reparação ou com necessidades ligeiras.

Tabela 11. Alojamentos familiares clássicos vagos em edifícios por necessidades de reparação por tipo de vago (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

Total Vagos	Vagos para venda ou arrendamento			Vagos por outros motivos ¹⁴		
	Com necessidades de reparação	Sem necessidades de reparação	Total	Com necessidades de reparação	Sem necessidades de reparação	Total
723 215	111 170	236 927	348 097	126 584	248 534	375 118
	31,9%	68,1%	100%	33,7%	66,3%	100%

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

A distribuição dos alojamentos vagos encontra-se, maioritariamente, nos municípios onde existe maior procura, com destaque para Lisboa e Porto. Deste modo, conclui-se que apesar de municípios poderem apresentar um excedente de alojamentos não significa que não se encontrem com pressão urbanística.

Dos alojamentos vagos, é na zona sul que se encontram os municípios em que os alojamentos sem necessidades de reparação assumem maior peso (figura 25).

Figura 24. Alojamentos familiares clássicos vagos (N.º), Portugal, Censos 2021.

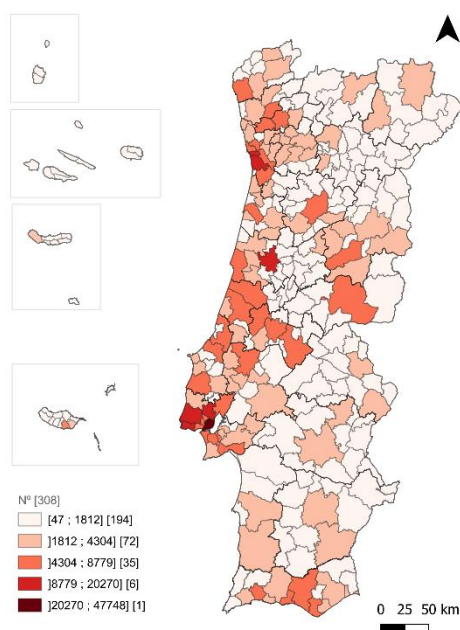
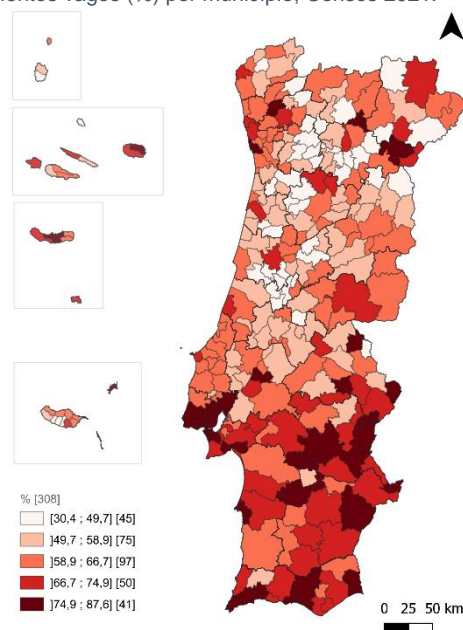


Figura 25. Peso de alojamentos familiares clássicos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras no total de alojamentos vagos (%) por município, Censos 2021.



¹⁴ Nos vagos por outros motivos encontram-se os alojamentos que estão desocupados por motivo de falecimento do anterior morador, alojamentos que aguardam partilha de herdeiros, situações em que o alojamento aguarda por obras de beneficiação, entre outras situações.

Figura 26. Peso de alojamentos familiares clássicos vagos para venda ou arrendamento em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras no total de alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (%) por município, Censos 2021.

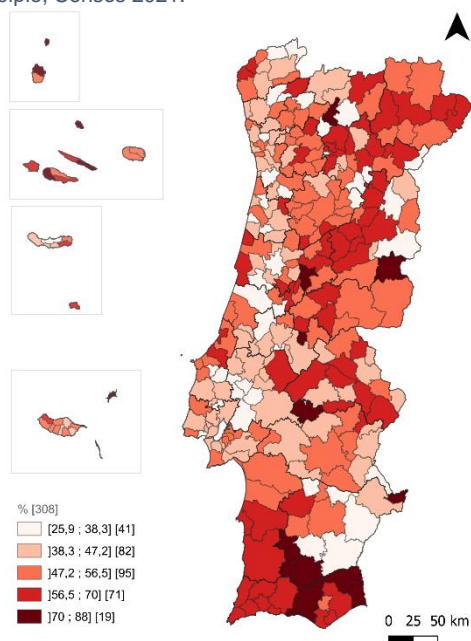
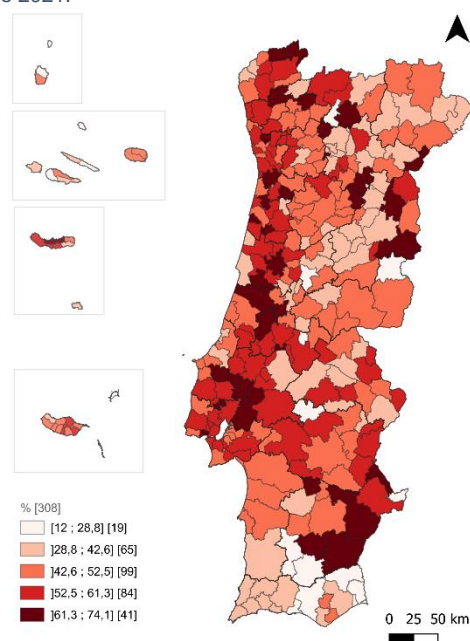


Figura 27. Peso de alojamentos familiares clássicos vagos por outros motivos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras no total de alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (%) por município, Censos 2021.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Para concluir a caracterização do parque habitacional na sua vertente de dinâmicas habitacionais e populacionais, é essencial integrar a análise das carências habitacionais e das situações de indignidade, que constituem expressões concretas de desadequação habitacional.

No âmbito das políticas públicas de habitação, tem-se vindo a reconhecer a urgência de dar resposta a situações de indignidade habitacional que afetam populações sem capacidade financeira para as resolver autonomamente. Neste contexto, foi criado, em 2018, o Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, no quadro da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), através do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio.

Para efeitos desta análise, foram utilizados os dados do IHRU, reportados a março de 2024, relativos ao número de agregados em situação de indignidade habitacional identificados nas Estratégias Locais de Habitação (ELH), no âmbito do Programa 1.º Direito. Àquela data, estavam sinalizados 133 559 agregados familiares em condições de indignidade habitacional, abrangendo 293 dos 308 municípios do país.

Estes dados reforçam a importância de considerar as situações de indignidade como critério complementar na identificação de territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional, contribuindo para uma intervenção pública mais eficaz, equitativa e territorialmente ajustada.

Tabela 12. Famílias em situação de indignidade habitacional no âmbito do 1º Direito por tipo da indignidade (N.º e %), Portugal, março de 2024.

Total	Insalubridade e Insegurança	Precariedade	Sobrelotação	Inadequação	Outros ¹⁵
133 559	86 591	27 768	8 878	5 311	5 011
100%	64,8%	20,8%	6,6%	4%	3,8%

Fonte: IHRU;

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Nas áreas metropolitanas encontram-se 53,3% do total de agregados em indignidade habitacional (Grande Lisboa – 34,1%, AMP – 13,1% e Península de Setúbal – 10,1%).

Figura 28. Agregados em indignidade habitacional identificados no programa 1º Direito (N.º) por município, março de 2024.

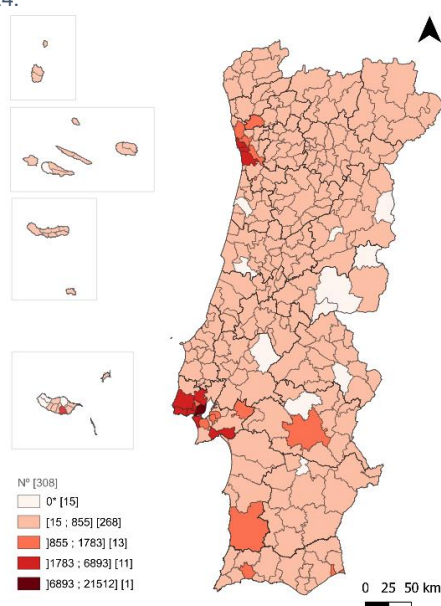
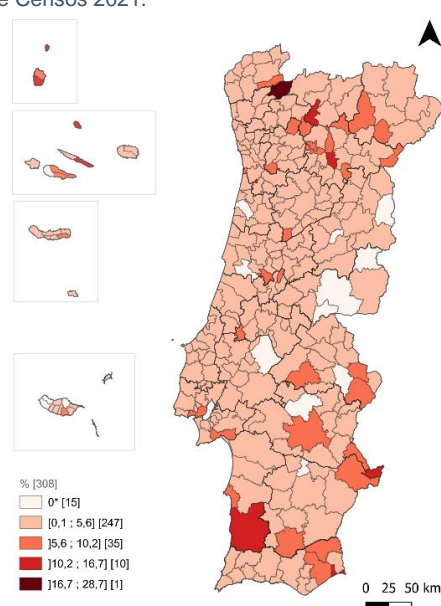


Figura 29. Peso dos agregados em indignidade no programa 1º Direito no total de agregados (%) por município, março de 2024 e Censos 2021.



* Municípios sem ELH aprovada pelo IHRU

Fonte: IHRU; INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Como síntese, conclui-se que não sendo o número de alojamentos existentes o aspeto que prejudica o acesso à habitação (existem cerca de 1,4 alojamentos por agregado doméstico), a sua distribuição, tipologia, estado de conservação, carências habitacionais conjugadas com carências financeiras, bem como o seu uso, apontam para que as zonas em Portugal que mais têm procura de habitação são as regiões litorais, nas áreas de Porto e Lisboa, e na zona do Algarve. Em termos de rendimentos, as áreas metropolitanas encontram-se acima do valor nacional, em sentido contrário, encontra-se o Algarve.

¹⁵ Neste âmbito, estão consideradas famílias com soluções fora do âmbito do P1D- O total de agregados habitacionais diagnosticados é de 133 559, sendo que o total de soluções habitacionais previstas nas ELH a promover é de 128 548. Esta discrepância deve-se ao facto de 5 011 agregados terem soluções em sede da Estratégia Regional de Habitação (Funchal (3 790) e/ou a definir/programar posteriormente (Amadora (1 221)).

4.2. Dinâmicas da Construção e da Reabilitação

A análise dos territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional deve também considerar a dinâmica da construção nova, nomeadamente o número de fogos concluídos. Entre os Censos de 2011 e 2021, foram construídos 168 957 alojamentos familiares clássicos de residência habitual, o que corresponde a apenas 2,8% do total existente.

Este volume traduz uma média anual de cerca de 15 360 novos alojamentos ao longo da última década censitária, um valor claramente inferior ao verificado em períodos anteriores, designadamente nas décadas de maior expansão do parque habitacional. Este abrandamento na produção habitacional reflete-se diretamente na capacidade de resposta às necessidades atuais e futuras da população, agravando os desequilíbrios entre procura e oferta em muitos territórios.

A insuficiência de construção nova, especialmente nas áreas com maior pressão demográfica e económica, constitui assim um fator crítico a considerar na identificação de territórios com carência ou desadequação habitacional.

Tabela 13. Alojamentos familiares clássicos por época de construção (N.º e %), Portugal, Censos 2021.

	Total	Antes de 1960	1961 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2010	2011 - 2021
Alojamentos concluídos	5 970 677	1 085 679	1 600 513	1 023 930	1 103 761	987 837	168 957
	100%	18,2%	26,8%	17,1%	18,5%	16,5%	2,8%
Alojamentos concluídos em média por ano	-	-	80 026	102 393	110 376	98 784	15 360

Fonte: INE

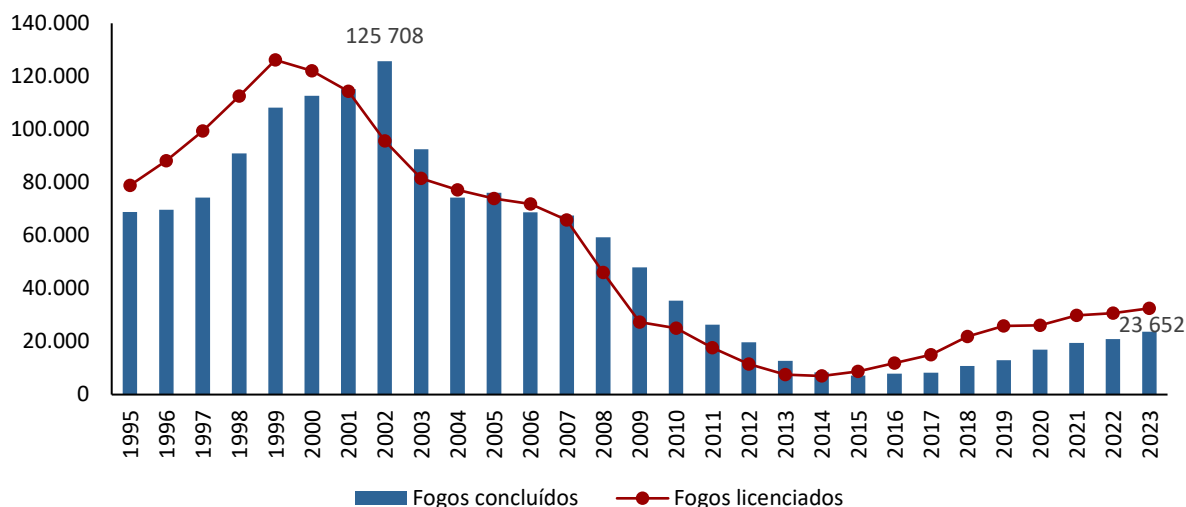
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

A análise da evolução anual do número de fogos concluídos permite observar tendências significativas na produção habitacional em Portugal nas últimas décadas. Entre 1995 e 2002, registou-se um crescimento contínuo da construção de fogos, atingindo o pico em 2002, com 125 708 unidades concluídas nesse ano (ver figura 30).

A partir de 2003, inicia-se uma trajetória descendente, com quebras progressivas na produção habitacional, culminando em 2015 com o valor mais baixo do período em análise: apenas 7 148 fogos concluídos. Entre 1995 e 2023, foram construídos, no total, 1 482 333 fogos.

Nos anos mais recentes, contudo, observam-se sinais de recuperação. Em 2023, foram concluídos 23 652 novos fogos, representando um acréscimo de 12,8% face ao ano anterior. Apesar desta tendência positiva, os níveis de construção mantêm-se significativamente abaixo dos valores históricos registados no início dos anos 2000, continuando aquém das necessidades habitacionais atuais.

Figura 30. Fogos concluídos e licenciados em construções novas para habitação familiar (N.º), Portugal, 1995 a 2023.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

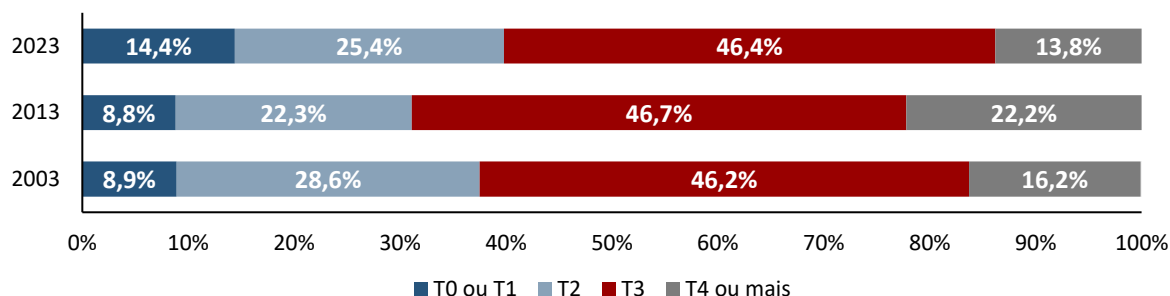
A evolução do número de fogos licenciados apresenta um padrão semelhante ao dos fogos concluídos, constituindo, por isso, um indicador relevante para antecipar a dinâmica da construção nova nos anos subsequentes. De acordo com dados do INE, a duração média efetiva das obras de construção nova, em 2023, foi de aproximadamente 23 meses. Nesse ano, foram licenciados 32 519 fogos para construção nova, evidenciando uma trajetória de crescimento continuado.

O aumento verificado nos fogos licenciados nos últimos anos permite perspetivar a manutenção da tendência de expansão da construção nova. Neste contexto, com o objetivo de dinamizar o setor e aumentar a oferta habitacional, entrou em vigor, a 4 de março de 2024, o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, que procedeu à reforma e simplificação dos procedimentos de licenciamento urbanístico. Esta medida, integrada no pacote legislativo 'Mais Habitação', visa reduzir barreiras administrativas e acelerar os processos de promoção imobiliária, sendo essencial acompanhar e avaliar os seus impactos no curto e médio prazo.

No que respeita às tipologias habitacionais resultantes da construção nova, verifica-se uma predominância de fogos T2 e T3, correspondendo, em 2023, a 71,8% do total de fogos adicionados ao parque habitacional. Contudo, destaca-se o ligeiro aumento na proporção de fogos de menor dimensão (T0 e T1), que representaram 14,4% do total, enquanto os fogos com tipologia T4 ou superior corresponderam a 13,8%.

Em termos absolutos, em 2023, foram adicionados ao parque habitacional 3 416 fogos T0 ou T1, 5 998 fogos T2, 10 982 fogos T3 e 3 256 fogos T4 ou superiores, refletindo alguma diversificação na oferta habitacional, ainda que limitada face às necessidades específicas dos diferentes tipos de agregados familiares.

Figura 31. Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar por tipologia (%), Portugal, 2003, 2013 e 2023.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

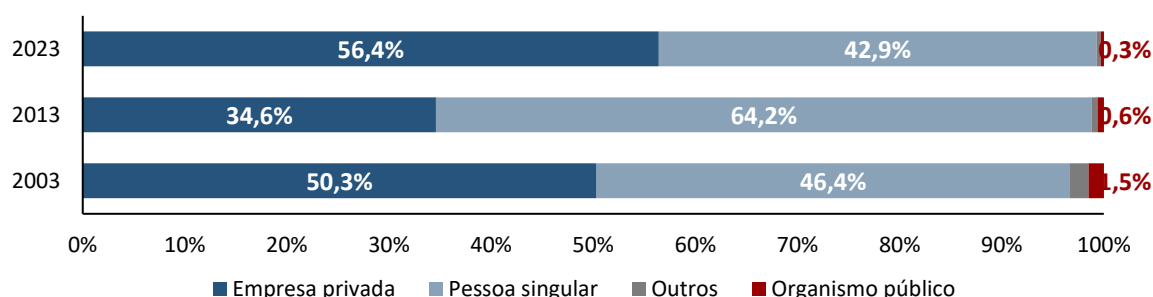
Considerando a evolução da dimensão média dos agregados familiares, que revela um aumento das famílias com 1 e 2 elementos e uma diminuição das restantes categorias, verificou-se que a construção nova acompanhou esta tendência demográfica.

É conhecido que a construção nova tem sido predominantemente promovida por empresas privadas ou pessoas singulares, cabendo às entidades públicas uma parcela muito reduzida do total construído. Nos últimos 20 anos, a participação pública na construção habitacional diminuiu de 1,5% para apenas 0,3% em 2023. Durante este período, os principais promotores públicos foram as autarquias locais e, mais recentemente, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

Prevê-se, no entanto, um aumento do número de fogos construídos por entidades públicas nos próximos anos, impulsionado pelos compromissos do Programa Nacional da Habitação (PNH), nomeadamente através do Programa 1º Direito e de projetos de reforço de parque público de habitação acessível.

Na comparação entre os anos analisados, destaca-se uma variação significativa na participação dos promotores privados: em 2003 e 2023, as empresas privadas representavam mais de 50% dos fogos concluídos, mas em 2013 essa quota diminuiu consideravelmente, sendo que as pessoas singulares assumiram então a maior percentagem, com 64,2%. Em 2023, foram concluídos apenas 61 fogos promovidos por organismos públicos, distribuídos por 16 municípios.

Figura 32. Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar por entidade promotora (%), Portugal, 2003, 2013 e 2023.



Fonte: INE

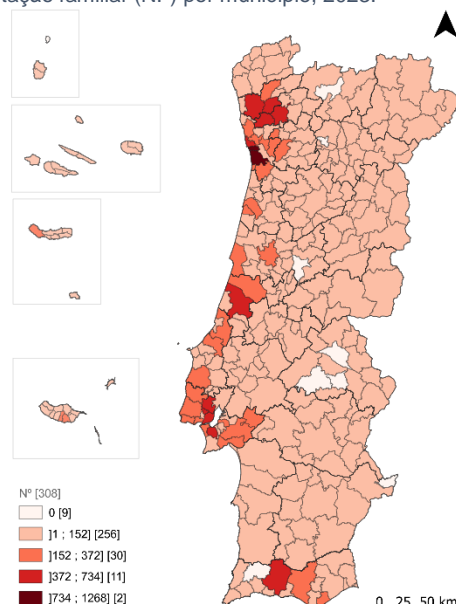
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em 2023, 42,2% da construção nova para habitação familiar localizou-se nas áreas metropolitanas (AMP – 20,8%, Grande Lisboa – 12,9% e Península de Setúbal - 8,5%).

A maioria dos municípios registou um aumento do parque habitacional de 1 a 152 fogos (256), existindo 9 municípios que não concluíram nenhum fogo em construção nova em 2023, são eles: Boticas, Santa Marta de Penaguião, Gois, Barrancos, Avis, Crato, Fronteira, Monchique e Corvo.

Fonte: INE
Elaboração: OHARU

Figura 33. Fogos concluídos em construções novas para Habitação familiar (N.º) por município, 2023.

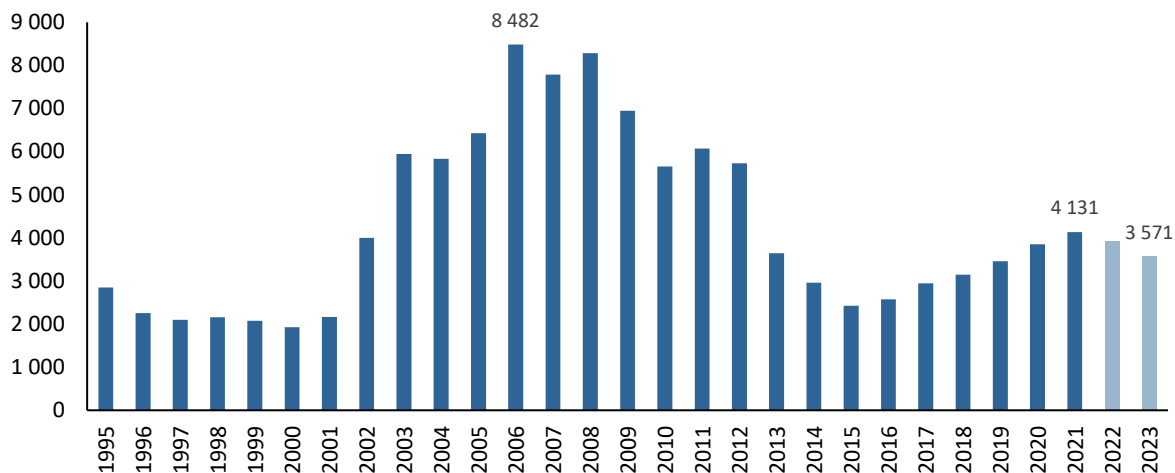


Em 2018, foi aprovada uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)¹⁶ que almejava passar *"de uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento;"*. Esta mudança de paradigma, que pretende dar maior enfoque às dinâmicas de reabilitação torna a análise desta componente relevante, no âmbito deste capítulo.

Em 2023, foram concluídos em intervenções de reabilitação 3 571 fogos, tendo diminuído face ao ano anterior e interrompido a tendência crescente que se verificava desde 2015. O período entre 2006 e 2008 foi aquele em que se concluíram mais fogos em intervenções de reabilitação. Em termos comparativos, por cada fogo concluído em intervenção de reabilitação, foram concluídos 6 fogos em construção nova.

¹⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

Figura 34. Fogos concluídos em intervenções de reabilitação (N.º), Portugal, 1995 a 2023*.



* Para os anos de 2022 e 2023 a informação é estimada.

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Resumindo, as dinâmicas populacionais e a correspondente resposta do setor de construção e reabilitação apontam para necessidades de tipologias mais baixas, mostrando que não é o número de alojamentos o problema principal. Contudo, este facto não tem melhorado o acesso à habitação, uma vez que os preços têm tido comportamentos crescentes em todo o território nacional. Desta feita, é a dinâmica de construção nova e/ou da reabilitação do edificado que tem sido apontada com o caminho viável para fazer baixar os preços e por esta via ser um agilizador do acesso à habitação.

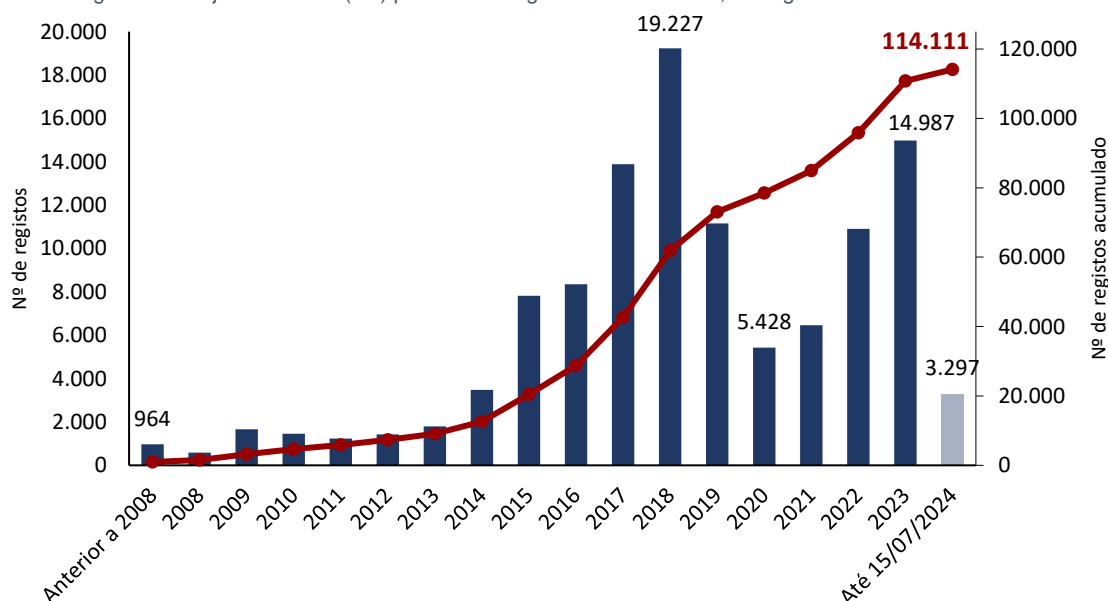
Os dados mais recentes evidenciam que a predominância de novas construções se situa no litoral e na zona do Algarve, pese embora perdurem nestas zonas situações de falta ou desadequação de oferta.

4.3. Dinâmicas globais com reflexos locais - alojamento local e ARI (vistos gold)

A inclusão de dados relativos ao alojamento local e aos ARI (vistos gold) revela-se fundamental para este estudo, pois permite evidenciar dinâmicas de alcance global que impactam de forma significativa as economias e os territórios locais. A análise dos dados aponta para uma realidade territorial, ao nível de freguesias e municípios, fortemente marcada pelo crescimento do turismo, manifestado especialmente na evolução dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual e no aumento expressivo dos alojamentos locais, cuja dinâmica é particularmente acentuada, conforme ilustrado nas tabelas 15 e 16.

Segundo dados do Turismo de Portugal, atualizados até 15 de julho de 2024, Portugal continental (excluindo as duas regiões autónomas) registava 114.111 alojamentos locais. A série histórica do número de registos evidenciou um crescimento contínuo até 2018, ano em que foi atingido o pico de registos, seguido de uma desaceleração nos dois anos subsequentes, influenciada pela pandemia de COVID-19. Em 2023, contabilizaram-se 14.987 estabelecimentos de alojamento local, conforme apresentado na figura 35.

Figura 35. Registos de alojamento local (N.º) por data de registo até 15.07.2024, Portugal Continental e RAM.



Fonte: Turismo de Portugal

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Um aspeto com significância para o presente estudo tem a ver com as tipologias predominantemente afetas a AL. Assim, em relação à tipologia dos alojamentos locais, 59,2% têm um ou dois quartos.

Tabela 14. Tipologia dos registos de alojamento local até 15.07.2024, Portugal continental e RAM.

Total	T0	T1	T2	T3	T4	T5	>T5	Sem tipologia
114 111	7 968	32 582	34 961	20 437	9 319	3 826	4 954	64
100%	7,0%	28,6%	30,6%	17,9%	8,2%	3,4%	4,3%	0,1%

Fonte: Turismo de Portugal

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

O regime jurídico do alojamento local tem sido alvo de sucessivas revisões legislativas, com impactos significativos na evolução do número de registos ao longo do tempo. Uma das alterações mais relevantes ocorreu com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2018, que introduziu modificações ao Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto. Esta alteração legislativa conferiu às câmaras municipais a competência para delimitar áreas de contenção à instalação de novos estabelecimentos de alojamento local, podendo estabelecer limites quantitativos com base em critérios como a percentagem de imóveis destinados a habitação existente no território em causa (cf. art.º 3.º da Lei n.º 62/2018).

A análise temporal dos registos evidencia um pico significativo em outubro de 2018, mês imediatamente subsequente à entrada em vigor da nova legislação. Este comportamento pode ser interpretado como uma resposta estratégica por parte dos operadores, que procuraram antecipar-se à aplicação de eventuais restrições municipais, promovendo o registo dos seus estabelecimentos antes da implementação efetiva das áreas de contenção.

O processo de definição de zonas de contenção, conforme previsto na Lei n.º 62/2018, foi iniciado, a partir de 2019, por várias autarquias com maior pressão turística, destacando-se, neste âmbito, o município de Lisboa. A implementação destas medidas regulatórias teve efeitos significativos na dinâmica de registo de novos estabelecimentos de alojamento local, traduzindo-se numa redução expressiva do número de licenças concedidas ao longo desse ano, conforme evidenciado na figura 36.

Mais recentemente, em fevereiro de 2023, o anúncio de medidas restritivas no âmbito do Pacote “Mais Habitação” - posteriormente consagrado na Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro - desencadeou uma resposta imediata por parte dos operadores do setor. Verificou-se, nesse contexto, um movimento de antecipação regulatória, refletido no número excecionalmente elevado de novos registos de alojamento local em março de 2023, totalizando 3 456 registos, o valor mais elevado da série temporal considerada. Após a entrada em vigor da referida lei, observou-se uma tendência decrescente no volume de novos registos, indiciando o impacto dissuasor das novas restrições legislativas sobre a dinâmica de expansão do setor.

Figura 36. Registos de alojamento local (N.º) por mês, Portugal continental, janeiro 2016 a junho 2024.



1. Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto
2. Apresentação "Mais Habitação", 16 de fevereiro¹⁷
3. Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro

Fonte: Turismo de Portugal

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em termos de número, os sete municípios com mais registos apresentam valores superiores a 2 801 (Lisboa, Porto, Albufeira, Loulé, Portimão, Lagos e Lagoa), como se pode verificar na figura 37. No entanto, se considerarmos a larga maioria do território (252 municípios), estes apresentam-se na primeira classe natural, registando entre 3 e 625 registos, dos quais 125 municípios apresentam até 50 situações.

Com o objetivo de aferir o peso relativo do alojamento local, procedeu-se à comparação entre o número de registos de AL¹⁸ e o total de alojamentos familiares clássicos, que ascendem a 5 726 481 unidades em Portugal continental. Esta análise revelou uma taxa média de 2% de AL em relação ao total de alojamentos familiares clássicos. Em 209 municípios, o peso do AL não ultrapassa os 1,1%, enquanto em 38 municípios a proporção de AL supera a média nacional. Destacam-se, em particular, os municípios da região do Algarve - Albufeira, Aljezur, Lagos, Vila do Bispo e Lagoa - onde o peso do AL ultrapassa os 12,1%, evidenciando uma forte especialização turística e uma elevada pressão sobre o parque habitacional disponível.

¹⁷ Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-pacote-mais-habitacao>

¹⁸ Considera-se, para este efeito, que um registo de alojamento local corresponde a um alojamento familiar clássico.

Figura 37. Registos de alojamento local (N.º) por município até 15.07.2024, Portugal continental.

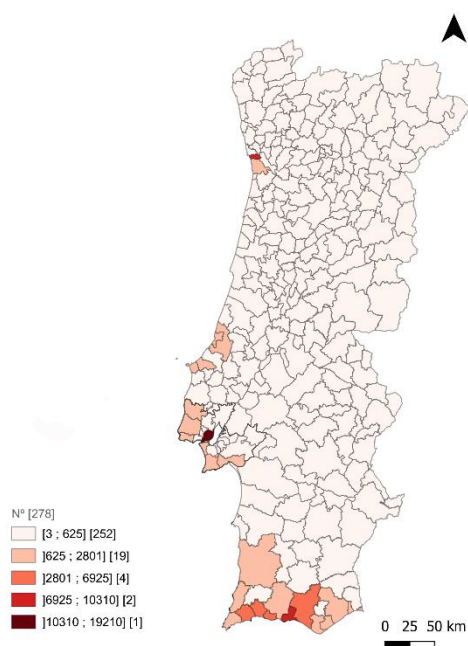
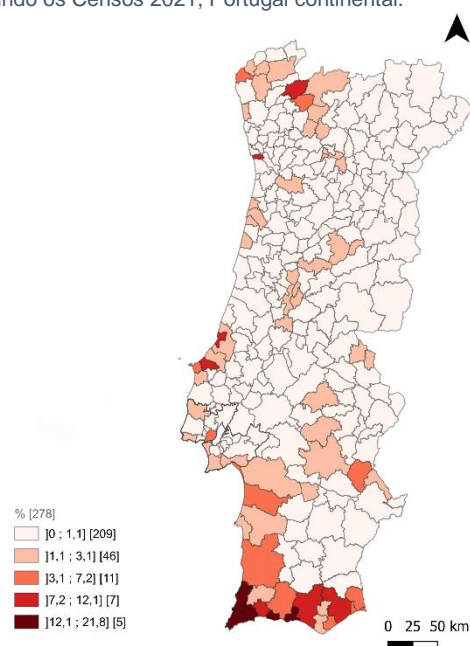


Figura 38. Proporção dos registos de alojamento local até 15.07.2024 nos alojamentos familiares clássicos (%) segundo os Censos 2021, Portugal continental.



Fonte: Turismo de Portugal; INE.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Dos sete municípios com maior número de registos de AL, Lisboa e Porto evidenciam uma tendência de decréscimo no número de alojamentos familiares clássicos entre os Censos de 2011 e 2021. Para aprofundar a análise e compreender com maior detalhe as variações verificadas, foram examinados indicadores relativos aos alojamentos, agregados familiares e registos de AL ao nível da freguesia nestes dois municípios.

Em ambos os casos, foi nas freguesias situadas nos centros históricos que se observaram simultaneamente as maiores quebras no número de alojamentos familiares clássicos e os valores mais elevados de registos de AL. No Porto, destaca-se a União das Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória, enquanto em Lisboa sobressaem as freguesias da Misericórdia e de Santa Maria Maior (ver tabelas 15 e 16).

Importa ainda considerar a forma como os alojamentos locais são contabilizados nos Censos 2021. De acordo com a metodologia do INE, os AL podem ser incluídos na categoria de “vagos por outros motivos” caso exista, no edifício, pelo menos uma pessoa residente. No entanto, edifícios exclusivamente ocupados por AL - sem residentes permanentes - não são contabilizados como alojamentos nos Censos, o que pode subestimar a expressão real do fenómeno em determinadas áreas urbanas.

Tabela 15. Relação entre alojamentos locais 2012 a 2020 e indicadores dos Censos 2011 a 2021 por freguesia do município do Porto.

	AL 2012 a 2020	Variação clássicos 2011-2021	Variação residência habitual 2011-2021	Variação dos agregados 2011-2021
Porto	6 540	-3 884	3 424	1 388
Bonfim	817	-189	168	-118
Campanhã	112	-339	-182	-372
Paranhos	215	259	1 953	1 655
Ramalde	89	293	1 052	973
União das freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde	139	59	475	403
União das freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória	4 870	-3 611	-241	-1 194
União das freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos	298	-356	199	41

Fonte: Turismo de Portugal; INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Tabela 16. Relação entre alojamentos locais 2012 a 2020 e indicadores dos Censos 2011 a 2021 por freguesia do município de Lisboa.

	AL 2012 a 2020	Variação clássicos 2011-2021	Variação residência habitual 2011-2021	Variação dos agregados 2011-2021
Lisboa	17 455	-6 036	2 804	-3 323
Ajuda	187	-72	-363	-436
Alcântara	321	-28	156	82
Alvalade	194	114	661	376
Areeiro	200	0	461	208
Arroios	1 940	-163	698	-668
Avenidas Novas	524	350	825	546
Beato	89	-265	41	-172
Belém	323	-65	157	19
Benfica	51	-409	-89	-313
Campo de Ourique	410	-153	24	-156
Campolide	172	-121	55	-87
Carnide	31	-298	-114	-196
Estrela	1 122	-440	183	-92
Lumiar	101	735	1 107	869
Marvila	46	278	227	71
Misericórdia	3 287	-1 832	-1 404	-1 718
Olivais	127	4	-225	-410
Parque das Nações	368	-192	740	657
Penha de França	501	-94	225	-169
Santa Clara	11	-16	608	530
Santa Maria Maior	4 346	-2 960	-1 381	-1 795
Santo António	1 485	-217	-319	-602
São Domingos de Benfica	114	476	1 019	880
São Vicente	1 505	-668	-488	-747

Fonte: Turismo de Portugal; INE.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Outro factor frequentemente apontado como tendo impacto no agravamento das condições de acesso à habitação é o regime dos Vistos Gold¹⁹. A natureza transnacional dos investidores que recorrem a este instrumento, bem como o volume elevado de capital associado, têm suscitado preocupações quanto aos efeitos induzidos nos mercados imobiliários locais. Em particular, a canalização destes investimentos para o setor residencial, sobretudo em áreas urbanas com forte atratividade turística, tem contribuído para a valorização dos preços do solo e do edificado, pressionando a oferta habitacional disponível para fins residenciais permanentes e acentuando fenómenos de exclusão e deslocamento populacional.

No contexto do pacote legislativo “Mais Habitação”, a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, determinou a cessação do regime de ARI, no que respeita à vertente de investimento em imobiliário. A partir de 7 de outubro de 2023, deixaram de ser admitidos novos pedidos de autorização de residência com base em aquisições imobiliárias, conforme estabelecido nas subalíneas iii) e iv) da alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho²⁰. No entanto, os pedidos submetidos até à data de entrada em vigor da nova legislação mantêm-se válidos, permanecendo em apreciação pelas entidades competentes, de acordo com o disposto no artigo 43.º da referida lei.

Desde a introdução do regime ARI em Portugal²¹, o investimento imobiliário constituiu a principal modalidade utilizada pelos requerentes, representando 89,5% do total de concessões de autorização de residência e 88,2% do montante global investido. Entre 2013 e 2023, o volume de investimento canalizado para o setor imobiliário ao abrigo deste regime ultrapassou os 6,4 mil milhões de euros, evidenciando o seu peso significativo nas dinâmicas do mercado habitacional português.

Tabela 17. Autorização de Residência para atividade de investimento em número e em montantes (milhares de euros), Portugal, entre 2012 e 2023.

Ano	ARI Imobiliário					
	subalínea iii		subalínea iv		ARI Imobiliário	
	N.º de concessões	Montante de investimento	N.º de concessões	Montante de investimento	N.º de concessões	Montante de investimento
2013	464	269 775,10	-	-	464	269 775,10
2014	1 452	840 425,98	-	-	1 452	840 425,98
2015	719	418 079,18	-	-	719	418 079,18
2016	1 320	783 575,88	9	3.871,20	1 329	787 447,09
2017	1 204	743 699,90	75	26.940,43	1 279	770 640,33
2018	1 167	702 807,72	165	59.565,57	1 332	762 373,29
2019	946	584 596,31	214	76.133,54	1 160	660 729,85
2020	789	477 864,85	305	110.492,40	1 094	588 357,25
2021	515	323 866,32	241	85.499,84	756	409 366,15

¹⁹ Para mais informação consultar o Relatório do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial sobre as Autorizações de Residência para Atividade de Investimento “Vistos Gold” 2012-2022.

²⁰ Até 2015 o investimento em imobiliário era efetuado exclusivamente através de aquisição, subalínea iii (valor mínimo era de 500 mil euros), alterado em 2015 através da introdução de mais uma forma de investimento em imobiliário, aquisição e reabilitação, subalínea iv, de valor mais baixo (valor mínimo era de 350 mil euros).

²¹ O regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento entrou em vigor a 8 de outubro de 2012. De acordo com os dados do SEF entre 2012 e 2015 foram concedidas 12 718 concessões totalizando 7 318 438,2 mil milhões de euros.

Ano	ARI Imobiliário					
	subalínea iii		subalínea iv		ARI Imobiliário	
	N.º de concessões	Montante de investimento	N.º de concessões	Montante de investimento	N.º de concessões	Montante de investimento
2022	532	362 973,93	476	171.652,87	1 008	534 626,80
2023	395	272 938,12	395	136 604,50	790	409 542,62
Total	9 503	5 780 603,28	1 485	670 760,37	11 383	6 451 363,65

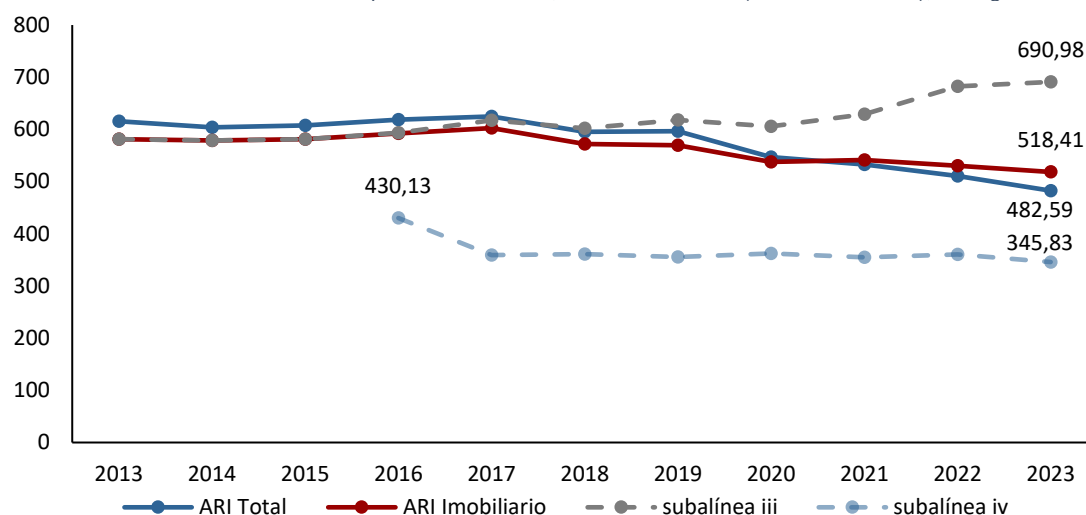
Fonte: SEF.

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Entre 2013 e 2023, o montante de investimento médio por concessão do tipo ARI imobiliário foi de 566,75 mil euros. No período em análise, não se verificaram grandes oscilações nos valores das concessões referentes ao ARI Imobiliário.

O montante de investimento por concessão mais elevado registou-se em 2023 com 690,98 mil euros (subalínea iii).

Figura 39. Montante de investimento médio por concessão ARI, entre 2013 e 2023 (milhares de euros), Portugal.

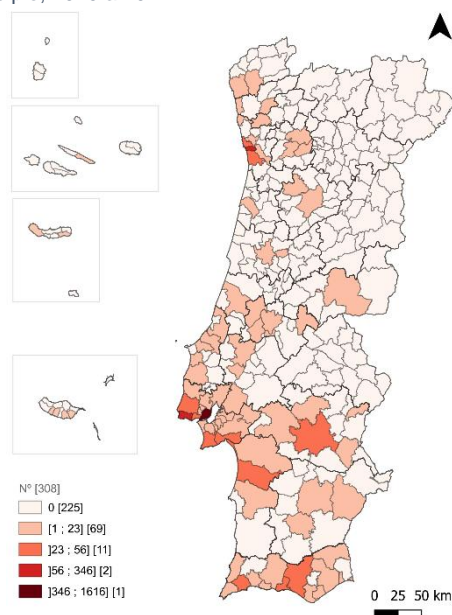


Fonte: SEF

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em termos de concessões por compra de imóveis, é nas áreas metropolitanas que se encontram os valores mais elevados, por município, destacando-se Lisboa, Cascais e Porto.

Figura 40. Concessões por compra de imóveis (N.º) por município, 2020 a 2022.



Fonte: SEF
Elaboração: OHARU

Em síntese, a atratividade regional associada a regimes como o AL e os Vistos Gold reflete uma preferência por territórios com forte valorização imobiliária e projeção turística, nomeadamente as regiões litorais, com destaque para Lisboa, Porto e Algarve. Nestes contextos, o nível de rendimento da população residente não se configura como um fator determinante na decisão de investimento, uma vez que a vocação destes regimes é, essencialmente, a captação de capital estrangeiro e o estímulo ao consumo externo.

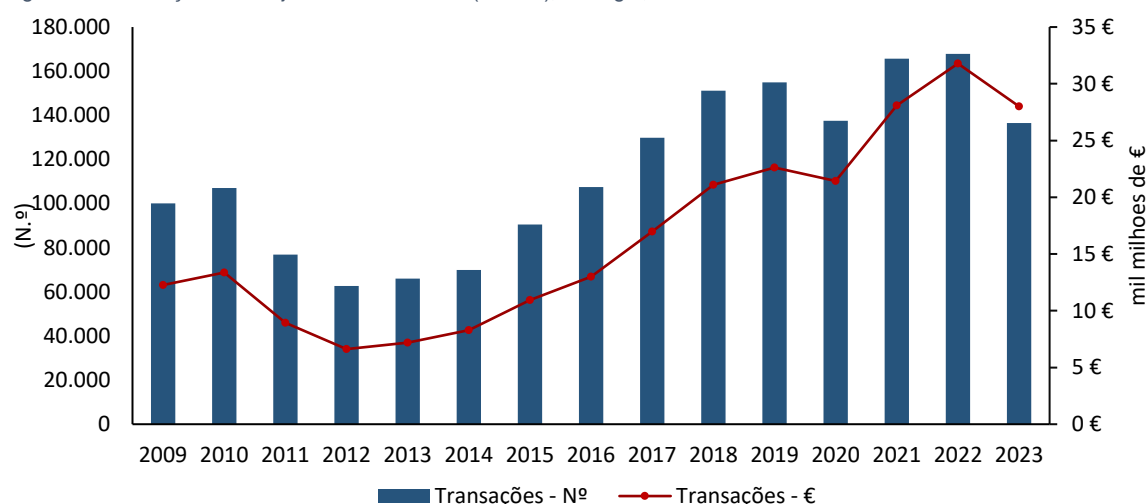
Todavia, as dinâmicas induzidas por estes mecanismos globais tendem a produzir efeitos colaterais no acesso à habitação por parte da população local, ao contribuírem para a redução da oferta de alojamentos disponíveis no mercado residencial tradicional - particularmente os compatíveis com os níveis de rendimento auferidos em território nacional. Ainda assim, a evidência empírica disponível sugere que esses impactos são mais significativos em zonas específicas de elevada procura, nomeadamente nas freguesias centrais de Lisboa e Porto, não se verificando de forma generalizada no conjunto do território urbano ou nacional.

4.4. Dinâmicas imobiliárias recentes

A análise da evolução das dinâmicas imobiliárias, considerando as transações efetuadas - tanto de imóveis novos como existentes -, assim como informações relativas ao domicílio fiscal dos compradores, crédito concedido, valores medianos das vendas e rendas, número de novos contratos de arrendamento, e a relação entre preços de venda/renda e os rendimentos dos agregados familiares, fornece um quadro detalhado e qualificado para o estudo em apreço.

Ao observar a trajetória das transações de imóveis habitacionais ao longo de um período alargado, verifica-se uma tendência de recuperação contínua desde 2012 até 2022, excetuando-se o ano de 2020, marcado pela pandemia. O ano de 2022 registou o maior número de transações (167.900) e o maior montante transacionado (31,8 mil milhões de euros). Em 2023, verificou-se uma redução no número de transações, fenómeno que não se observava desde 2012, com exceção do recuo registado em 2020 devido às medidas de contenção da pandemia.

Figura 41. Transações de alojamentos familiares (N.º e €); Portugal; 2009 a 2023.



Fonte: INE
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em 2023, registaram-se 136 499 transações de alojamentos familiares, correspondendo a uma diminuição de 18,7% face ao ano anterior (2022). O volume financeiro total associado a estas transações atingiu os 28 mil milhões de euros, representando uma redução de 11,9% relativamente a 2022. O valor médio por transação situou-se em 205 193 euros. Em termos de poder de compra, os compradores com domicílio fiscal fora da União Europeia apresentaram, em média, os valores médios de transação mais elevados, seguidos pelos compradores com domicílio fiscal na União Europeia, ambos significativamente superiores aos valores praticados pelos compradores com domicílio fiscal em território nacional.

Tabela 18. Alojamentos familiares por categoria do alojamento, por domicílio fiscal do comprador e por setor institucional do comprador (Nº e €) e montante médio por transação em euros, Portugal, 2023.

	Total	Categoria do alojamento familiar		Domicílio fiscal do comprador			Setor institucional do comprador	
		Novos	Existentes	Território nacional	União Europeia	Restantes países	Famílias	Restantes setores
Transações (Nº)	136 499	28 119	108 380	126 108	5 025	5 366	116 752	19 747
		20,6%	79,4%	92,4%	3,7%	3,9%	85,5%	14,5%
Transações (mil M€)	28	7,9	20,1	24,4	1,4	2,2	23,5	4,5
		28,1%	71,9%	87,2%	5%	7,8%	83,9%	16,1%
Montante médio por transação (€)	205 193	280 024	185 778	193 830	276 898	405 082	201 374	227 772

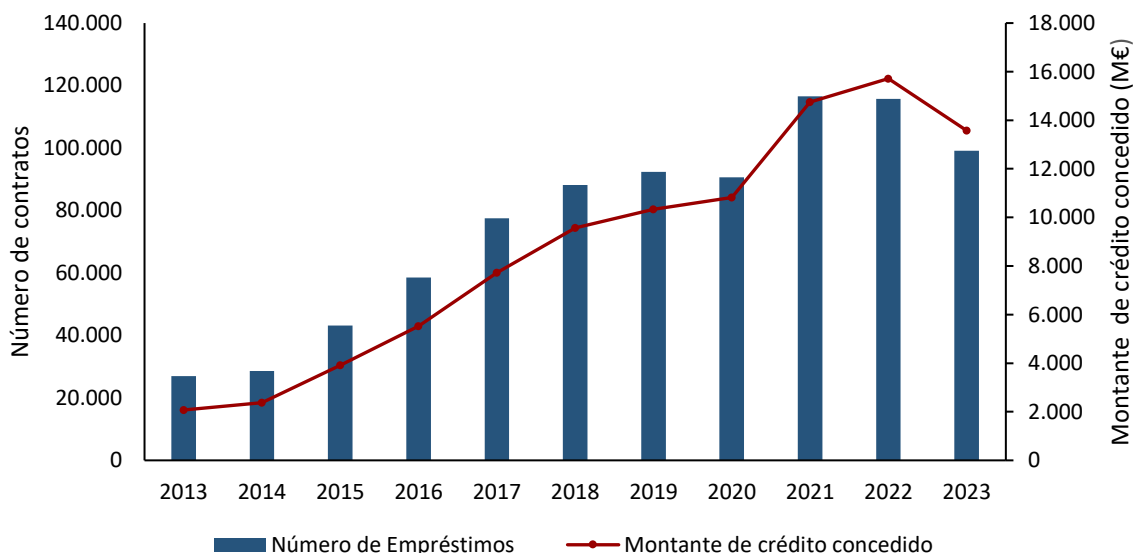
Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em termos geográficos, todas as regiões registaram diminuições em 2023 face ao ano anterior, sendo na região Norte onde se registou o maior número de transações de alojamentos familiares (39 715).

De acordo com o relatório de acompanhamento dos mercados de crédito 2023 elaborado pelo Banco de Portugal²², o número de contratos celebrados e o montante de crédito concedido diminuiu em 2023, tendo sido celebrados 99 101 novos contratos (-14,4% face a 2022) e concedidos 13,6 mil milhões de euros (-13,9%).

Figura 42. Contratos celebrados (N:º) e montante de crédito concedido (M€), Portugal, 2013 a 2023.



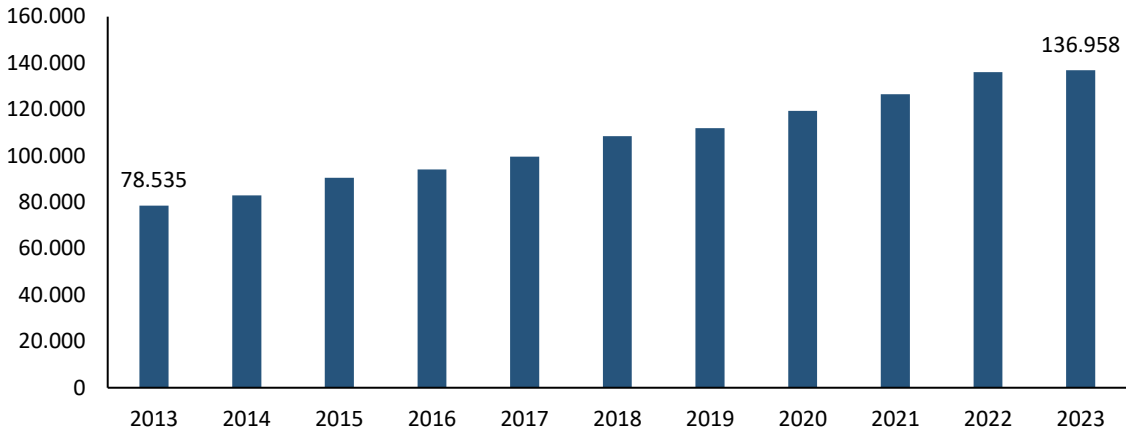
Fonte: Banco de Portugal

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

²² Disponível em <https://cliente.bancario.bportugal.pt/pt-pt/publicacao/relatorio-de-acompanhamento-dos-mercados-de-credito-de-2023>

Por consequência do aumento dos preços dos alojamentos, o montante médio dos contratos celebrados registou um aumento contínuo desde 2013, atingindo cerca de 137 mil euros em 2023.

Figura 43. Evolução do montante médio dos contratos celebrados, Portugal, 2013 a 2023.



Fonte: Banco de Portugal
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Elemento essencial à análise das dinâmicas imobiliárias recentes é proporcionado pelo valor mediano das vendas, que, em 2023, foi 1 611€/m², registando um aumento de 8,6% face a 2022. Em cinco NUTS III registaram-se valores superiores ao nacional, sendo na Grande Lisboa que se encontra o valor mais elevado do país (2 740 €/m²).

Figura 44. Valor mediano das vendas de alojamentos familiares (€/m²) por NUTS III, 2023.

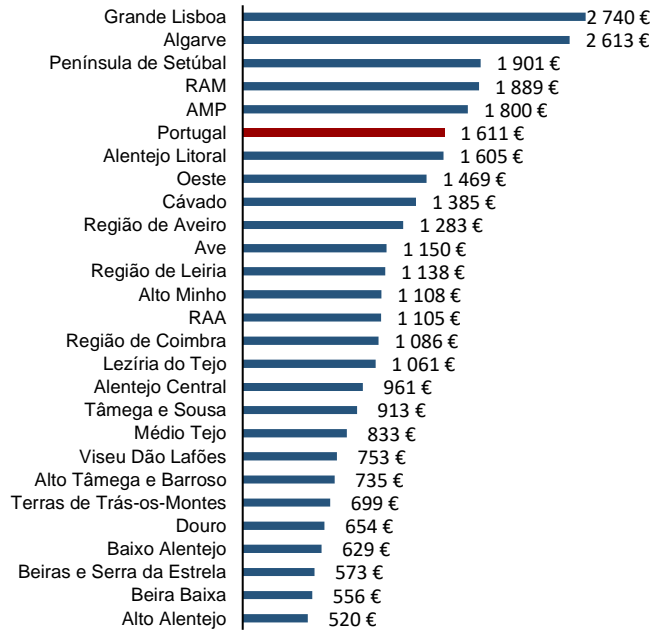
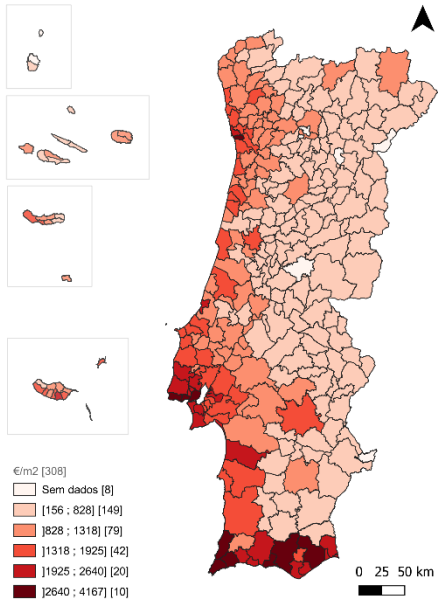


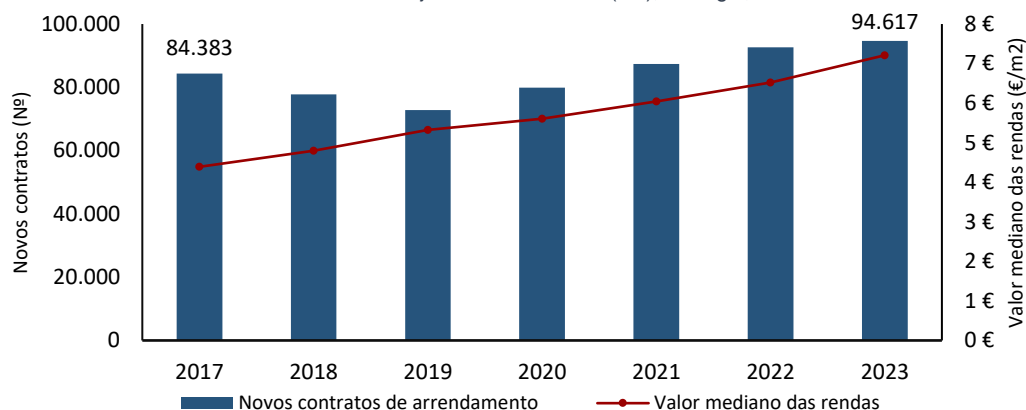
Figura 45. Valor mediano das vendas de alojamentos familiares (€/m²) por município, 2023.



Fonte: INE
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

No segmento do arrendamento, em 2023, registaram-se 94 617 novos contratos de arrendamento (+ 2,1% face a 2022) com um valor mediano das rendas de 7,21 €/m² (+ 10,6% face a 2022).

Figura 46. Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (N.º); Portugal; 2017 a 2023.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

A análise da figura 47 permite concluir que diversos municípios apresentam baixo dinamismo no segmento do arrendamento, evidenciado pelo facto de 93 municípios não registarem pelo menos 33 novos contratos de renda. Dos 94 617 novos contratos celebrados, 49,4% concentraram-se em apenas três sub-regiões NUTS III - Grande Lisboa, Área Metropolitana do Porto e Península de Setúbal. Estas áreas, juntamente com o Algarve e a Região Autónoma da Madeira, destacam-se também por apresentarem valores medianos das rendas por metro quadrado superiores à média nacional, conforme ilustrado na figura 48.

Figura 47. Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (N.º) por município, 2023.

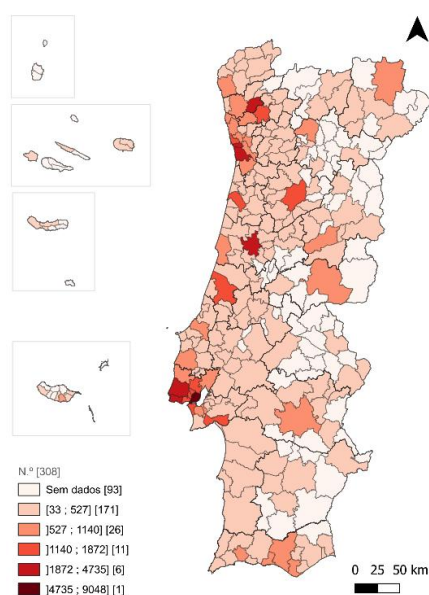
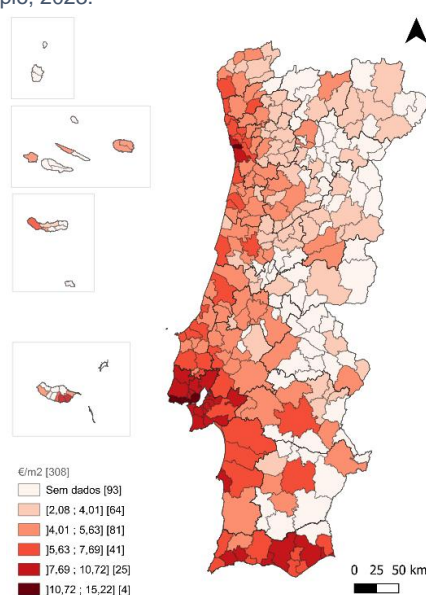


Figura 48. Valor mediano das rendas de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€/m²) por município, 2023.

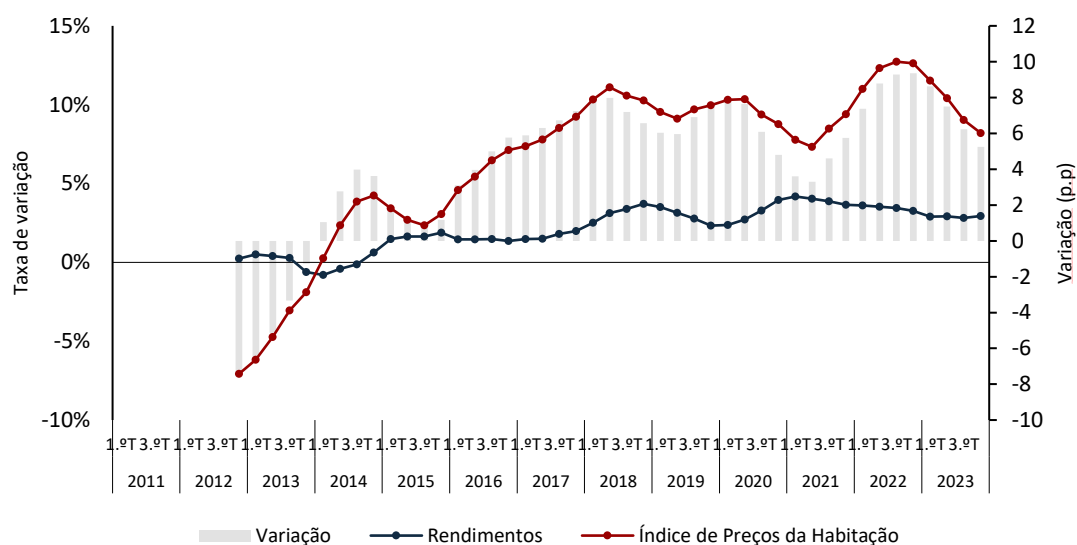


Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Ao comparar a taxa de variação do índice de preços da habitação (IPH) com a evolução do rendimento médio mensal líquido da população empregada, observa-se que o diferencial entre ambos tem se ampliado progressivamente, atingindo o seu valor máximo em 2022. Em 2023, a taxa média de crescimento dos rendimentos situou-se em 2,9%, significativamente inferior à variação média do IPH, que foi de 9,8%. Este desfasamento sugere um agravamento das dificuldades de acesso à habitação por parte das famílias portuguesas, dado que o aumento dos preços imobiliários supera o crescimento dos rendimentos disponíveis.

Figura 49. Comparação entre a taxa de variação do índice de rendimento médio mensal líquido da população empregada (Base - 2015) e a taxa de variação do índice de preços da habitação (Base - 2015), Portugal, 4T 2012 a 4T 2023.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Em síntese, verifica-se que o conjunto de dados analisados sobre as dinâmicas imobiliárias recentes não apresenta evidências que contrariem as conclusões previamente estabelecidas. Ou seja, o acesso à habitação, quer por aquisição quer por arrendamento, revela um maior dinamismo nas regiões litorais, designadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa, Porto e na região do Algarve, coincidentes com os territórios onde se registam os níveis de preços mais elevados.

5. Territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional

Para a identificação de territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional, adotou-se como critério se os agregados no percentil 50 dos rendimentos têm capacidade de adquirir ou arrendar uma habitação a preços medianos de mercado. Os dados mais recentes relativos a rendimentos de 2022 indicam 13 897 euros como sendo o valor do percentil 50 a nível nacional.

5.1. Cenário 1: Taxa de esforço máxima dos agregados – 35%

No primeiro cenário, adota-se como referência uma taxa de esforço de 35%, que é atualmente à luz do Programa de Apoio ao Arrendamento (anteriormente, Programa de Arrendamento Acessível), a taxa de esforço máxima para aceder ao referido programa.

As figuras 50 e 51 apresentam a aplicação da metodologia para os 308 municípios. Quando o rácio é superior a 100% significa que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de adquirir/arrendar uma habitação a preços medianos de mercado sem entrar em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos.

Do universo de 308 municípios, em 164 (53,2%) os agregados não conseguem suportar uma prestação mensal com a aquisição de um alojamento sem despendar mais de 35% dos seus rendimentos, apresentando um rácio superior a 100%. Em termos geográficos, estes municípios encontram-se maioritariamente na faixa litoral e sul do país.

Da análise entre os rendimentos e o valor das rendas resulta que em 70 municípios é possível arrendar um alojamento sem despendar mais de 35% dos seus rendimentos.

Neste cenário, a forma de acesso a uma habitação que apresenta dificuldades acrescidas é o arrendamento (figura 51, em 238 municípios obtém-se um rácio superior a 100%), sendo que o acesso por via da aquisição é inviável em 164 municípios (figura 50).

Figura 50. Distribuição dos municípios por rácio entre vendas e rendimentos no cenário 1 (35%).

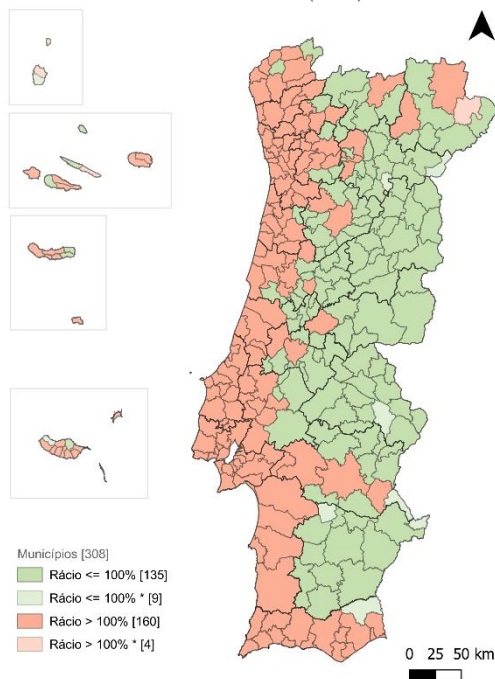
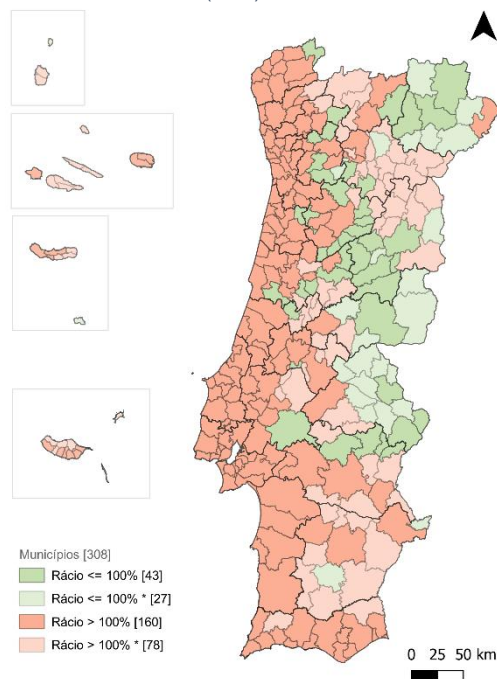


Figura 51. Distribuição dos municípios por rácio entre rendas e rendimentos no cenário 1 (35%).



* Os valores apresentados não existem para o município, tendo sido utilizado o valor da NUTS III respetiva

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Na análise da acessibilidade à habitação por via da aquisição, identificaram-se 13 situações em que se utilizou dados da NUTS III respetiva, por não existir dados ao nível do município, resultando da aplicação da metodologia que 9 municípios têm um rácio <=100%, ou seja, não seriam considerados territórios com falta ou desadequação da oferta; e 4 estavam no grupo de territórios com falta ou desadequação de oferta (rácio >100%).

Relativamente ao arrendamento, verificou-se a inexistência de dados ao nível municipal em 105 municípios, tendo igualmente sido utilizados os valores da NUTS III. Neste grupo, 27 municípios têm um rácio <=100%, ou seja, que não seriam considerados territórios com falta ou desadequação da oferta; e 78 na situação contrária, com rácio > 100%.

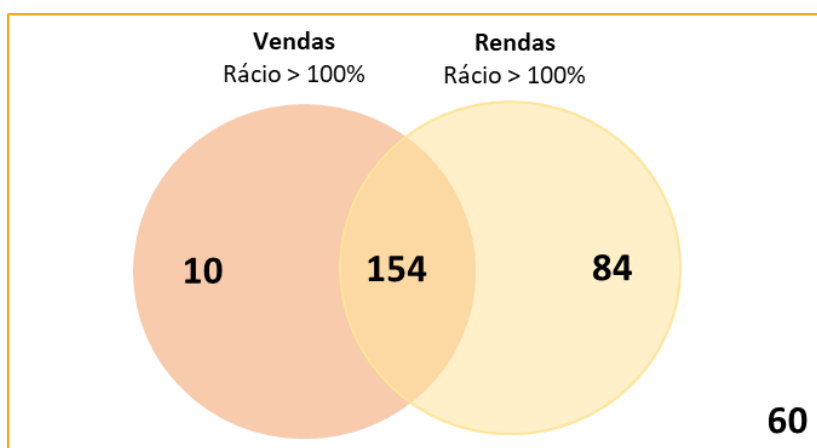
Perante esta realidade, como processo de síntese do cenário 1 construiu-se quatro grupos de municípios, a saber:

- **Grupo 1:** municípios em que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de adquirir uma habitação a preços medianos de mercado sem ultrapassar a taxa de esforço de 35% (164 municípios)
- **Grupo 2:** municípios em que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de arrendar uma habitação a preços medianos de mercado sem ultrapassar a taxa de esforço de 35% (238 municípios)

- **Grupo 3:** conjunto de municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento (154 municípios)
- **Grupo 4:** conjunto de municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento (248 municípios).

O diagrama apresentado abaixo sistematiza os 308 municípios em função da relação dos rácios entre vendas, rendas e rendimentos. Nesta representação gráfica, 60 municípios portugueses têm um rácio, tanto para arrendamento como para aquisição, inferior a 100%, ou seja, os agregados com rendimentos no percentil 50 conseguem suportar a prestação mensal sem entrar em sobrecarga.

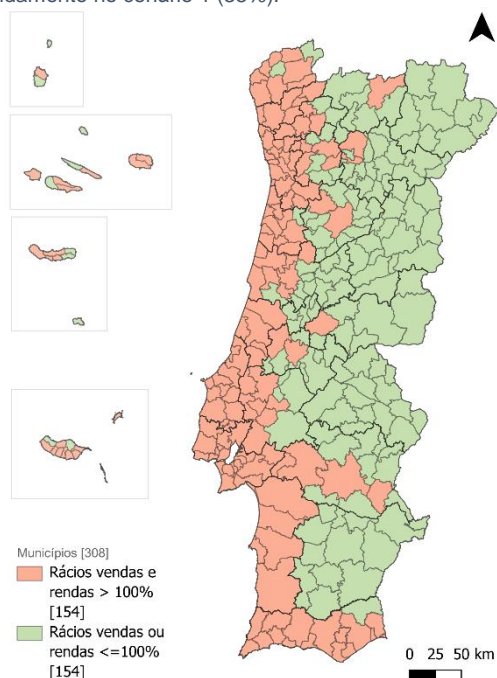
Figura 52. Diagrama de Venn dos municípios por rácio de vendas e rendas no cenário 1.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

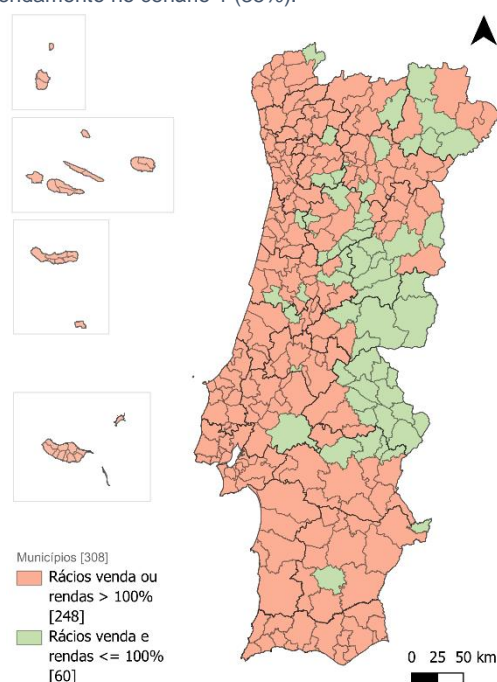
Figura 53. Distribuição dos municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 1 (35%).



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Figura 54. Distribuição dos municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 1 (35%).



O anexo 1 identifica os municípios que integram cada um dos quatro grupos nas condições indicadas atrás.

Com o objetivo de consolidar uma base comparativa entre os grupos, foi elaborada a tabela seguinte, onde se sintetizam alguns dos indicadores mais relevantes no âmbito desta análise. Através desta sistematização, pretende-se apoiar a identificação dos territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional, considerando a relação entre rendimentos medianos e os preços praticados no mercado de habitação, seja por via da aquisição ou do arrendamento.

Verifica-se que, para qualquer dos indicadores considerados, os municípios incluídos nos quatro grupos de análise representam uma proporção maioritária do total nacional. Em termos populacionais, a representatividade varia entre 85,2% e 93,5%, consoante o grupo. Já no que respeita às necessidades habitacionais sinalizadas no âmbito do programa 1.º Direito, os municípios abrangidos representam entre 86,4% e 94,7% do total de agregados identificados.

Importa referir que, não obstante algumas limitações de cobertura estatística, sobretudo relacionadas com a indisponibilidade de dados sobre vendas, rendas ou rendimentos em certos municípios, a análise comparativa apresentada na tabela reforça a robustez das conclusões relativas aos Grupos 1 e 3 como sendo os que melhor evidenciam situações de comprovada falta ou desadequação da oferta habitacional.

O Grupo 1, que resulta da análise da acessibilidade por via da aquisição, é composto por 164 municípios, dos quais 160 dispõem de dados sobre o valor mediano das vendas e 4 foram analisados com base nos valores da respetiva NUTS III. Em termos de rendimentos, os dados encontram-se disponíveis para 162 dos 164 municípios, o que confere maior grau de confiança às conclusões extraídas para este grupo.

Por sua vez, o Grupo 3, correspondente à interseção entre os grupos de aquisição e arrendamento, integra 154 municípios. Neste universo, os dados estão disponíveis para 152 municípios no que se refere à mediana das vendas, 144 municípios relativamente às rendas e 153 municípios no que diz respeito aos rendimentos medianos. Este grupo apresenta, assim, a maior consistência estatística entre os quatro, sendo por isso relevante para a identificação de territórios com fragilidade no acesso à habitação, independentemente da via de acesso considerada.

Tabela 19. Peso de indicadores nos municípios por grupo no cenário 1 (taxa de esforço 35%).

Indicadores	Cenário 1 (taxa de esforço 35%)			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
n.º de municípios	164	238	154	248
População (2023)	87,4%	91,3%	85,2%	93,5%
Alojamentos de residência habitual (Censos 2021)	86,5%	90,9%	84,4%	93,0%
Alojamentos Vagos (Censos 2021)	77,7%	86,4%	75,5%	88,7%

Alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (Censos 2021)	80,5%	88,1%	78,5%	90,1%
Alojamentos vagos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (Censos 2021)	72,1%	83,0%	69,4%	85,7%
Alojamentos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (Censos 2021)	77,9%	86,1%	75,3%	88,7%
Alojamentos propriedade do IHRU (2023)	97,9%	96,9%	96,1%	98,7%
Agregados em indignidade habitacional no âmbito do 1º Direito (março 2024)	87,8%	93,3%	86,4%	94,7%
Alojamentos sobrelotados (Censos 2021)	91,9%	94,2%	90,1%	96,0%
Fogos concluídos (2023)	92,3%	93,5%	90,0%	95,8%
Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (2023)	92,7%	93,1%	90,8%	94,9%

Fonte: INE e IHRU

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

No anexo 2 encontra-se a lista com a aplicação da metodologia para todos os municípios.

5.2. Cenário 2: Taxa de esforço máxima dos agregados – 40%

O cenário 2 baseia-se na aplicação de uma taxa de esforço de 40%, valor frequentemente utilizado em análises de acessibilidade habitacional no contexto europeu, nomeadamente em produção estatística do Eurostat.

A partir da análise da percentagem de agregados familiares no percentil 50 dos rendimentos que seriam capazes de suportar uma prestação mensal associada à aquisição de uma habitação a preços medianos de mercado, conclui-se que, em 135 municípios (43,8%), essa capacidade não existe. Ou seja, nestes territórios, os agregados representativos do rendimento mediano ultrapassariam o limiar de 40% do seu rendimento mensal líquido para aceder à compra de habitação, entrando em sobrecarga de esforço habitacional (ver Figura 55). Dos 135 municípios identificados:

- 133 dispõem de dados diretamente publicados sobre o valor mediano das vendas ao nível municipal;
- Em 2 municípios, por inexistência de dados municipais, foi utilizado o valor mediano das vendas da NUTS III respetiva;
- No que respeita aos rendimentos declarados, apenas um município não apresentava o número mínimo de sujeitos passivos exigido, tendo sido igualmente utilizado o valor da NUTS III correspondente.

Estes resultados demonstram que, mesmo com uma taxa de esforço mais elevada (40%), uma parte significativa do território nacional revela níveis de inacessibilidade habitacional por via da aquisição, sobretudo em zonas onde os preços medianos de mercado se mantêm significativamente acima da capacidade financeira da mediana dos rendimentos locais.

Figura 55. Distribuição dos municípios por rácio entre vendas e rendimentos no cenário 2 (40%).

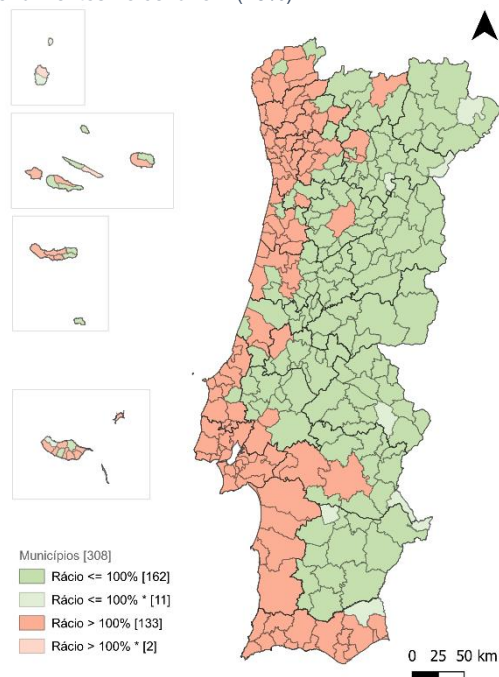
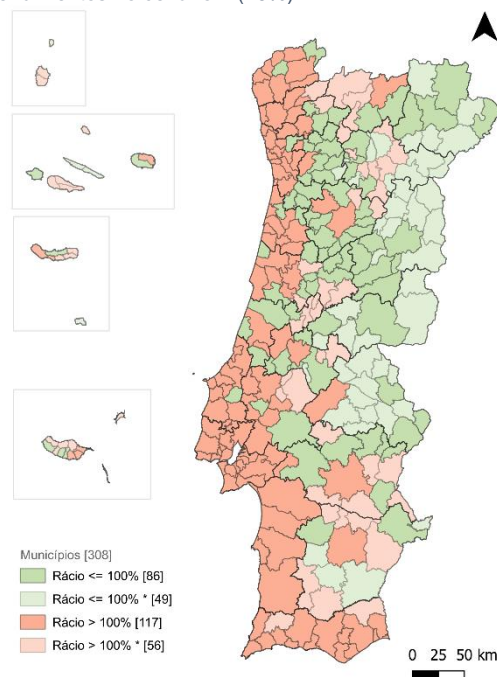


Figura 56. Distribuição dos municípios por rácio entre rendas e rendimentos no cenário 2 (40%).



* Os valores apresentados não existem para o município, tendo sido utilizado o valor da NUTS III respetiva

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

No âmbito do cenário 2, que considera uma taxa de esforço de 40%, a análise da relação entre os rendimentos e o valor das rendas permite concluir que, em 135 municípios, os agregados familiares com rendimentos no percentil 50 conseguem arrendar um alojamento sem ultrapassar esse limiar de esforço. Estes municípios localizam-se, maioritariamente, no interior norte, centro e Alto Alentejo.

Importa referir que, deste grupo, 49 municípios não dispõem de dados diretos sobre a mediana das rendas ao nível municipal, tendo sido utilizados os valores médios da respetiva NUTS III, o que representa um pouco mais de um terço do total.

Neste cenário, tal como no anterior, a via do arrendamento continua a apresentar maiores restrições: em 173 municípios, o rácio entre rendimento e valor da renda supera os 100%, indicando que os agregados no percentil 50 não conseguem aceder ao arrendamento sem entrar em sobrecarga financeira (ver figura 56). Por comparação, o acesso à aquisição revela-se inviável em 135 municípios (ver figura 55). Quanto à robustez dos dados utilizados:

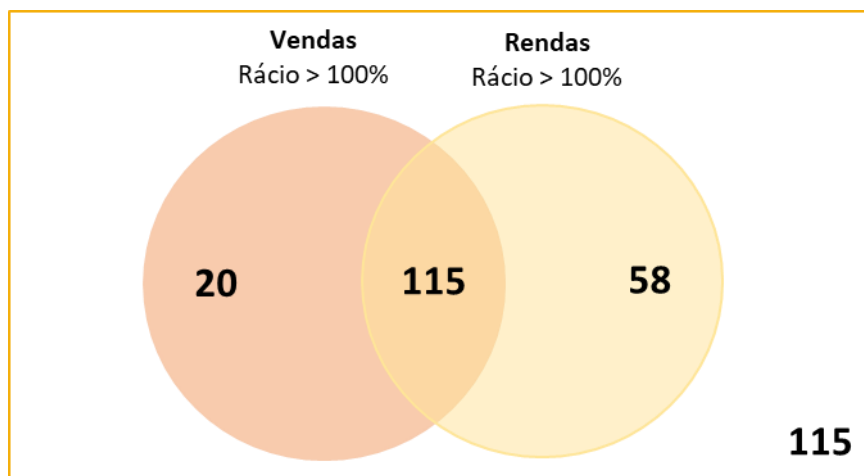
- Na análise do acesso à aquisição, 13 municípios recorreram a dados das NUTS III por inexistência de valores publicados à escala municipal. Destes, 11 apresentam um rácio $\leq 100\%$, não sendo considerados territórios com falta ou desadequação de oferta, e 2 apresentam rácio $> 100\%$, integrando o grupo de municípios com dificuldades de acesso. Os dados de rendimento da NUTS III foram utilizados em 10 municípios.

- Para o acesso por arrendamento, foram utilizados dados das NUTS III em 105 municípios. Destes, 49 municípios apresentam um rácio $\leq 100\%$, enquanto 56 municípios têm um rácio $> 100\%$, indicando sobrecarga de esforço.

Perante esta realidade, como processo de síntese do cenário 2 construiu-se quatro grupos de municípios, a saber:

- **Grupo 1:** municípios em que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de adquirir uma habitação a preços medianos de mercado sem ultrapassar a taxa de esforço de 40% (135 municípios)
- **Grupo 2:** municípios em que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de arrendar uma habitação a preços medianos de mercado sem ultrapassar a taxa de esforço de 40% (173 municípios)
- **Grupo 3:** conjunto de municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento (115 municípios)
- **Grupo 4:** conjunto de municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento (193 municípios).

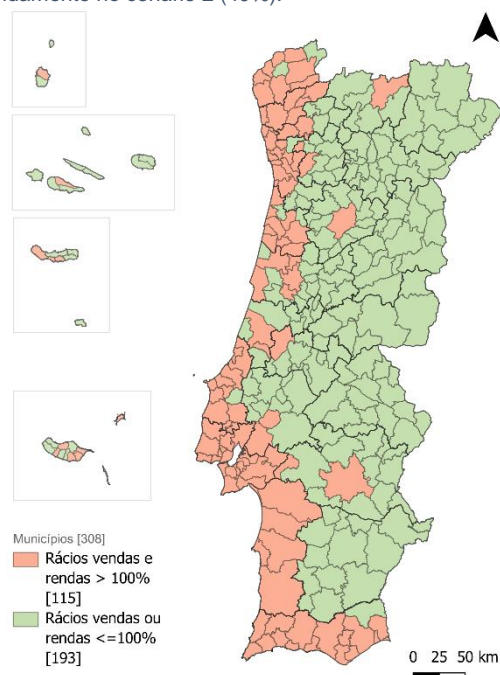
Figura 57. Diagrama de Venn dos municípios por rácio de vendas e rendas no cenário 2.



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

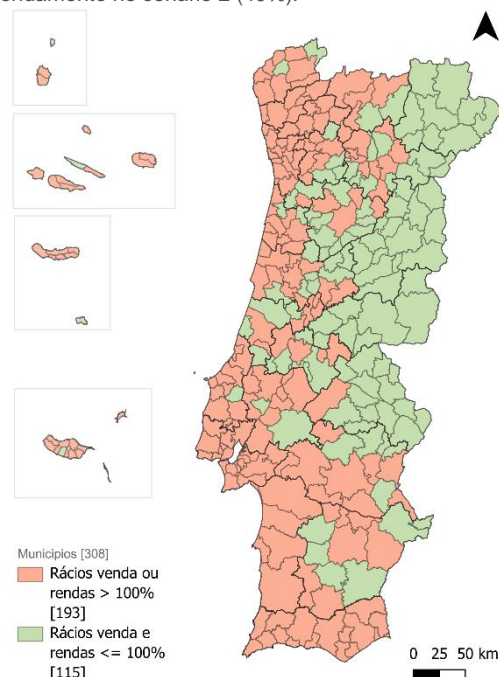
Figura 58. Distribuição dos municípios resultante da interseção entre as duas vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 2 (40%).



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Figura 59. Distribuição dos municípios resultante da reunião entre as duas vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 2 (40%).



O anexo 1 lista os municípios que integram cada um dos grupos nas condições indicadas atrás.

A tabela seguinte sintetiza o peso relativo de indicadores-chave para cada uma das possibilidades de agrupamento de municípios considerados como territórios com falta ou desadequação de oferta habitacional. Esta análise visa apoiar a seleção do critério mais adequado para a definição desses territórios.

Em todos os indicadores analisados, os municípios incluídos nos diferentes grupos representam a maioria das ocorrências. Em termos populacionais, a representatividade varia entre 75,3% e 86,2%. No que se refere às necessidades habitacionais identificadas ao abrigo do programa 1.º Direito, o peso relativo dos agregados por grupo oscila entre 79,2% e 89,2%.

Ainda que devam ser considerados outros fatores relevantes — nomeadamente o facto de, neste cenário, se admitir uma taxa de esforço de 40% aplicada a agregados com rendimentos anuais medianos na ordem dos 14 mil euros —, do ponto de vista da robustez estatística, os Grupos 1 e 3 mantêm-se como os que oferecem maior fiabilidade, conforme os critérios metodológicos adotados.

Importa igualmente sublinhar que, também no cenário 2, o acesso à habitação por via da aquisição se revela como o segmento melhor documentado, beneficiando de maior cobertura estatística. Por contraste, o mercado de arrendamento continua a evidenciar debilidade, com um número significativo de municípios sem registos mínimos (menos de 33 contratos), ficando assim excluídos das estatísticas publicadas pelo INE.

Tabela 20. Peso de indicadores nos municípios por grupo no cenário 2 (taxa de esforço 40%).

Indicadores	Cenário 2 (taxa de esforço 40%)			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
n.º de municípios	135	173	115	193
População (2023)	81,1%	80,4%	75,3%	86,2%
Alojamentos de residência habitual (Censos 2021)	80,2%	80,0%	74,7%	85,5%
Alojamentos Vagos (Censos 2021)	69,7%	72,6%	64,6%	77,7%
Alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (Censos 2021)	73,5%	76,3%	69,1%	80,7%
Alojamentos vagos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (Censos 2021)	61,8%	65,2%	55,3%	71,7%
Alojamentos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (Censos 2021)	69,7%	71,6%	63,9%	77,4%
Alojamentos propriedade do IHRU (2023)	96,4%	91,5%	90,6%	97,3%
Agregados em indignidade habitacional no âmbito do 1º Direito (março 2024)	84,1%	84,3%	79,2%	89,2%
Alojamentos sobrelotados (Censos 2021)	87,2%	85,5%	81,8%	90,9%
Fogos concluídos (2023)	87,5%	84,0%	81,4%	90,1%
Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (2023)	87,1%	86,0%	83,5%	89,6%

Fonte: INE e IHRU

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

5.3. Cenário 3: Taxa de esforço máxima dos agregados – 50%

O cenário 3 considera uma taxa de esforço máxima de 50%, valor frequentemente utilizado como limite superior admitido para efeitos de acesso ao crédito à habitação. A pertinência desta cenarização decorre, por um lado, do seu enquadramento normativo e, por outro, do facto de o acesso à habitação por via da aquisição ser a via que apresenta maior robustez estatística entre as analisadas.

Neste cenário, verifica-se que, entre os 308 municípios analisados, em 78 casos (25,3%) os agregados familiares com rendimentos no percentil 50 não conseguem suportar uma prestação mensal para aquisição de habitação sem ultrapassar os 50% dos seus rendimentos. Este dado adquire especial relevância quando se considera que os rendimentos medianos anuais destes agregados se situam em torno dos 14 mil euros, o que evidencia uma pressão significativa sobre a capacidade financeira das famílias.

Por outro lado, a análise entre os rendimentos e os valores medianos das rendas revela que, em 232 municípios, é possível arrendar um alojamento sem exceder o limiar de 50% dos rendimentos. Neste grupo, encontram-se incluídos 85 municípios para os quais se recorreram a valores da NUTS III, devido à ausência de informação ao nível municipal.

Figura 60. Distribuição dos municípios por rácio entre vendas e rendimentos no cenário 3 (50%).

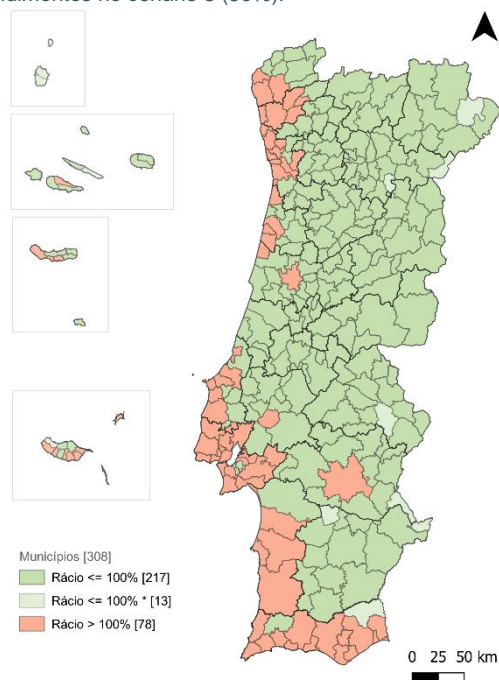
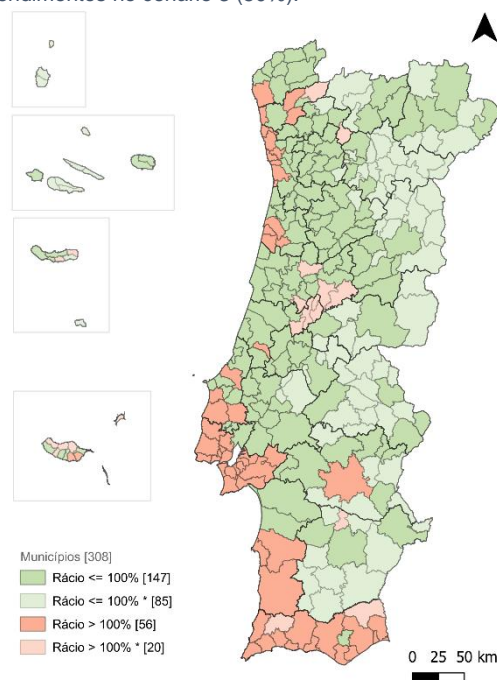


Figura 61. Distribuição dos municípios por rácio entre rendas e rendimentos no cenário 3 (50%).



* Os valores apresentados não existem para o município, tendo sido utilizado o valor da NUTS III respetiva

Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Neste cenário, a forma de acesso à habitação que evidencia maiores dificuldades é a aquisição, uma vez que, em 78 municípios, os agregados com rendimentos no percentil 50 não conseguem suportar a prestação mensal necessária para adquirir uma habitação a preços medianos de mercado sem

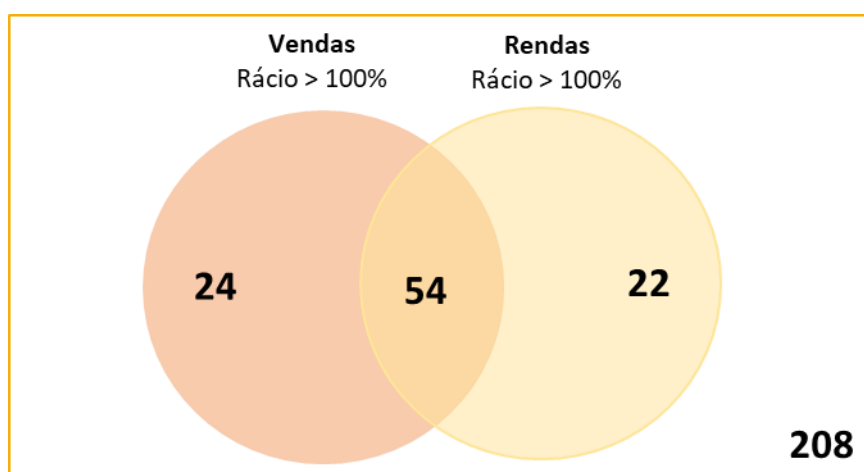
ultrapassar o limite de 50% dos seus rendimentos (figura 60). Por seu turno, o arrendamento revela-se inviável em 76 municípios (figura 61), nos quais o rácio entre rendimentos e valor da renda ultrapassa igualmente os 100%.

A lista de municípios apurada com base na via da aquisição inclui 13 casos em que foi necessário recorrer aos valores da NUTS III respetiva, devido à ausência de dados ao nível municipal. Em todos estes 13 municípios, os rácios apurados são iguais ou inferiores a 100%, não se verificando, com base na informação disponível, indícios de falta ou desadequação da oferta habitacional.

Perante esta realidade, como processo de síntese do cenário 3 mantém-se a construção de quatro grupos de municípios, a saber:

- **Grupo 1:** municípios em que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de adquirir uma habitação a preços medianos de mercado sem ultrapassar uma taxa de esforço de 50% (78 municípios)
- **Grupo 2:** municípios em que os agregados no percentil 50 dos rendimentos não são capazes de arrendar uma habitação a preços medianos de mercado sem ultrapassar uma taxa de esforço de 50% (76 municípios)
- **Grupo 3:** conjunto de municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento (54 municípios)
- **Grupo 4:** conjunto de municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento (100 municípios).

Figura 62. Diagrama de Venn dos municípios por rácio de vendas e rendas no cenário 3.



Fonte: INE
Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

Figura 63. Distribuição dos municípios resultante da interseção entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 3 (50%).

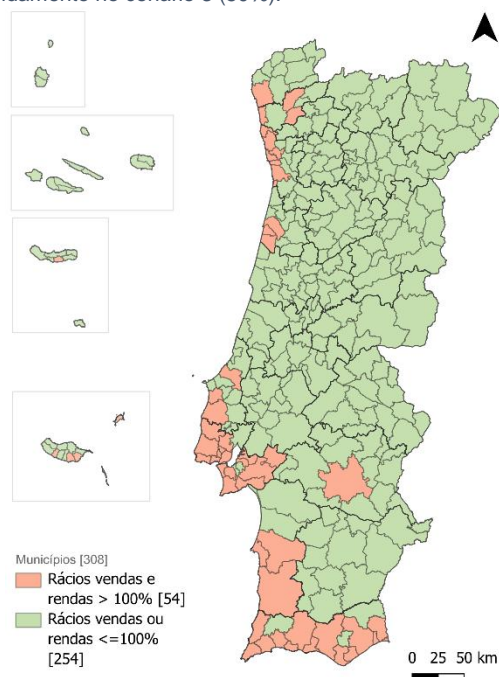
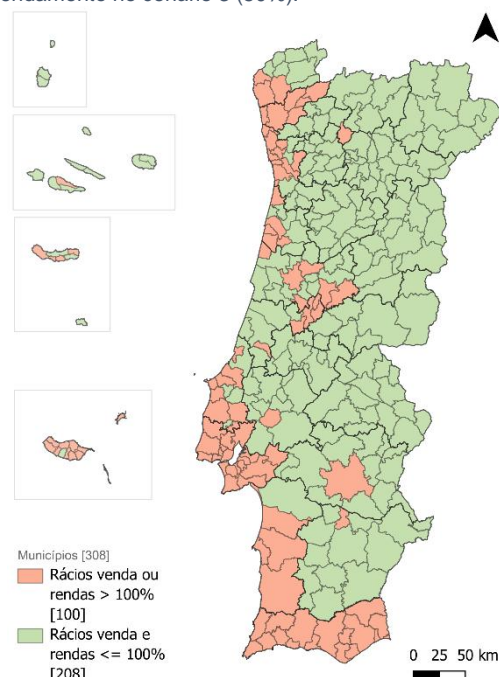


Figura 64. Distribuição dos municípios resultante da reunião entre as 2 vias de acesso à habitação, aquisição e arrendamento no cenário 3 (50%).



Fonte: INE

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

O anexo 1 lista os municípios que integram cada um dos grupos, de acordo com os critérios estabelecidos neste cenário.

A tabela abaixo apresenta o peso relativo de um conjunto de indicadores considerados mais relevantes para a caracterização dos territórios, permitindo avaliar a adequação de cada grupo como critério de delimitação dos municípios com falta ou desadequação de oferta habitacional.

Em termos populacionais, os grupos identificados representam uma fração significativa do país, com uma cobertura que varia entre 48,9% e 62,5% da população residente. Já no que se refere às necessidades habitacionais sinalizadas no âmbito do Programa 1.º Direito, os agregados familiares abrangidos pelos municípios de cada grupo representam entre 64,2% e 72,8% do total identificado a nível nacional.

Estes dados reforçam a relevância dos grupos construídos como base para orientar políticas públicas de habitação, permitindo uma leitura territorial do desequilíbrio entre rendimentos familiares e os custos de acesso à habitação, mesmo considerando uma taxa de esforço alargada até 50%.

Tabela 21. Peso de indicadores nos municípios por grupo no cenário 3 (taxa de esforço 50%).

Indicadores	Cenário 3 (taxa de esforço 50%)			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
n.º de municípios	78	76	54	100
População (2023)	59,4%	52,0%	48,9%	62,5%
Alojamentos de residência habitual (Censos 2021)	59,3%	52,4%	49,3%	62,5%
Alojamentos Vagos (Censos 2021)	50,6%	45,5%	41,8%	54,3%
Alojamentos vagos em edifícios sem necessidades ou necessidades ligeiras (Censos 2021)	56,4%	51,1%	47,7%	59,7%
Alojamentos vagos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (Censos 2021)	38,7%	34,3%	29,8%	43,2%
Alojamentos em edifícios com necessidades de reparação médias ou profundas (Censos 2021)	48,0%	42,8%	38,7%	52,1%
Alojamentos propriedade do IHRU (2023)	74,3%	72,0%	67,1%	79,2%
Agregados em indignidade habitacional no âmbito do 1º Direito (março 2024)	69,9%	67,2%	64,2%	72,8%
Alojamentos sobrelotados (Censos 2021)	68,7%	60,9%	58,0%	71,6%
Fogos concluídos (2023)	65,2%	54,9%	53,4%	66,7%
Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (2023)	68,4%	61,3%	59,1%	70,6%

Fonte: INE e IHRU

Elaboração: Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana

6. Conclusão e recomendações

Este estudo tem como objetivo identificar os territórios com falta ou desadequação da oferta habitacional em Portugal, conforme dispõe a medida 4 do Programa Nacional da Habitação.

A metodologia adotada procurou refletir o esforço financeiro exigido para aceder à habitação, através da definição de três cenários com diferentes taxas de esforço: 35%, 40% e 50%. Em todos os casos, os cálculos foram baseados nos rendimentos dos agregados familiares posicionados no percentil 50 de rendimento por município. Para os municípios com menos de 2.000 agregados fiscais, foram utilizados os dados da respetiva NUTS III.

Foram consideradas duas formas de acesso à habitação: aquisição e arrendamento, tendo por base os valores medianos de vendas e rendas publicadas. Sempre que o número de ocorrências estatísticas ao nível do município fosse inferior a 33, recorreu-se à informação ao nível acima (NUTS III).

Não obstante as limitações do modelo, nomeadamente relacionadas com a ausência de dados em vários municípios, a abordagem metodológica adotada apresenta pontos relevantes que permitem fundamentar critérios de análise e priorização territorial. É importante destacar que os Grupos 2 e 4, construídos com base na informação relativa ao arrendamento ou na união das duas vias de acesso, agregam um número considerável de municípios com dados estatísticos não publicados, o que obrigou à utilização de valores das NUTS III. Esta situação introduz enviesamentos, comprometendo a fiabilidade da análise para efeitos de identificação de territórios com falta ou desadequação da oferta - especialmente no contexto da aplicação do direito de preferência pelo Estado.

Neste contexto, os Grupos 1 (aquisição) e 3 (interseção entre aquisição e arrendamento) são os que apresentam maior robustez estatística, surgindo como as opções mais consistentes para apoiar a delimitação territorial no âmbito do 1.º Relatório da Habitação e de Monitorização do PNH, a elaborar pelo Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana do IHRU.

Quanto à escolha do cenário mais ajustado entre os três considerados neste estudo, o argumento é menos linear. No entanto, tendo em conta o atual contexto, com rendimentos medianos anuais na ordem dos 14 mil euros (cerca de 1.000 euros mensais), a resposta limitada da oferta pública de habitação nos segmentos de arrendamento apoiado e acessível, os requisitos de eficácia associados ao exercício do direito de preferência pelo Estado, e a maior solidez estatística associada aos dados da mediana das vendas, ganha relevância a opção pela aquisição.

Assim, o Cenário 1, Grupo 1 – com taxa de esforço de 35% – representa o maior compromisso possível entre realismo e exigência, sendo a base mais equilibrada para a definição dos territórios com necessidades habitacionais não satisfeitas.

Importa ainda referir que, nesta fase, os municípios não foram formalmente auscultados.

O estudo reforça a necessidade de uma abordagem técnica, sustentada em dados, para orientar a ação pública no domínio da habitação.

Como próximo passo importaria promover o aprofundamento do conhecimento sobre os fatores que contribuem para persistência de imóveis vagos, mas com condições de habitabilidade, identificados nos Censos 2021 como "vagos por outros motivos". Este trabalho deveria ser desenvolvido em parceria com as autarquias locais, o INE, o LNEC e a comunidade académica, com vista a melhorar a compreensão do fenómeno e reforçar a eficácia das políticas públicas de habitação.

Igualmente importante é dispor de informação mais densificada sobre os rendimentos e os preços de habitação em particular a taxa de esforço com encargos com habitação que inclua o arrendamento habitacional e sobre as medianas por m2 uma vez que há sinais de que os dados publicados pelo INE apresentam algum enviesamento territorial, em especial a mediana das vendas por m2 entre regiões mais interiores e territórios mais densificados.

7. Referências bibliográficas

Novo, G.; Tavares N. & Barros, G. (2024) Análise de indicadores de acessibilidade à habitação em Portugal: Perspetiva Regional, Gabinete de Estratégia e Estudos

Relatório do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial sobre as Autorizações de Residência para Atividade de Investimento “Vistos Gold” 2012-2022.

OHARU (2023) Habitação em números - ARI: Autorização de Residência para Atividade de investimento em imobiliário, fevereiro de 2023

Legislação

Lei n.º 107/2001 de 8 de setembro

Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março

Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto

Decreto-lei nº 37/2018, de 4 de maio

Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto

Decreto-Lei n.º 89/2021 de 3 de novembro

Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro

Lei nº 2/2024, de 5 de janeiro

Decreto-Lei nº 10/2024, de 8 de janeiro

Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho

Decreto-lei nº 128/2014, de 29 de agosto

Zonas de Pressão Urbanística

Almada	Aviso n.º 12139/2023, de 27 de junho
Bragança	Aviso n.º 14492/2019, de 18 de setembro
Cascais	Aviso n.º 3763/2020, de 4 de março
Mafra	Aviso n.º 10535/2022, de 24 de maio
Matosinhos	Aviso n.º 521/2023, de 10 de janeiro
Lisboa	Aviso n.º 1224/2021, de 19 de janeiro
Ponte de Lima	Aviso n.º 10140/2023, de 24 de maio
Seixal	Aviso n.º 16916/2024/2, de 9 de agosto
Setúbal	Aviso n.º 6676/2023, de 30 de março
Vendas Novas	Aviso n.º 12091/2022, de 15 de junho
Viana do Castelo	Aviso n.º 20394/2023, de 24 de outubro
Viseu	Aviso n.º 6920/2024/2, de 28 de março

8. Lista de séries utilizadas

Objeto	Designação	Período da série	Link dos dados abertos
Tabela 1, Figura 1	Estatísticas do rendimento ao nível local - Indicadores de rendimento declarado no IRS – 2022.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=439484045&PUBLICACOESmodo=2
Tabela 2; Figuras 2 e 3	População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2024), Sexo e Grupo etário.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012918&contexto=bd&selTab=tab2
Tabela 3, Figura 4	População residente (N.º) por Local de residência à data dos Censos [2021] (NUTS - 2013), Sexo e Grupo etário (Por ciclos de vida).	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011609&contexto=bd&selTab=tab2
Tabelas 3, 4, 15 e 16 Figuras 4, 5, 8, 9, 10, 15 e 38	Alojamentos familiares clássicos (Nº) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS – 2013), Forma de ocupação e Época de construção.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011494&contexto=bd&selTab=tab2
Tabela 3, 15 e 16, Figuras 4 e 5 e 29	Agregados domésticos privados (N.º) por Local de residência à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024), Sexo (representante do agregado doméstico privado), Grupo etário (representante do agregado doméstico privado) e Dimensão (agregado doméstico privado).	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012856&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 6	Dimensão média das famílias clássicas (Nº).	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001374&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 7	Dimensão média dos agregados domésticos privados (N.º) por Local de residência à data dos Censos [2021] (NUTS – 2024).	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012481&contexto=bd&selTab=tab2
Tabela 5	Alojamentos familiares clássicos de residência habitual (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024) e Regime de ocupação.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012498&contexto=bd&selTab=tab2
Tabela 5 e 6, Figuras 11, 12, 13, 14 e 15	Alojamentos familiares clássicos de residência habitual (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024), Época de construção (antes 1919; 2011-2021) e Tipo de entidade proprietária.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012505&contexto=bd&selTab=tab2
Tabelas 7 e 8	Alojamentos familiares clássicos de residência habitual (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024), Escalão de divisões e Escalão de área útil.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012503&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 17	Superfície média útil (m²) dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS – 2024).	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012518&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 18	Divisões por alojamento familiar clássico de residência habitual (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2013).	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011499&contexto=bd&selTab=tab2
Tabela 9, Figuras 19, 20 e 21	Alojamentos familiares clássicos de residência habitual (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024) e Lotação.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012507&contexto=bd&selTab=tab2
Tabelas 10 e 11, Figuras 22, 23, 24, 25, 26 e 27	Alojamentos familiares clássicos (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024), Forma de ocupação e Dimensão da necessidade de reparação do edifício.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0013316&contexto=bd&selTab=tab2

Objeto	Designação	Período da série	Link dos dados abertos
Tabela 13	Alojamentos familiares clássicos (N.º) por Localização geográfica à data dos Censos [2021] (NUTS - 2024), Forma de ocupação e Época de construção.	Decenal	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012501&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 30	Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar (Série longa, início 1975 – N.º).	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011725&contexto=bd&selTab=tab2
	Fogos licenciados (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2002) e Entidade promotora.		https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000088&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 31, 33	Fogos concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2024) e Tipologia do fogo.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0013248&contexto=bd&selTab=tab2
	Fogos concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2002) e Tipologia do fogo.		https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000076&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 32	Fogos concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2024) e Entidade Promotora.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0013249&contexto=bd&selTab=tab2
	Fogos concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2002) e Entidade promotora.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000077&contexto=bd&selTab=tab2
Tabela 18, Figura 41	Transações (N.º) de alojamentos familiares por Localização geográfica (NUTS - 2024), Categoria do alojamento familiar, Domicílio fiscal do comprador e Setor institucional do comprador.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012787&contexto=bd&selTab=tab2
	Transações (€) de alojamentos familiares por Localização geográfica (NUTS - 2024), Categoria do alojamento familiar, Domicílio fiscal do comprador e Setor institucional do comprador.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012788&contexto=bd&selTab=tab2
Figuras 44 e 45	Vendas por m² de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (NUTS - 2024) e Quartis.	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0013042&contexto=bd&selTab=tab2
Figuras 46 e 47	Novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2024); Anual	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009632&contexto=bd&selTab=tab2
Figuras 46 e 48	Valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	Anual	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009631&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 49	Rendimento médio mensal líquido (Série 2021 - €) da população empregada por conta de outrem por Local de residência (NUTS - 2013) e Profissão (Grande grupo - CPP); Trimestral	Trimestral	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0010696&contexto=bd&selTab=tab2
Figura 49	Índice de preços da habitação (Base - 2015) por Categoria do alojamento familiar; Trimestral	Trimestral	https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009201&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt

²³ A lista de séries refere-se a dados anuais e decenais. Indicam-se as ligações para o período censitário de 2021. Os dados relativos aos períodos censitários anteriores encontram-se disponíveis em [Portal do INE](#).

9. Lista de conceitos do INE utilizados

Designação	Descrição
Agregado doméstico privado	Conjunto de pessoas que tem residência habitual no alojamento familiar ou a pessoa independente que ocupa um alojamento familiar.
Agregado fiscal	Agregado familiar constituído por: <ul style="list-style-type: none"> a. cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, ou os unidos de facto, e respetivos dependentes; b. Cada um dos cônjuges ou ex-cônjuges, respetivamente, nos casos de separação judicial de pessoas e bens ou de declaração de nulidade, anulação ou dissolução do casamento, e dependentes a seu cargo; c. Pai ou mãe solteiros e dependentes a seu cargo; d) adotante solteiro e dependentes a seu cargo.
Alojamento familiar clássico	Alojamento familiar constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos num edifício de caráter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente que dê acesso direto ou através de um jardim ou terreno a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, entre outros).
Alojamento familiar clássico de residência habitual	Alojamento familiar ocupado que constitui o local de residência habitual de pelo menos um agregado doméstico privado.
Alojamento familiar clássico de uso sazonal ou secundário	Alojamento familiar ocupado que é apenas utilizado periodicamente e no qual ninguém tem residência habitual.
Alojamento familiar vago	Alojamento familiar desocupado e que está disponível para venda, arrendamento, demolição ou outra situação no momento de referência. Os alojamentos vagos foram classificados por: <ul style="list-style-type: none"> 1) Vagos para venda ou arrendamento; 2) Vagos por outros motivos.
Área útil do fogo	Valor correspondente à superfície total medida pelo perímetro exterior e eixos das paredes ou outros elementos separadores do edifício ou da fração, incluindo varandas privativas fechadas, caves e sótãos privativos com utilização idêntica à do edifício ou da fração.
Contratos de arrendamento	Contrato pelo qual uma das partes concede à outro gozo temporário de um prédio urbano, no todo ou em parte, mediante retribuição.
Construção nova	Edificação inteiramente nova ainda que no terreno sobre que foi erguida já tenha sido efetuada outra construção.
Divisão	Espaço num alojamento delimitado por paredes tendo pelo menos 4 m ² de área e 2 metros de altura, na sua maior parte. Podendo embora satisfazer as condições definidas, não são considerados como tal corredores, varandas, marquises, casas de banho, despensas, vestíbulos e a cozinha se tiver menos de 4 m ² .
Domicílio fiscal	Local da residência habitual para as pessoas singulares, local da sede ou direção efetiva para as pessoas coletivas ou, na falta destes, o local do seu estabelecimento estável em Portugal.
Edifício	Construção permanente, dotada de acesso independente, coberta e limitada por paredes exteriores ou paredes-meias que vão das fundações à cobertura e destinada à utilização humana ou a outros fins.
Entidade proprietária	Entidade titular do direito de propriedade.

Designação	Descrição
Fogo	Parte ou totalidade de um edifício dotada de acesso independente e constituída por um ou mais compartimentos destinados à habitação e por espaços privativos complementares
Índice de lotação do alojamento	<p>Indicador do número de divisões a mais ou a menos em relação ao número de residentes no alojamento. O cálculo é feito com base nos seguintes parâmetros considerados normais: uma divisão para sala de estar; uma divisão por cada casal; uma divisão por cada outra pessoa não solteira; uma divisão por cada pessoa solteira com mais de 18 anos; uma divisão por cada duas pessoas solteiras do mesmo sexo com idade entre os 7 e 18 anos; uma divisão por cada pessoa solteira de sexo diferente com idade entre os 7 e 18 anos; uma divisão por cada duas pessoas com menos de 7 anos.</p> <p>Os alojamentos podem encontrar-se em:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Sublotação; 2) Adequabilidade; 3) Sobrelotação.
Índice de Preços da Habitação	<p>Índice que mede a evolução dos preços dos alojamentos/fogos no mercado residencial do território nacional.</p> <p>Verificação da necessidade de intervenção no edifício.</p> <p>As necessidades de reparação do edifício foram classificadas em:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ligeiras: é necessária a realização de reparações em pequenas extensões dos revestimentos e/ou necessidade de reparações localizadas e de reduzida complexidade em elementos construtivos (estrutura, cobertura, paredes, etc.); <ul style="list-style-type: none"> • Telhado sujo ou algumas telhas danificadas; • Sistema de drenagem com funcionamento deficiente (entupimentos); • Pequenas fissuras ocorrendo apenas em poucos locais; • Estruturas de madeira com alguma deterioração em poucos locais; • Revestimentos empolados/sujidade. 2) Médias: é necessária a realização de substituição de revestimentos em grandes áreas, a reparação e substituição de instalações (e.g., substituição de tubos de queda da rede de drenagem), e / ou reparação, substituição ou reforço pontual de elementos da estrutura, da cobertura, dos pavimentos ou das paredes, substituição, em grande número, das caixilharias dos vãos, etc. <ul style="list-style-type: none"> • Telhados com as águas deformadas; • Telhas partidas ou porosas, havendo infiltrações; • Fissuras em pavimentos de cobertura em terraço; • Ocorrência de infiltrações generalizadas em caleiras e algerozes; • Pequenas fissuras frequentes; • Descasque em recobrimento de betão armado; • Ocorrência pontual de sinais de corrosão em elementos de betão armado ou de estrutura metálica; • Ausência de pintura em grandes áreas; • Existência de grande diversidade de revestimentos denotando reparações defeituosas anteriores; • Apodrecimento localizado dos revestimentos (normalmente junto às coberturas); • Caixilharia com deficiências notórias; • Estruturas de madeira apodrecidas e/ou com ataque biológico (térmitas ou caruncho). 3) Profundas: é necessária a realização de reparação, substituição ou reforço em grandes extensões de elementos da estrutura, da cobertura, dos pavimentos ou das paredes, substituição completa das caixilharias dos vãos, etc.; <ul style="list-style-type: none"> • Elementos de estrutura metálica muito corroídos ou em perigo de rotura (escadas de serviço ou marquises com acesso vedado);
Necessidade de reparação	

Designação	Descrição
	<ul style="list-style-type: none"> Ocorrência de assentamentos diferenciais das fundações (aberturas de portas e janelas distorcidas); Estrutura de fachada desalinhada ou fissuração superior a 5 mm em mais de um local; Pilares desalinhados ou vigas ou lajes com deformação elevada; Revestimentos degradados ou empoçados em alguns locais; Fissuras e ausência de reboco em algumas áreas; Revestimentos apodrecidos e em desagregação; Elementos decorativos partidos e/ou deslocados em risco de queda; Caixilharia quase totalmente inoperacional; Caixilharia de marquises enfolada ou com muitos vidros partidos. <p>Sempre que num edifício existam características passíveis de o classificar em mais de um nível das necessidades de reparação, foram utilizadas as características do nível mais elevado (maior necessidade de reparação).</p>
População residente	Conjunto de pessoas que, independentemente de estarem presentes ou ausentes num determinado alojamento no momento de observação, viveram no seu local de residência habitual por um período contínuo de, pelo menos, 12 meses anteriores ao momento de observação, ou que chegaram ao seu local de residência habitual durante o período correspondente aos 12 meses anteriores ao momento de observação, com a intenção de aí permanecer por um período mínimo de um ano.
Rendimento declarado	<p>Rendimento que corresponde:</p> <ol style="list-style-type: none"> ao valor do rendimento não isento antes de efetuada qualquer dedução específica para as categorias A (Trabalho dependente) e H (Pensões); ao valor do rendimento líquido, ou seja, ao valor do rendimento depois de efetuadas as respetivas deduções específicas, para as restantes categorias.
Rendimento líquido	Rendimento depois da dedução do imposto sobre o rendimento, das contribuições obrigatórias dos empregados para regimes de Segurança Social e das contribuições dos empregadores para a Segurança Social.
Transação	Operação pela qual se transfere a posse de um bem mediante uma contrapartida.
Taxa de juro implícita no crédito à habitação	Taxa de juro que traduz a relação entre os juros totais vencidos no mês de referência e o capital em dívida no início desse mês.

Anexos

Anexo 1 – Lista de municípios

Anexo 2 – Aplicação da metodologia relativa à relação entre os rendimentos dos agregados e o preço de aquisição por município