



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
RELATÓRIO DE ESTÁGIO

**POLÍTICAS DE APOIO À COMPRA DE HABITAÇÃO:
UMA ANÁLISE CRÍTICA**

RITA SANTOS SENRA

JUNHO – 2025



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

RELATÓRIO DE ESTÁGIO

**POLÍTICAS DE APOIO À COMPRA DE HABITAÇÃO:
UMA ANÁLISE CRÍTICA**

RITA SANTOS SENRA

ORIENTAÇÃO:

DRA. NATÁLIA NUNES (DECO)

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO PEREIRA

JUNHO - 2025

*A difficulty ceases to be a
difficulty when you stare at it straight
on smile and tackle
it.*

Robert Baden-Powell, 1915

GLOSSÁRIO

GPF – Gabinete de Proteção Financeira.

IMT – Imposto Sobre Transações Onerosas de Imóveis.

IRS – Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares.

IS – Imposto de Selo.

RCB – Regime de Crédito Bonificado.

UCI – Unión de Créditos Inmobiliários.

RESUMO

Num contexto socioeconómico cada vez mais desafiante, o acesso à habitação tem-se tornado uma questão central e urgente, afetando particularmente os jovens. O aumento dos preços, a instabilidade laboral, os baixos salários e a precariedade das condições de financiamento dificultam a concretização do direito à habitação. Neste cenário, têm sido implementadas diversas políticas públicas com o intuito de facilitar a aquisição de habitação própria por parte dos jovens.

O presente trabalho, desenvolvido no âmbito de um estágio curricular enquanto Trabalho Final de Mestrado, propõe uma análise crítica ao impacto efetivo dessas políticas. Foi aplicado um questionário, de maneira a compreender não só o seu grau de conhecimento sobre as medidas disponíveis, como também as dificuldades que enfrentam na procura de habitação e a sua perceção sobre as medidas.

Os dados recolhidos apontam para uma perceção maioritariamente positiva quanto à eficácia das políticas implementadas. No entanto, a análise dos resultados em articulação com a literatura existente permite identificar algumas limitações estruturais, como a desigualdade no acesso, o aumento da taxa de esforço, e, sobretudo, o impacto adverso no mercado habitacional. Ao privilegiarem o estímulo da procura sem medidas estruturadas para aumentar a oferta, estas políticas podem contribuir para a valorização excessiva do mercado, agravando, em última instância, o problema que procuram mitigar.

Este estudo reforça assim a necessidade de um debate mais profundo e integrado sobre as soluções habitacionais para os jovens, promovendo políticas públicas mais equilibradas e sustentáveis.

PALAVRAS - CHAVE: Políticas Públicas, Acesso à Habitação, Jovens, Garantia Pública, Isenção de IMT e IS.

ABSTRACT

Within an increasingly complex socio-economic context, access to adequate housing has emerged as a pressing and central issue, particularly among younger populations. Escalating housing prices, precarious employment conditions, low-income levels, and restrictive financing frameworks have significantly hindered the fulfillment of the right to housing. In response, a range of public policies has been introduced to facilitate homeownership for young individuals.

This study, conducted as part of a curricular internship and submitted in fulfillment of the requirements for a Master's degree, offers a critical examination of the tangible impact of such policies. A survey was administered to assess not only the participants' awareness of existing housing measures, but also the difficulties they encounter in securing housing and their perception of these public initiatives.

The findings reveal a generally positive perception regarding the effectiveness of the implemented policies. However, when interpreted in conjunction with existing literature, the data expose several structural limitations, namely disparities in access, heightened financial burdens, and, most significantly, distortions within the housing market. By focusing on stimulating demand in the absence of robust supply-side interventions, these policies may inadvertently contribute to inflated property values, thereby exacerbating the very challenges they aim to mitigate.

This research thus underscores the urgent need for a more comprehensive and integrated public discourse on youth housing strategies, advocating for more equitable, balanced, and sustainable policy frameworks.

KEYWORDS: Public Policies, Access to Housing, Youth, Public Guarantee, Fiscal Exemption.

ÍNDICE

Introdução	7
1. Enquadramento Teórico	8
1.1. Habitação Enquanto Direito Fundamental	8
1.2. Evolução do Acesso à Habitação Própria.....	8
1.3. Evolução da Política Pública de Habitação em Portugal.....	11
1.4. Dificuldades no Acesso à Habitação Própria	14
1.5. Políticas de Apoio à Compra de Habitação Para Jovens	17
1.5.1. Garantia Pública	17
1.5.2 Isenção do Pagamento de IMT e IS.....	19
2. Caracterização da Entidade Acolhedora.....	19
2.1 DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor	19
2.2 Missão, Valores e Visão	20
2.3 Serviços Prestados pela DECO.....	21
3. Estágio na DECO.....	23
3.1. Âmbito do Estágio	23
3.2. Tarefas Desenvolvidas ao Longo do Estágio	25
4. Análise do Questionário	26
4.1. Metodologia.....	26
4.2. Caracterização do Inquérito.....	26
4.3. Apresentação dos Resultados Obtidos no Questionário	27
4.4. Análise Crítica e Discussão dos Resultados	31
5. Conclusão	35
Referências	37
Legislação.....	42

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Percentagem de Famílias Proprietárias de Residência Principal nos Países da Área Euro em 2020/2021	10
Figura 2 - Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Ocupados Como Residência Habitual, segundo o Regime de Propriedade, 1991-2021.....	11
Figura 3 – Taxa de variação média anual do Índice de Preços da Habitação por habitações existentes e novas, 2020 - 2024	15
Figura 4 – Percentagem de indivíduos a viver em casa dos pais, por faixa etária ..	27
Figura 5 – Principais obstáculos ao acesso à habitação própria, identificados pelos inquiridos.....	28
Figura 6 – Principais apoios que facilitam o acesso à habitação própria, identificados pelos inquiridos	29
Figura 7 – Conhecimento das atuais medidas, por faixa etária	29
Figura 8 – Perceção dos indivíduos sobre a Isenção do IMT e do IS, por faixa etária	30
Figura 9 – Perceção dos indivíduos sobre a eficácia da Garantia Pública, por faixa etária	31

AGRADECIMENTOS

Gostaria de fazer um agradecimento especial à equipa do Gabinete de Proteção Financeira da DECO, por toda a simpatia, acompanhamento, orientação, disponibilidade e motivação dada, e principalmente por me acolherem tão bem desde o primeiro dia. Fazem todos parte deste projeto.

Um agradecimento especial à minha orientadora do estágio na DECO, Dra. Natália Nunes pois foi incansável e apoiou-me sempre.

Gostaria também de agradecer ao meu orientador de estágio, Professor Paulo Trigo Pereira, pela sua disponibilidade e apoio demonstrados ao longo deste período.

Aos meus pais, obrigada por me apoiarem sempre, por me motivarem e por me fazerem acreditar nas minhas capacidades; mas, acima de tudo, obrigada por todo o carinho que me deram quando mais precisei. Serei sempre grata por vos ter.

Por fim, quero agradecer a todos os amigos que fizeram parte desta caminhada, repleta de aprendizagens e conquistas. Obrigada a todos pela presença, pelo companheirismo, pela amizade e pelo carinho ao longo deste projeto.

INTRODUÇÃO

O presente relatório de estágio visa a obtenção do grau de mestre no Mestrado em Economia e Políticas Públicas pelo ISEG – Lisbon School of Economics and Management.

O acesso à habitação constitui um dos principais desafios da sociedade atual, afetando a população de um modo geral, em especial os jovens. Ao longo dos últimos anos, o tema ganhou uma nova urgência, à medida que diversos fatores tornam mais difícil o acesso à habitação a um preço acessível. Como tal, têm sido implementadas diversas políticas públicas que visam facilitar o acesso dos jovens à aquisição de habitação. Neste sentido, o presente relatório visa analisar de forma crítica o impacto destas políticas. Este tema é relevante e pertinente quer pela atualidade do debate sobre a crise da habitação, quer pelas suas implicações diretas nas condições de vida da população e no cumprimento dos direitos fundamentais.

O relatório encontra-se dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo irá apresentar o enquadramento teórico de maneira a contextualizar o tema. No segundo capítulo será contextualizada e apresentada a entidade de acolhimento do estágio – a DECO – incluindo a sua missão, valores e visão, bem como os serviços prestados. O terceiro capítulo irá dedicar-se à explicação do âmbito do estágio, bem como às tarefas desenvolvidas ao longo do mesmo. O quarto capítulo consiste na análise do questionário aplicado, começando por explicar a metodologia utilizada, bem como por analisar os resultados obtidos, analisando-os à luz da literatura existente. Por fim, no capítulo cinco, serão apresentadas as conclusões do estudo, juntamente com as limitações identificadas ao longo do processo e algumas sugestões para trabalhos futuros.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Neste capítulo serão abordados os principais contributos teóricos que enquadram a articulação entre a crise que se vive atualmente no mercado de habitação e a implementação das políticas para ajudar os jovens a adquirir habitação própria. Esta secção apresentará os principais elementos teóricos que fundamentam o estudo, oferecendo um enquadramento sólido para orientar o seu desenvolvimento e sustentar a investigação.

1.1. Habitação Enquanto Direito Fundamental

O tema da habitação tem ganho uma relevância cada vez maior, consistindo num dos maiores desafios da atualidade. O reconhecimento desta importância leva a que o direito à habitação digna tenha sido reconhecido por diversos instrumentos jurídicos internacionais (Cantante et al., 2025). O acesso à habitação tornou-se, por isso, num pilar fundamental do Estado Social Português, uma vez que o direito à habitação e a sua acessibilidade são direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa, sendo da incumbência do Estado estimular o acesso à habitação própria ou arrendada.

1.2. Evolução do Acesso à Habitação Própria

Segundo Saunders (1990), em muitas sociedades desenvolvidas, a posse de habitação própria consiste num sinal de sucesso. A ideia de ter uma sociedade onde predomina a posse de habitação implica que a propriedade de habitação, por parte dos indivíduos, seja a forma ideal e definitiva de acesso a habitação, pressupondo, assim, um aumento na taxa de proprietários; por outro lado, o arrendamento é visto como uma forma transitória e inferior de acesso a habitação (Arundel & Ronald, 2021; Zhu et al., 2024).

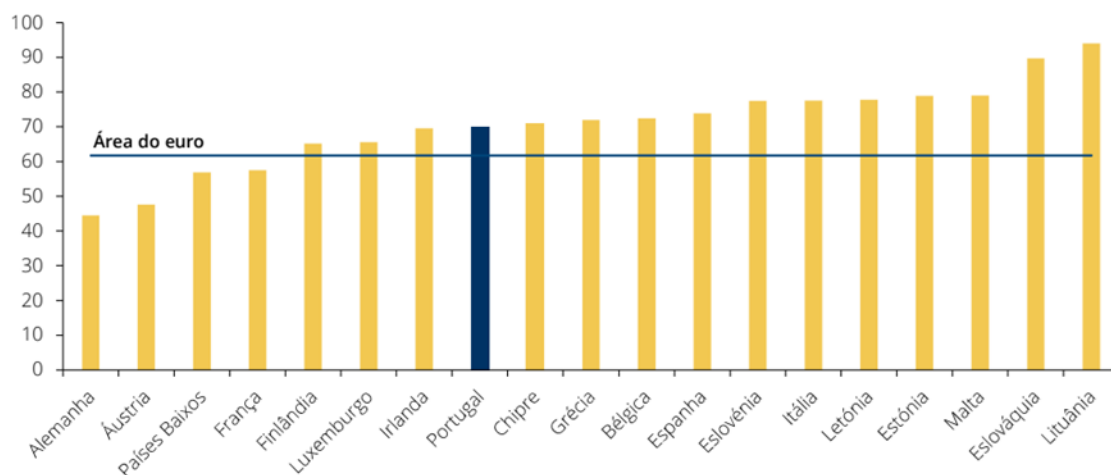
Assim, a escolha entre propriedade e arrendamento da habitação principal constitui uma das principais decisões das famílias; como tal, esta escolha depende da disponibilidade de casas no mercado, das preferências individuais, dos incentivos fiscais, das perspetivas no mercado de trabalho ao longo do ciclo de vida, da capacidade financeira das famílias e das suas decisões de investimento (Banco de Portugal, 2023).

Nas últimas décadas, a Europa tem testemunhado alterações significativas no acesso à habitação própria, impulsionadas por diversos fatores, nomeadamente fatores económicos, fatores sociais e fatores políticos (Allen et al., 2004). O crescimento da posse de habitação própria nas economias mais desenvolvidas constituiu uma das principais e mais significativas mudanças sociais no século XX, tendo também desempenhado um papel fulcral no crescimento económico dos países recentemente desenvolvidos, promovendo democracias mais estáveis e atuando como um fator de mitigação de pressões sociais através da distribuição mais equitativa da riqueza e de uma melhoria na oferta habitacional (Kohl, 2018; Ronald, 2008; Ronald & Elsinga, 2012; Xerez et al., 2019).

Assim, o aumento da percentagem de proprietários deve-se essencialmente ao aumento do rendimento das famílias e à implementação, por parte de diversos Estados europeus, de políticas públicas de habitação com o objetivo de promover a aquisição de habitação própria (Kohl, 2018). Além disso, a grande popularidade da posse de habitação também tem por base a existência de diversas externalidades positivas (DiPasquale & Glaeser, 1999; Green & White, 1997); alguns estudos referem que zonas onde predominam proprietários têm tendência para verificar um maior investimento no bairro e participação política, uma maior manutenção das habitações e benefícios para os filhos dos proprietários (Galster, 1983; Green & White, 1997; Haurin et al., 2002; Hoff & Sen, 2005; Holian, 2011). Todos estes fatores têm influência na atual estrutura do mercado de habitação.

Segundo a figura 1, é notória a grande percentagem de famílias proprietárias de residência principal na grande maioria dos países da área do euro. À exceção da Alemanha, da Áustria, dos Países Baixos e da França, todos os restantes países apresentados no mapa verificam uma percentagem de famílias proprietárias superior à média da área do euro.

Figura 1 - Percentagem de Famílias Proprietárias de Residência Principal nos Países da Área Euro em 2020/2021

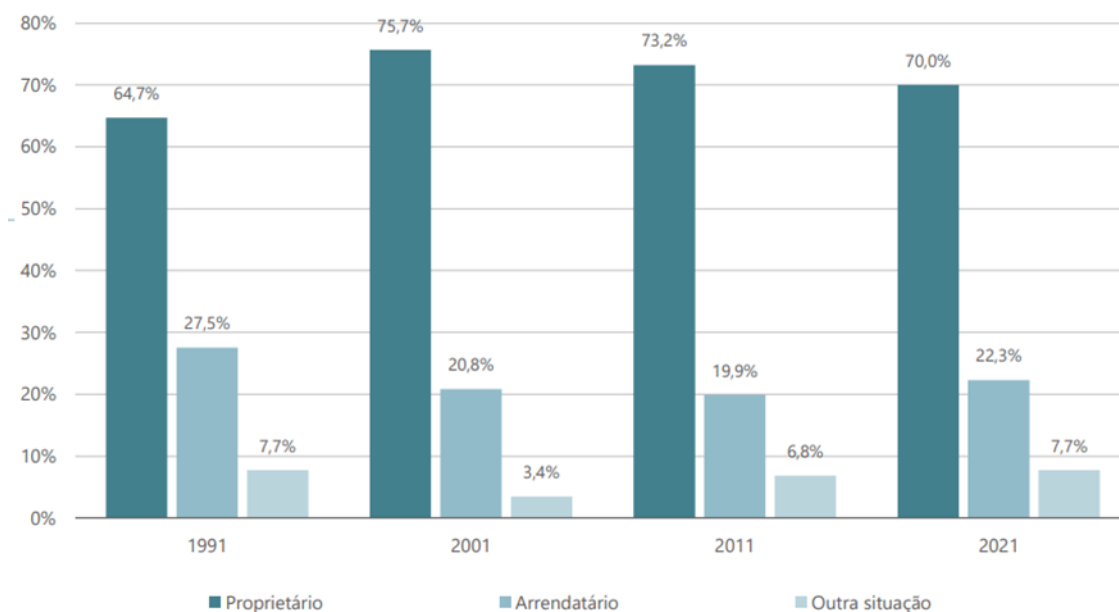


Fonte: (Banco de Portugal, 2023)

As diferenças que se verificam entre os países resultam da combinação de diversos fatores ao longo do tempo, nomeadamente diferenças nos mercados de arrendamento social – provenientes da reconstrução maciça de habitações que se seguiu à Segunda Guerra Mundial – e dos poucos incentivos fiscais à aquisição de habitação, por parte de alguns países (Banco de Portugal, 2023). Além disso, nem todos os países adotaram políticas de habitação centradas e focadas apenas na aquisição de habitação própria, como é o caso da Alemanha, onde se verifica uma predominância do arrendamento (Kohl, 2018). Por fim, alguns estudos sobre os sistemas de habitação europeus indicam que a posse de habitação é mais dominante nos países cujos Estados, ao longo dos últimos anos, não têm adotado políticas abrangentes de regulação do mercado da habitação, como é o caso dos modelos existentes no sul da Europa (Allen et al., 2004; Tulumello, 2019).

Em Portugal, segundo dados do INE apresentados na figura 2, verificou-se um aumento significativo na proporção de famílias proprietárias de habitação, no período compreendido entre 1970 e 2011. A partir de 2011, devido à conjuntura económica a que se tem assistido, a posse de habitação própria tem verificado uma diminuição ligeiramente, atingindo os 73,2%, em 2011 e os 70% em 2021.

Figura 2 - Proporção de Alojamentos Familiares Clássicos Ocupados Como Residência Habitual, segundo o Regime de Propriedade, 1991-2021



Fonte: INE, Recenseamentos da População e da Habitação

Assim, apesar da ligeira inversão na tendência, ocorrida em 2011, é evidente a popularidade da residência habitual própria e o declínio da residência habitual arrendada, ao longo das últimas décadas; esta inversão na tendência deveu-se, essencialmente, a condições económicas mais incertas, ao fim do regime de crédito bonificado, a uma maior regulamentação do crédito bancário, a uma maior exigência das instituições bancárias na concessão de crédito à habitação e à crise financeira de 2008-2010 (Xerez et al., 2018).

A preferência da sociedade portuguesa pela posse de habitação é justificada pela orientação predominante das políticas públicas de habitação para a promoção da habitação própria, deixando para segundo plano outras formas de provisão de habitação (Cantante et al., 2025).

1.3. Evolução da Política Pública de Habitação em Portugal

As diversas mudanças que ocorreram em Portugal ao longo das últimas décadas condicionaram a intervenção do Estado na área da habitação. A promoção da aquisição de habitação própria tem sido um pilar fundamental da política governamental de

habitação nas economias avançadas (McIntyre & McKee, 2009; McKee, 2012; Ronald, 2008).

Contudo, ao longo das últimas décadas, as políticas públicas de habitação em Portugal foram, de um modo geral, frágeis, ao ponto de serem classificadas como o “parente pobre” das políticas sociais; tal justifica-se com o reduzido peso que a despesa pública em habitação representa no PIB português, quando comparada, por exemplo, com o peso da despesa pública em saúde e educação (Pinto, 2020). Tais políticas centraram-se essencialmente nos incentivos à aquisição de casa própria, através de políticas monetárias expansionistas – como o regime de crédito bonificado – e políticas fiscais – como a redução ou isenção de impostos sobre imóveis – em particular nas décadas de 1980-1990 (Cantante et al., 2025).

Entre 1981 e 2001, o aumento da taxa de proprietários beneficiou das políticas de incentivo à aquisição de habitação própria, implementadas nas décadas de 1980 e 1990. Este aumento foi também favorecido pelo maior acesso ao crédito, resultante da liberalização e modernização dos mercados financeiros iniciada na década de 1980, bem como pela descida das taxas de juro durante o período de convergência da taxa de inflação com os níveis da área do euro, após a entrada na União Europeia (Doling & Ronald, 2010). Durante este período, o aumento da percentagem de proprietários também se deveu à ausência de um mercado de arrendamento ativo, resultante do congelamento das rendas e da regulamentação que protegia fortemente os inquilinos através da renovação automática dos contratos, das rendas extremamente baixas e de restrições rigorosas à denúncia dos contratos pelos senhorios (Banco de Portugal, 2023). Assim, o incentivo ao arrendamento era nulo, explicando significativamente o aumento da percentagem de proprietários. O crescimento da percentagem de proprietários entre 1981 e 2001 foi observado em vários tipos de famílias, sendo mais pronunciado entre as famílias mais jovens.

Além disso, durante este período, vigorou também o Regime de Crédito Bonificado, doravante designado por RCB. Este regime foi implementado em 1977, pelo Decreto-Lei n.º 515/77, de 14 de dezembro, com a resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro de 1976, tendo sido posteriormente reformulado por diversas vezes; em 1986, com o Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro, foram estabelecidos os três regimes

do crédito, nomeadamente o regime geral, o regime bonificado e o regime bonificado jovem. A implementação deste regime teve como objetivo facilitar o acesso dos jovens e das pessoas com menores rendimentos ao crédito para aquisição de habitação própria.

Contudo, em 1998, este regime foi reformulado novamente, através do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, com efeitos a partir de 1999; o decreto referia que a reforma era imperativa para a consolidação orçamental e que as elevadas taxas de juro que impediram, em 1986, muitos indivíduos de aceder ao crédito já não eram uma realidade. Esta reforma tornou mais restrito o acesso ao RCB, através da imposição de um valor máximo elegível, valor este que dependia do rendimento tributável e do tamanho do agregado familiar (Xerez et al., 2018).

Por fim, em 2002, o artigo 5.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio, estabeleceu a extinção do regime de crédito bonificado para a maioria da população, com exceção dos indivíduos portadores de deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60%.

A adesão à União Económica e Monetária em 1999, levou a que Portugal fosse obrigado a cumprir determinados critérios. A estabilização da inflação, deu origem a uma diminuição substancial das taxas de juro, tornando o crédito mais acessível, o que originou um aumento significativo do endividamento das famílias; este aumento do endividamento não foi acompanhado pelo aumento da produtividade do fator trabalho, pelo que, a economia se encontrava a desacelerar, em 2002 (FMI, 2003). Assim, a necessidade de consolidação das contas públicas e de promoção de um ajustamento macroeconómico, bem como o objetivo de diminuição da fraude na atribuição e controlo do apoio, a diminuição das taxas de juro vigentes e o facto de o programa ser pouco eficaz – uma vez que abrangia a maioria da população – foram fatores que justificaram a extinção do regime de crédito bonificado (Xerez et al., 2018).

Segundo alguns estudos, o fim deste regime não foi tão dramático como seria expetável, dado que o facto de abranger a maioria da população (Martins & Villanueva, 2006), levou a que não fosse um programa dirigido aos indivíduos mais desfavorecidos, contrariamente ao seu propósito inicial, visto que a bonificação inflaciona os preços das habitações, tornando mais difícil o acesso aos indivíduos mais desfavorecidos e favorecendo os proprietários (Bronchi & Gomes-Santos, 2001).

Ao longo das últimas décadas, as políticas de habitação desenvolveram-se, essencialmente, em torno de três eixos distintos, nomeadamente a habitação social, a reabilitação urbana e promoção do arrendamento (Xerez et al., 2018). Esta estratégia visa dar resposta à crescente crise que se assiste no mercado de habitação português, caracterizada por uma dificuldade cada vez mais acentuada em aceder a soluções de habitação adequadas e financeiramente acessíveis, por parte de toda a população e com especial incidência na população mais jovem. Como tal, assistiu-se ao desenvolvimento de programas, como o programa porta 65, através do Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, com o objetivo de promover a autonomia dos jovens, a dinamização do mercado de arrendamento e a revitalização de espaços degradados em locais de perdas demográficas. Contudo, este programa não se tem revelado tão eficaz quanto seria desejável uma vez que um elevado número de jovens que se candidatam pela primeira vez acabam por não receber subvenção por falta de dotação orçamental (Xerez et al., 2018).

1.4. Dificuldades no Acesso à Habitação Própria

Nas últimas décadas, o acesso à habitação própria tem-se afirmado como um dos principais desafios enfrentados pela sociedade, tornando cada vez mais difícil a compra de casa a um preço acessível para a maioria da população portuguesa.

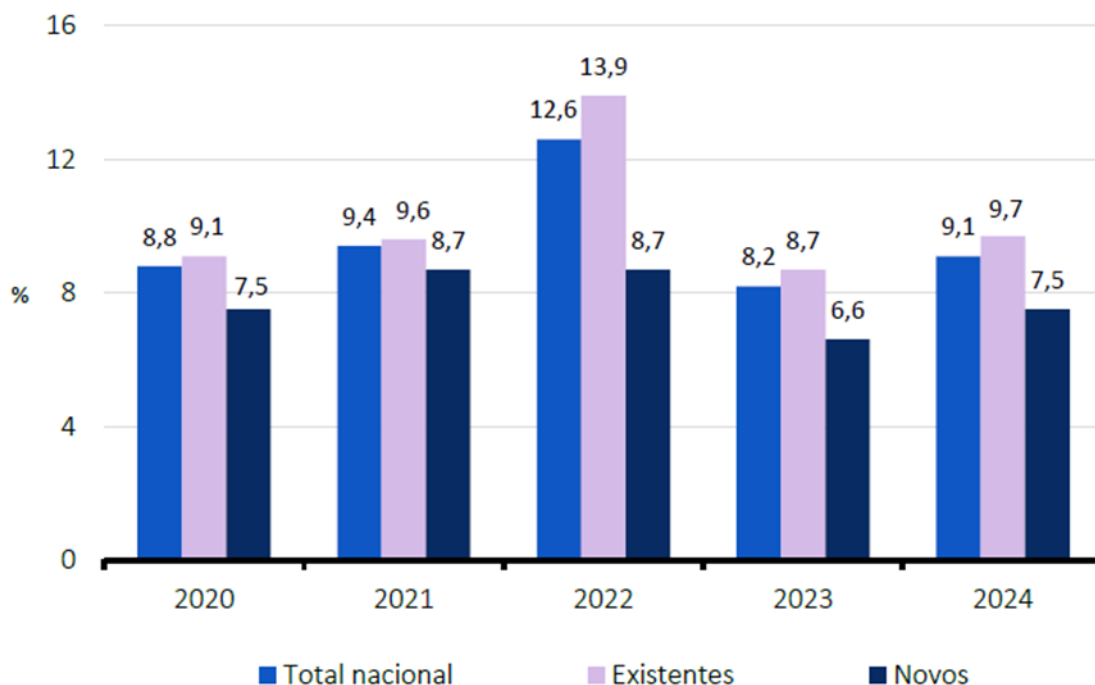
Fatores como a escassez de oferta de terrenos e de habitações a preços acessíveis, têm contribuído para a fragmentação espacial das cidades portuguesas, ao deslocar indivíduos com menores rendimentos para zonas periféricas, e para o crescimento de um mercado informal de provisão e arrendamento de habitação, caracterizado por soluções precárias e não reguladas; este fenómeno afeta, em particular, a população que não cumpre os critérios de elegibilidade para o acesso à habitação pública – cada vez mais residual – e, simultaneamente, não dispõe do rendimento ou património exigidos pelo mercado privado, seja para aquisição ou para arrendamento de habitação (Antunes, 2020).

A crescente pressão sobre o mercado imobiliário, bem como o aumento crescente dos preços das casas, decorrente dos desequilíbrios entre a procura e a oferta de habitação, são alguns dos fatores que dificultam e colocam em causa o acesso à habitação, por parte

de grande parte da população, assumindo contornos particularmente preocupantes no caso da população jovem.

A **figura 3** representa a taxa de variação média anual do Índice de Preços da Habitação; este índice tem como base o ano 2015 e visa medir a evolução dos preços dos alojamentos familiares adquiridos pelo setor institucional das famílias no mercado da habitação português (INE - Instituto Nacional de Estatística, 2017). Assim, de acordo com a figura 3, é possível verificar que o ano de 2024 prolongou a trajetória de crescimento dos preços da habitação, refletindo a crescente pressão sobre o mercado habitacional. Em 2024, o IPHab registou um aumento médio anual de 9,1% do Índice de Preços da Habitação, superando em 0,9 pontos percentuais o valor verificado em 2023; este aumento foi particularmente impulsionado pelas habitações existentes, cujo preço subiu 9,7%, contrastando com o aumento de 7,5% no preço das habitações novas.

Figura 3 – Taxa de variação média anual do Índice de Preços da Habitação por habitações existentes e novas, 2020 - 2024



Fonte: INE, Índice de Preços da Habitação

Perante este cenário, a população jovem encontra-se numa posição especialmente vulnerável. Este grupo etário encontra-se particularmente exposto a salários baixos e a situações de precariedade laboral (Miguel & Matias, 2019), fatores que constituem sérios entraves à obtenção de soluções de habitação no mercado, em especial à aquisição de habitação própria com recurso ao crédito bancário; tal acontece devido à dificuldade dos jovens em atestar a sua capacidade de suportar um empréstimo, junto das instituições financeiras.

Segundo Cantante et al. (2025), existem diversos indicadores que evidenciam que o acesso dos jovens à habitação se tem vindo a deteriorar nos últimos anos. Um dos indicadores mais relevantes e reveladores desta tendência é o aumento da idade média de emancipação dos jovens – que atualmente se situa nos 29 anos de idade – consistindo num dos valores mais elevados da Europa; além disso, aproximadamente 52% dos jovens com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos ainda residem com os pais, sugerindo uma dificuldade acrescida deste grupo etário em suportar os encargos associados à habitação (Pereira et al., 2023).

Tal como já foi referido, esta realidade é agravada pelo facto de muitos jovens se inserirem nos escalões de rendimento mais baixos – abaixo da média nacional – e de estarem sujeitos a contratos de trabalho precários, comprometendo a sua capacidade de emancipação, de poupança e de investimento em habitação própria, devido à incapacidade em acumular os fundos suficientes e necessários para a entrada inicial inerente à aquisição de uma habitação e, como tal, ao cumprimento do critério da taxa de esforço (Banco de Portugal, 2023).

Além disso, a aquisição de habitação acarreta diversas despesas, nomeadamente o pagamento de determinados impostos – como é o caso do Imposto de Selo e do Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis – que são bastante comuns nos países europeus e, na maioria dos casos, constituem uma fração substancial do valor total dos custos da transação (Andrews et al., 2011). Para além destas despesas, a aquisição de uma habitação com recurso a crédito à habitação também tem inerentes algumas despesas, nomeadamente o pagamento de um valor inicial – comumente referido como entrada – que corresponde por norma a 15% do valor total da casa. Todas estas despesas dificultam o acesso por parte dos jovens tanto à habitação própria, como ao crédito à habitação.

Assim, a sociedade atual caracteriza-se pela conjugação de diversos fatores económicos e sociais, entre os quais se destacam o aumento significativo dos preços das habitações, as dificuldades no acesso ao crédito e a estagnação salarial; tais condições dificultam a aquisição de habitação própria por parte dos jovens, comprometendo a sua estabilidade e independência financeira.

1.5. Políticas de Apoio à Compra de Habitação Para Jovens

De maneira a dar resposta à crise vivida pelos jovens no acesso à habitação própria, o Governo Português da XVI Legislatura adotou um conjunto de medidas específicas destinadas à população jovem – até aos 35 anos de idade – com o intuito de facilitar o acesso ao crédito e tornar a aquisição de habitação mais acessível para os jovens. Estas políticas visam aliviar a pressão financeira sobre os jovens compradores e promover a sustentabilidade e a equidade no mercado da habitação, garantindo que as novas gerações possam estabelecer-se de forma estável e contribuindo também para o desenvolvimento económico do país.

O pacote de medidas apresentado pelo Governo inclui a Garantia Pública do Estado para empréstimos à habitação e a Isenção Fiscal do pagamento do Imposto Municipal Sobre Transações Onerosas de Imóveis e do Imposto de Selo na compra da primeira habitação própria e permanente, por parte dos jovens até aos 35 anos, em ambos os casos.

1.5.1. Garantia Pública

O Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho, estabelece as condições em que o Estado pode desempenhar um papel de prestador de garantia pessoal a instituições de crédito com vista à viabilização da concessão de crédito à habitação própria e permanente a jovens até aos 35 anos. Contudo, é apenas com a publicação da Portaria n.º 236-A/2024/1, de 27 de setembro, que se procede à regulamentação das condições da concessão de garantia pessoal pelo Estado para assegurar a realização, por parte de instituições de crédito, de operações de crédito com vista à aquisição da primeira habitação própria e permanente por parte dos jovens.

Para usufruir da medida, e segundo o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho, é necessário cumprir os diversos critérios de elegibilidade definidos; assim, os mutuários do contrato têm de ter entre 18 e 35 anos de idade, têm de ter domicílio fiscal em Portugal, têm de possuir rendimentos que não ultrapassem o 8.º escalão do IRS, não podendo ser proprietários de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano habitacional e não podem ter usufruído da garantia pessoal do Estado; além disso, o valor da transação não pode exceder os 450 000€ e a garantia pessoal do Estado não pode ultrapassar os 15% do valor da transação e deve destinar-se à viabilização do financiamento total da transação pela instituição de crédito. Assim, qualquer indivíduo que não cumpra todos os requisitos, fica impossibilitado de usufruir desta medida.

Segundo o Despacho n.º 14916/2024, de 18 de dezembro, o montante máximo estipulado para a garantia pública a conceder pelo Estado está fixado em 1.2 mil milhões de euros. Este valor foi distribuído tendo em consideração as quotas de mercado de cada instituição de crédito na concessão de crédito à habitação. O Banco Santander Totta e a Caixa Geral de Depósitos são os dois bancos aos quais foram atribuídos os maiores montantes da Garantia Pública, visto que são os dois bancos com maior quota de mercado no que diz respeito à concessão de crédito à habitação. Inicialmente, a Garantia Pública estava apenas disponível nas instituições bancárias que aderiram à medida. Contudo, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto-Lei n.º 24/2025, de 19 de março, no qual se estende a concessão da garantia pública às sociedades financeiras cuja atividade inclua o exercício de operação de crédito à habitação; esta alteração na legislação trata-se apenas de uma questão de equidade entre concorrentes. Esta alteração na legislação não terá um impacto muito significativo, dado que apenas existe uma sociedade financeira de crédito registada em Portugal – a UCI – que oferece atualmente o serviço de crédito à habitação; assim, segundo a DBRS Morningstar (2025), a sua quota de mercado relativa à concessão de crédito à habitação, em Portugal, é bastante reduzida – abaixo dos 2% –, pelo que o montante de Garantia Pública disponibilizado à UCI traduz-se num valor bastante reduzido e pouco significativo.

1.5.2 Isenção do Pagamento de IMT e IS

O Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho estabelece a isenção do pagamento do Imposto Municipal Sobre Transações Onerosas de Imóveis e do Imposto de Selo na compra de habitação própria permanente por parte dos jovens. Para usufruir da isenção do pagamento do IMT e do IS, e segundo o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho, os indivíduos têm de ter idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos de idade, não podendo estes ser considerados dependentes no IRS do ano transato; além disso, o valor da transação não pode exceder os 633 453€ – transações até aos 316 772€ são isentas integralmente e transações superiores a 316 772€ e inferiores a 633 453€ são isentas parcialmente e os indivíduos não podem possuir direitos de propriedade sobre prédio urbano habitacional, à data da transmissão ou em qualquer momento nos três anos anteriores. Por fim, a aquisição de habitação que venha a constituir bem comum de um casal é avaliada individualmente, em relação a cada cônjuge em partes iguais.

2. CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE ACOLHEDORA

2.1 DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

A DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor é uma associação privada de utilidade pública sem fins lucrativos, fundada em 1974 com o objetivo de representar e proteger os direitos dos consumidores, garantindo que estes estão informados, esclarecidos, conscientes e capacitados na defesa dos seus direitos (DECO, 2021).

Sediada em Lisboa, a DECO conta com sete estruturas regionais – Minho, Norte, Centro, Ribatejo e Oeste, Alentejo, Algarve e Madeira – que asseguram a sua presença em todo o território nacional, de maneira a garantir a proximidade e o apoio eficaz aos cidadãos. A DECO conta atualmente com uma vasta rede de associados, sendo considerada a principal organização de referência em Portugal no âmbito da proteção dos direitos dos consumidores (DECO, 2021).

A sua atuação assenta em três pilares fundamentais – informação, formação e representação dos consumidores – de maneira a contribuir para a construção de uma economia mais inovadora e competitiva e uma sociedade mais justa e sustentável. Como

tal, a associação disponibiliza serviços de apoio jurídico e aconselhamento financeiro, tendo especial atenção aos consumidores em situação de vulnerabilidade económica ou de sobre-endividamento. Paralelamente, a DECO desempenha também um papel fundamental no acompanhamento e promoção da legislação relativa aos direitos dos consumidores, exigindo o cumprimento escrupuloso da mesma e, sempre que necessário, colabora com as entidades competentes, nomeadamente comissões parlamentares e conselhos consultivos, de maneira a realizar melhorias na legislação aplicável (DECO, 2021).

Além disso, no âmbito da educação e da formação, a DECO desenvolve dois programas educativos distintos, nomeadamente a DECO Forma através de ações de formação e capacitação dirigidos a adultos e profissionais, autarquias, empresas ou outras organizações, e a DECOJovem que visa a capacitação e preparação dos jovens consumidores, junto de escolas de todo o país. A DECO participa ainda em projetos nacionais e internacionais que impulsionam a inovação e o conhecimento na área da defesa do consumidor (DECO, 2021).

2.2 Missão, Valores e Visão

Desde a sua fundação, a DECO tem desempenhado um papel fulcral na proteção e representação dos consumidores em Portugal. O seu compromisso assenta na defesa, empoderamento e capacitação dos consumidores na transição para uma economia circular e digital, promovendo simultaneamente a valorização do ambiente e a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável (DECO, 2021).

A sua missão centra-se na defesa dos direitos e interesses legítimos dos consumidores, garantindo que os mesmos são respeitados e contribuindo para a resolução dos problemas que surgem no âmbito do consumo. A associação atua como uma voz ativa dos consumidores, proporcionando-lhes a informação adequada para que possam tomar decisões conscientes e seguras relativamente à aquisição de bens e serviços de qualidade que não coloquem em risco a sua saúde e segurança. Além disso, a DECO também pretende assegurar um sistema de justiça célere, eficaz e acessível, promovendo a equidade e a segurança no mercado de consumo (DECO, 2021).

A atuação da DECO é guiada por diversos valores essenciais, que sustentam a credibilidade e a eficácia do seu trabalho. A independência é um dos pilares fundamentais, pois garante que todas as suas ações são livres de influências políticas ou económicas, permitindo que a sua intervenção seja imparcial e rigorosa. O rigor e a qualidade caracterizam cada iniciativa desenvolvida, assegurando que todas as decisões e estudos têm por base métodos eficazes, fiáveis, eficientes e transparentes. Outro aspeto essencial é a proximidade, quer com os consumidores, de maneira a prestar um apoio e atendimento personalizados, quer com o poder político, as organizações públicas e privadas e os media, com os quais a DECO coopera e dialoga de forma permanente, com o objetivo de responder às necessidades, preocupações e expectativas dos consumidores. Por fim, a DECO privilegia a cooperação e colaboração com as diversas entidades nacionais e internacionais, permitindo reforçar a sua atuação (DECO, 2021).

Assim, ao preservar a sua objetividade e independência ao longo dos anos, a DECO reforça a sua missão de empoderar os consumidores, promovendo mudanças significativas no enquadramento legal e incentivando uma participação ativa da sociedade na defesa dos seus direitos.

2.3 Serviços Prestados pela DECO

Com o objetivo de cumprir a sua missão de proteção e representação dos direitos dos consumidores, a DECO desempenha um vasto conjunto de iniciativas e projetos que visam informar e capacitar os cidadãos. Ao longo dos últimos anos, a sua atuação tem vindo a dispersar-se por novos temas e áreas, resultantes de desafios cada vez mais complexos e atuais associados ao consumo; a energia, a habitação, a publicidade, a concorrência, a sustentabilidade e a mobilidade e transportes são algumas das principais áreas em que a DECO atua e assume posições públicas na representação dos consumidores.

A DECO presta também serviços de apoio ao consumidor, nomeadamente através da prestação de informações jurídicas, de acompanhamento financeiro e apoio especializado a pessoas em situação de endividamento ou com dificuldades financeiras e de aconselhamento de energia.

No caso do aconselhamento de energia, a DECO apresenta ao consumidor recomendações para que este possa gerir melhor e de forma mais eficiente os seus consumos de energia, bem como beneficiar de mecanismos de apoio que estejam disponíveis.

Relativamente à prestação de informações jurídicas, a DECO presta, tanto a associados como a não associados, um serviço de atendimento personalizado com um jurista, onde os consumidores são esclarecidos sobre os seus direitos perante o contexto em que se encontram e aconselhamento sobre como devem agir; nestes casos, consoante cada caso, a DECO inicia um processo de mediação de conflitos com a entidade em causa, de maneira a tornar possível um acordo que satisfaça tanto o consumidor como a entidade em questão, ou pode proceder a denúncias junto das entidades reguladoras, no sentido de denunciar determinados comportamentos que lesam os consumidores.

Por fim, o serviço de acompanhamento financeiro especializado tem como objetivo aconselhar e orientar os consumidores economicamente vulneráveis na gestão das suas finanças pessoais. A DECO apoia os consumidores em situação de sobre-endividamento, através da análise da sua situação socioeconómica e, quando tal se justifica, contacta as entidades credoras, no sentido de efetuar uma reestruturação dos contratos e encontrar soluções práticas que permitam ao consumidor cumprir com as suas obrigações financeiras.

A DECO tem vindo a estabelecer protocolos de cooperação com diversas Câmaras Municipais, reforçando a proximidade com os consumidores desses meios. Esta iniciativa permite um acompanhamento mais direto e eficiente, garantindo que os cidadãos têm acesso a informações e esclarecimentos jurídicos relevantes, bem como a acompanhamento e aconselhamento financeiro. Através destas parcerias, a associação desloca-se às diferentes localidades, disponibilizando apoio aos munícipes nos mesmos moldes do já praticado na sua sede e nas suas delegações regionais.

Além disso, no âmbito da educação e da formação, a DECO desenvolveu vários projetos, com o objetivo de informar e sensibilizar os consumidores para as mais diversas questões relacionadas com o consumo, tornando-os mais capazes de compreender, interpretar e utilizar a informação que recebem. Assim, com estas iniciativas e projetos educativos e formativos, a DECO pretende garantir que todos os cidadãos são

consumidores informados, ativos e confiantes nas suas escolhas e nas relações de consumo. A DECO Forma e a DECOJovem são dois exemplos de projetos que a DECO desenvolveu ao longo dos últimos anos, no âmbito da formação e educação dos consumidores.

A DECO Forma visa melhorar o conhecimento das empresas sobre os consumidores e os seus direitos, ou seja, permite que os profissionais aprofundem e atualizem os seus conhecimentos no âmbito dos direitos dos consumidores. Os consumidores enfrentam, atualmente, diversos desafios que condicionam os seus padrões de consumo, nomeadamente a emergência de novas tecnologias digitais, a urgência da sustentabilidade e a incerteza do futuro; todos estes desafios obrigam os consumidores a adotar comportamentos financeiramente prudentes. Como tal, a DECO assume o compromisso de formar as empresas que querem acompanhar e adaptar-se à mudança de comportamento dos consumidores, respeitando os seus direitos e adicionando valor ao negócio (DECO, 2024).

A DECOJovem consiste num programa de educação do consumidor jovem dirigido a todas as escolas e a todos os níveis de ensino, que demonstrem interesse na formação de jovens consumidores informados, conscientes e responsáveis e na educação do consumidor para o desenvolvimento de determinadas competências que o capacitem para agir de forma crítica no mercado de consumo (DECOJovem, 2025).

3. ESTÁGIO NA DECO

3.1. Âmbito do Estágio

A realização de um estágio curricular enquanto Trabalho Final de Mestrado constitui uma oportunidade para adquirir experiência prática, desenvolver competências profissionais e estabelecer conexões valiosas. Assim, esta experiência permite articular o conhecimento teórico com situações reais do contexto laboral, promovendo a compreensão aprofundada dos desafios e das oportunidades inerentes ao funcionamento da organização (Anderson, 2010).

O presente estágio foi realizado no âmbito do Mestrado em Economia e Políticas Públicas. A instituição de acolhimento foi a DECO – Associação Portuguesa para a

Defesa do Consumidor. O estágio teve a duração de 400 horas, com início a 3 de fevereiro de 2025 e fim a 14 de maio de 2025, e teve lugar no Gabinete de Proteção Financeira da DECO. Este Gabinete compromete-se a oferecer um apoio personalizado e especializado aos consumidores, tanto na prevenção – através da promoção da literacia financeira e da adoção de comportamentos económicos sustentáveis –, como na superação das diversas dificuldades financeiras que os consumidores possam sentir, oferecendo orientação técnica aos indivíduos que se encontram em situação de endividamento ou enfrentam dificuldades em cumprir os seus compromissos financeiros (DECO, 2025).

Além disso, o Gabinete de Proteção Financeira presta apoio em diversas áreas, nomeadamente na gestão das finanças pessoais, prestando apoio na organização do orçamento familiar em todas as suas dimensões – desde a análise dos rendimentos e despesas, até à definição de metas de poupança e concretização de objetivos financeiros – incentivando comportamentos e decisões mais conscientes e sustentáveis. Presta também orientação no acesso a apoios, prestações sociais e benefícios disponíveis, esclarecendo os critérios de elegibilidade. Na área da poupança e investimento, o GPF oferece orientação focada no planeamento financeiro e nas características dos diferentes produtos disponíveis no mercado. Em situações de endividamento ou sobreendividamento – nomeadamente ao Estado – disponibiliza mecanismos de apoio que visam aliviar a carga financeira e encontrar soluções viáveis para a regularização das dívidas. O GPF oferece ainda aconselhamento na negociação e renegociação de créditos. Por fim, o GPF disponibiliza informação clara e acessível sobre os direitos, as obrigações fiscais e as boas práticas de literacia financeira a todos os consumidores (DECO, 2025).

O Gabinete de Proteção Financeira desenvolveu também outro projeto – um podcast – denominado de POD e DEVE, no qual são abordados diversos temas, de forma simples e acessível, através de histórias, emoções e desafios do quotidiano ligados às finanças pessoais, ajudando a transformar o conhecimento em poder de decisão. Em cada episódio, os especialistas do GPF mostram a visão da DECO sobre temas essenciais relacionados com o orçamento familiar, poupança, investimento, impostos, crédito, consumo consciente e diversos outros temas bastante atuais que impactam a vida financeira dos consumidores, partilhando experiências, estratégias e dicas para que todos os consumidores possam gerir melhor o seu dinheiro e tomar decisões mais informadas e conscientes e incentivando-os a refletir sobre os temas abordados e a agir.

Assim, o Gabinete de Proteção Financeira é um dos pilares fundamentais para que a missão da DECO seja cumprida.

3.2. Tarefas Desenvolvidas ao Longo do Estágio

O estágio decorreu na área da proteção financeira, com foco na avaliação das políticas públicas de apoio à compra de habitação por parte dos jovens. Este tema revelou-se particularmente pertinente no contexto atual, face às dificuldades sentidas no acesso à habitação, sentidas pelos mais jovens.

O principal objetivo do estágio consistiu em compreender e analisar de forma crítica o papel que as políticas de apoio à compra de habitação para jovens vão desempenhar, bem como o seu impacto potencial na solução da crise no mercado de habitação que está a afetar principalmente a população mais jovem.

Durante o estágio, foram desenvolvidas diversas tarefas que permitiram estudar e refletir sobre o tema de forma ampla e fundamentada, nomeadamente:

- Recolha e análise de documentos e relatórios existentes relacionados com as políticas públicas de apoio à compra de habitação para os jovens;
- Identificação dos jovens consumidores que procuraram a DECO para obterem informações e aconselhamento sobre as políticas em questão, com o intuito de compreender o perfil dos potenciais beneficiários.
- Desenvolvimento e aplicação de um questionário direcionado aos consumidores – jovens ou não – de maneira a perceber a sua perceção sobre a influência das medidas em questão, bem como os desafios enfrentados e a realidade por eles vivida durante o processo de aquisição de habitação;
- Análise dos dados recolhidos, através do tratamento e interpretação da informação obtida no questionário, de maneira a elaborar uma análise crítica sobre o impacto das políticas para apoio à compra de habitação por parte dos jovens;
- Participação nos atendimentos aos consumidores que solicitaram pedidos de informação, apoio e aconselhamentos em variadas temáticas;

- Participação no podcast POD e DEVE, onde, juntamente com os especialistas do Gabinete de Proteção Financeira, foram abordados os desafios da habitação para os jovens.

4. ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

4.1. Metodologia

Durante o estágio, foi proposta a elaboração de um questionário, de maneira a compreender os desafios enfrentados e a realidade vivida pelos jovens na aquisição de habitação própria, bem como a sua perceção sobre a eficácia das políticas de apoio à compra de habitação implementadas pelo Estado, de maneira a realizar uma análise crítica das medidas, à luz da literatura existente sobre o tema.

Para a recolha dos dados, foi elaborado um inquérito online e anónimo, disponibilizado através da plataforma Microsoft Forms. O questionário esteve disponível entre o dia 25 de março de 2025 e o dia 10 de junho de 2025.

O questionário é composto por perguntas de escolha múltipla e abrange diversas temáticas, nomeadamente, idade, género, ambição de independência, rendimento, acesso ao crédito bancário, conhecimento da medida, desafios enfrentados, principais apoios e perceção sobre as políticas implementadas.

Os dados obtidos foram posteriormente tratados e analisados com recurso ao Microsoft Excel, permitindo a realização de diversas análises e a identificação de padrões relevantes. Esta metodologia visa garantir uma compreensão empírica do fenómeno em estudo.

4.2. Caracterização do Inquérito

A participação no questionário foi realizada de forma voluntária e anónima. Do total dos indivíduos inquiridos, aproximadamente 76% são do sexo feminino e 24% são do sexo masculino.

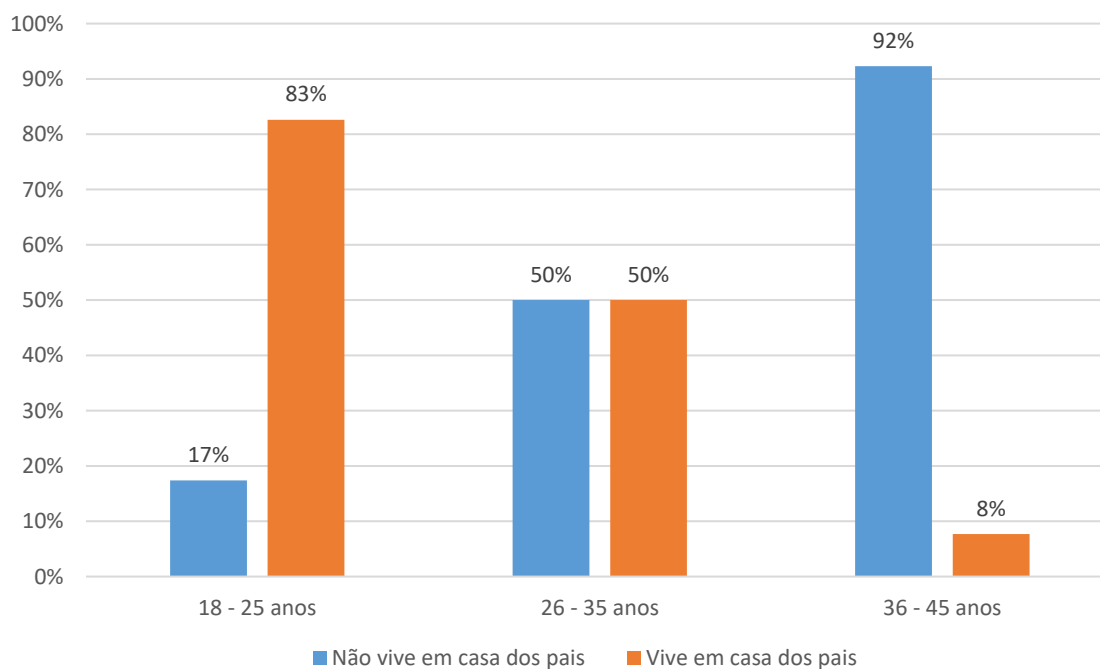
Relativamente à faixa etária, aproximadamente 53% dos indivíduos inquiridos pertence à faixa etária dos 18 – 25 anos, 32% dos indivíduos inquiridos pertence à faixa

etária dos 26 – 35 anos e 15% dos indivíduos inquiridos pertence à faixa etária dos 36 – 45 anos. A inclusão da faixa etária dos 36 – 45 anos na presente análise é justificada pelo facto de esta faixa etária representar o primeiro grupo imediatamente excluído das medidas de apoio à aquisição de habitação própria para jovens, cujo limite de elegibilidade se fixa nos 35 anos de idade. Neste caso, os jovens que pertencem a esta faixa etária e que pretendem adquirir habitação própria, enfrentam os mesmos problemas no acesso ao mercado de habitação, dado o contexto que se verifica atualmente; assim, a inclusão desta faixa etária é essencial para compreender a perceção dos indivíduos relativamente às medidas implementadas, dado que estão excluídos das medidas.

4.3. Apresentação dos Resultados Obtidos no Questionário

Segundo a figura 4, é possível verificar que 34% dos jovens entre os 18 e os 25 anos ainda vive em casa dos pais. No caso dos jovens entre os 26 e os 35 anos, a percentagem diminuiu para 12%, tornando-se residual na faixa etária dos 36 aos 45 anos de idade.

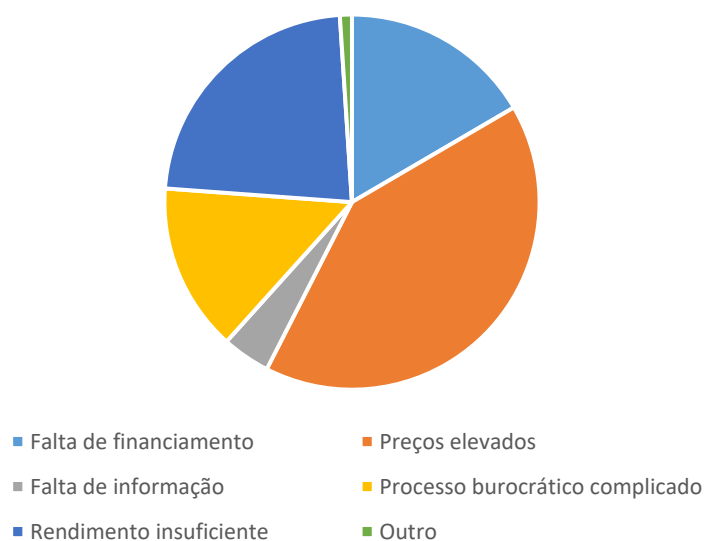
Figura 4 – Percentagem de indivíduos a viver em casa dos pais, por faixa etária



Fonte: Elaboração Própria

Através da figura 5, e de acordo com a percepção dos inquiridos, é possível observar que os dois problemas que mais dificultam o acesso à habitação são os elevados preços da habitação e os rendimentos insuficientes, seguidos pelos processos burocráticos complicados.

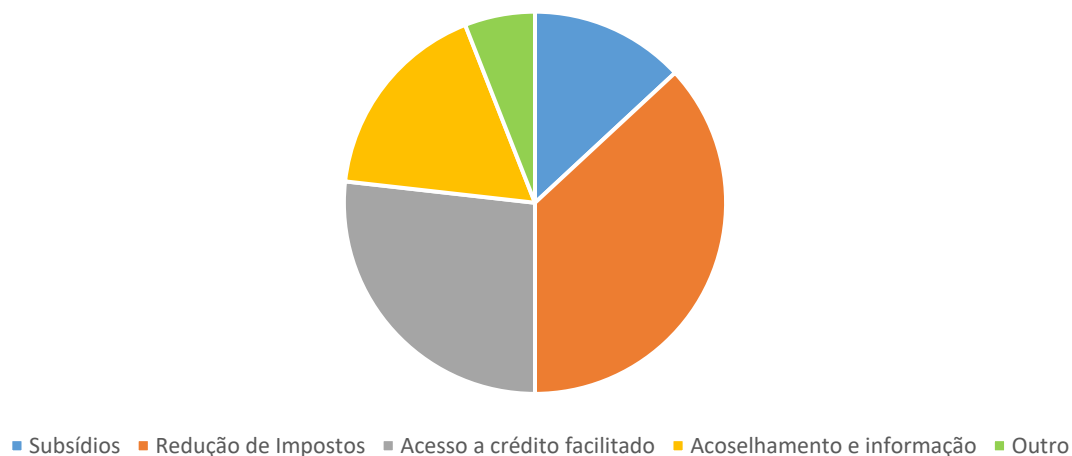
Figura 5 – Principais obstáculos ao acesso à habitação própria, identificados pelos inquiridos



Fonte: Elaboração Própria

Relativamente aos apoios, e como é possível observar pela figura 6, a maioria dos indivíduos acredita que a redução de impostos e o acesso ao crédito facilitado são os apoios mais importantes para ajudar os jovens a adquirir habitação própria.

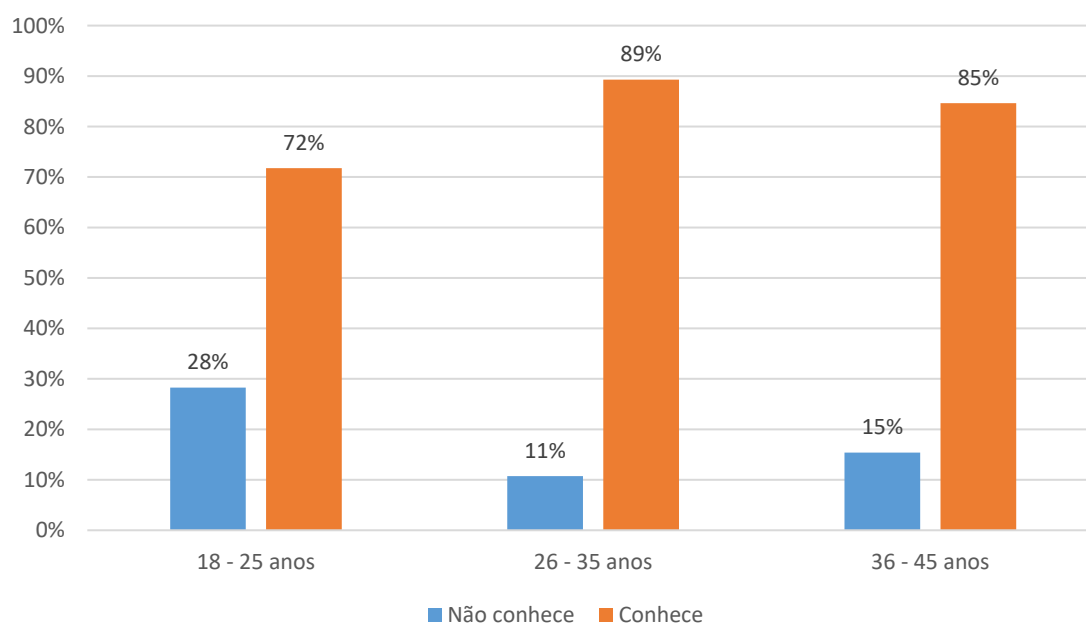
Figura 6 – Principais apoios que facilitam o acesso à habitação própria, identificados pelos inquiridos



Fonte: Elaboração Própria

Com base na figura 7, é possível constatar que, de um modo geral, em todas as faixas etárias, a maioria dos inquiridos tem conhecimento das atuais políticas de apoio à compra de habitação para os jovens.

Figura 7 – Conhecimento das atuais medidas, por faixa etária

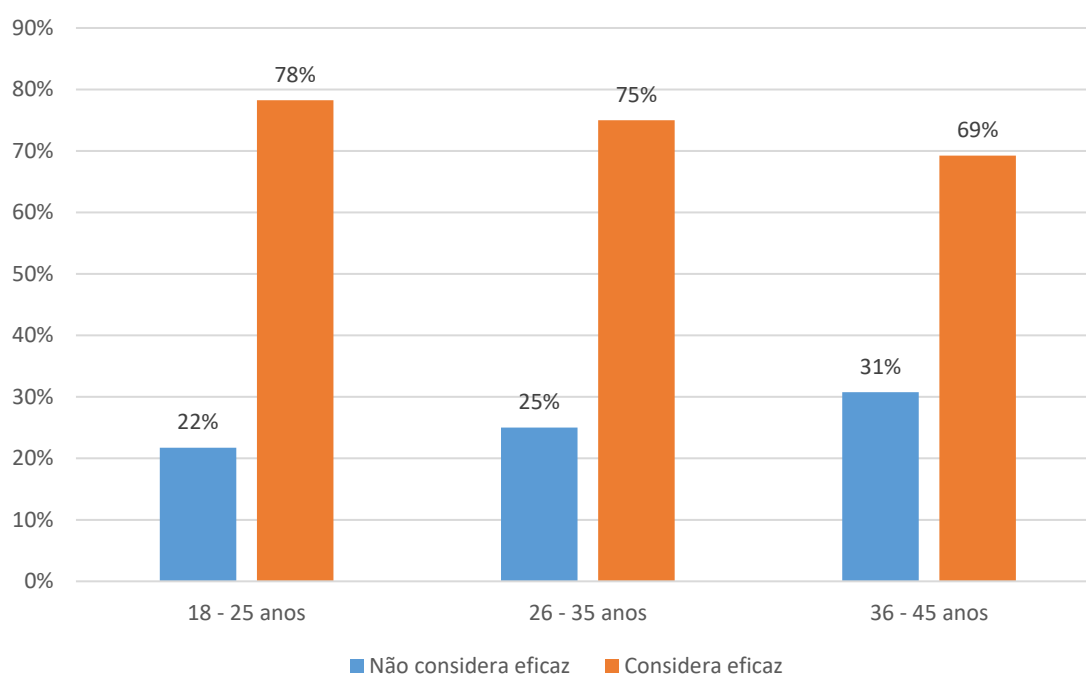


Fonte: Elaboração Própria

De acordo com a figura 8, é possível observar que a faixa etária dos 18 – 25 anos é a faixa etária onde se verifica uma maior percentagem de indivíduos que considera a medida eficaz, seguida pela faixa etária dos 26 – 35 anos; estas duas faixas etárias consistem precisamente nas faixas etárias abrangidas pela medida. De um modo geral, os indivíduos consideram a isenção fiscal uma medida eficaz.

Os dados sugerem que a perceção de eficácia da isenção fiscal é mais acentuada entre os mais jovens e tende a diminuir com o aumento da idade.

Figura 8 – Perceção dos indivíduos sobre a Isenção do IMT e do IS, por faixa etária



Fonte: Elaboração Própria

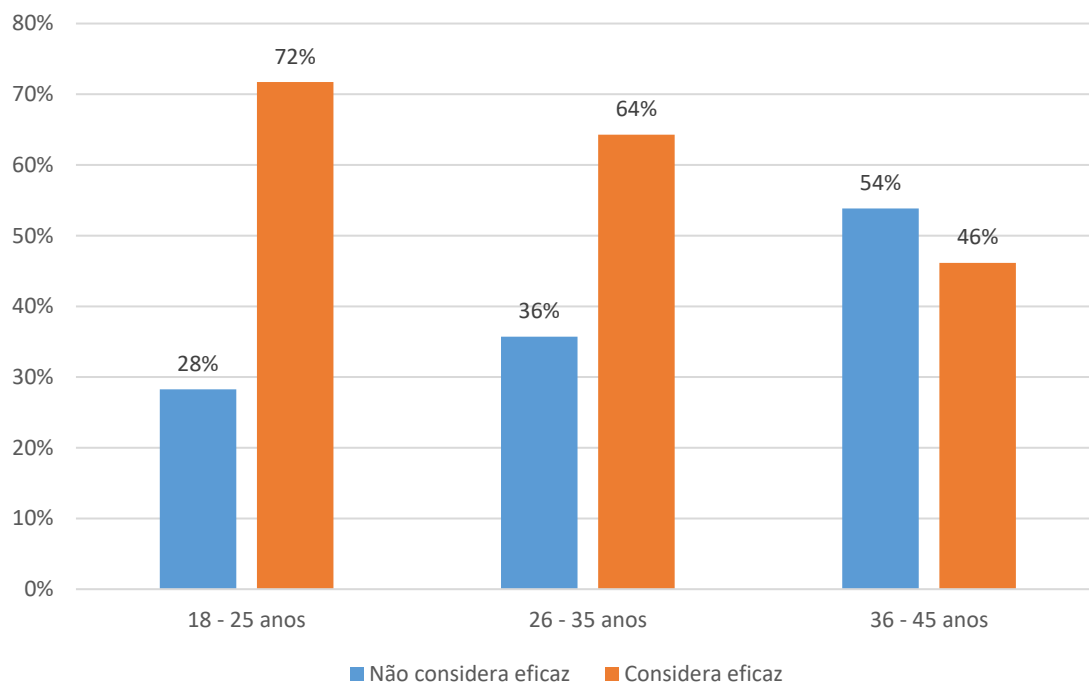
Com base na figura 9, é possível verificar que a faixa etária dos 18 – 25 anos é a faixa etária onde se verifica uma maior percentagem de indivíduos que considera a medida eficaz, seguida pela faixa etária dos 26 – 35 anos; estas duas faixas etárias consistem precisamente nas faixas etárias abrangidas pela medida. De um modo geral, os indivíduos consideram a isenção fiscal uma medida eficaz.

No entanto, verifica-se que, na faixa etária de 36 – 45 anos, mais de metade dos indivíduos não considera a Garantia Pública eficaz. Tal pode ser explicado pelo facto de um dos critérios de elegibilidade da Garantia Pública ser até 35 anos de idade e esta faixa

etária já não estar abrangida pela medida, gerando um maior grau de ceticismo relativamente à mesma.

A eficácia atribuída à Garantia Pública é mais valorizada pelos mais jovens, especialmente entre os 18 e os 25 anos, e tende a diminuir gradualmente com o aumento da idade.

Figura 9 – Perceção dos indivíduos sobre a eficácia da Garantia Pública, por faixa etária



Fonte: Elaboração Própria

4.4. Análise Crítica e Discussão dos Resultados

De acordo com dados publicados pelo Banco de Portugal (2025), no relatório de estabilidade financeira de maio de 2025, refere-se que a introdução do pacote de medidas dirigido aos jovens coincidiu com um período de descida das taxas de juro de referência, contribuindo para um maior dinamismo no mercado de crédito à habitação. Entre julho e dezembro de 2024, período no qual apenas estava em vigor a isenção do pagamento do IMT e do IS, o montante de crédito aumentou 55% face ao aumento de 35% no período homólogo; no crédito concedido desde agosto de 2024, destaca-se o maior peso assumido pelos mutuários até aos 35 anos, segmento no qual o período mais do que duplicou,

essencialmente devido à entrada em vigor das medidas de apoio à compra de habitação por parte dos jovens.

Os resultados obtidos no questionário traduzem e vão ao encontro da informação divulgada pelo Banco de Portugal, dado que, de um modo geral, os indivíduos consideram a isenção fiscal uma medida eficaz.

Relativamente à Garantia Pública, e com base nos resultados obtidos no questionário, de um modo geral, a maioria dos indivíduos considera a Garantia Pública eficaz; verifica-se, no entanto, que a faixa etária imediatamente após o corte de idade, ou seja, os jovens com idade superior a 35 anos, não consideram, na sua maioria, a Garantia Pública eficaz. Tal pode refletir o facto de os jovens com idade superior a 35 anos enfrentarem os mesmos problemas que os jovens com idade inferior a 35 anos, mas, devido exclusivamente ao fator idade, estão automaticamente excluídos da medida.

Após uma ligeira diminuição, em janeiro de 2025, o montante de crédito voltou a aumentar nos primeiros três meses de 2025, em resposta à entrada em vigor da Garantia Pública do Estado. Nesse período, o crédito com garantia representou 9% do total de novos contratos de crédito à habitação. Contudo, considerando apenas os mutuários elegíveis, verifica-se que 59% dos novos contratos a mutuários elegíveis, não recorreram à garantia pública (Banco de Portugal, 2025).

Verifica-se, assim, uma forte adesão dos jovens às medidas.

Contudo, estas medidas podem ter associadas algumas limitações relacionadas com o cumprimento da taxa de esforço, problemas relacionados com a desigualdade no acesso às medidas, uma possível pressão sobre o rácio *loan to value* e um possível aumento dos preços, decorrente do acesso aos apoios, por parte dos jovens (Banco de Portugal, 2025; Cantante et al., 2025).

A Garantia Pública e a Isenção do IMT e do IS são duas medidas que nasceram com o mesmo propósito, ou seja, facilitar o acesso dos jovens à aquisição de habitação; contudo, quando comparadas entre si, são evidentes algumas nuances que as tornam bastante díspares. Enquanto a isenção fiscal se traduz numa poupança efetiva para os jovens, pois isenta-os de pagar as despesas associadas à compra de casa, a garantia pública não é uma poupança efetiva para os jovens.

Assim, a garantia do estado tem associado um maior risco financeiro para os seus beneficiários, uma vez que, em vez de estarem a contratar um crédito a 85%, estão a contratar um crédito de 100%, ao qual está associada uma maior taxa de juro e, por consequência, aumentam os encargos com os juros, devido ao elevado risco de incumprimento. Além disso, e no seguimento de um maior risco financeiro associado, a garantia pública também coloca em causa as medidas macro prudenciais defendidas pelo Banco de Portugal – nomeadamente a taxa de esforço –, devido ao aumento da exposição ao incumprimento; no caso da taxa de esforço, os mutuários que beneficiam da garantia do estado verificam uma taxa de esforço superior à observada nos créditos contratados por mutuários elegíveis que não beneficiaram da garantia pública (Banco de Portugal, 2025).

No que diz respeito às desigualdades, um dos principais desafios está relacionado com a definição e verificação do público-alvo; a proposta exige mecanismos eficazes para diferenciar jovens efetivamente carenciados daqueles que, embora elegíveis formalmente, já detenham meios próprios ou sejam sustentados por famílias com elevada capacidade económica. Contudo, o processo de definição e verificação é complexo e exigente, correndo o risco de dissuadir os beneficiários genuínos ou de favorecer inadvertidamente segmentos mais privilegiados (Cantante et al., 2025). De facto, segundo dados do Banco de Portugal (2025), verifica-se que os mutuários que recorrem à garantia pública têm, em média, rendimentos mais elevados do que os jovens que obtêm crédito sem recurso à garantia.

Além disso, no período em que foram implementadas as medidas, verificou-se um aumento do rácio *loan to value*, com os créditos abrangidos pela garantia pública a registarem valores superiores aos valores observados na totalidade do crédito à habitação. Os créditos com garantia registaram um rácio *loan to value* médio de 99%, com 89% desses contratos a apresentarem um rácio de 100%; nos casos dos mutuários elegíveis sem recurso à garantia, o rácio manteve-se estável nos valores verificados antes da implementação das medidas.

Por fim, o facto de as medidas apenas estimularem a procura de habitação, sem haver uma resposta estrutural do lado da oferta, dá origem ao risco de distorção no mercado da habitação, em especial nos centros urbanos (Cantante et al., 2025). Tal poderá contribuir

para a especulação dos preços, com efeitos negativos para a sociedade no geral, e acabando por desvirtuar o objetivo inicial das medidas.

5. CONCLUSÃO

O presente relatório procurou analisar o tema do acesso à habitação, tendo por base uma análise crítica baseada na implementação das políticas públicas de apoio à compra de habitação pelos jovens. Como tal, foi elaborado um questionário onde se recolheram diversas respostas, de maneira a perceber a perceção dos indivíduos – elegíveis ou não às medidas – sobre a eficácia das medidas, bem como os principais desafios sentidos e possíveis apoios a implementar para resolver o problema.

Através da análise das respostas obtidas no questionário, é possível entender que, de um modo geral, os indivíduos inquiridos acreditam na eficácia quer da garantia pública, quer da isenção fiscal; além disso, também apresentam os que acreditam ser os principais desafios enfrentados na compra de habitação atualmente, bem como os principais apoios que, a seu ver, poderiam ser implementados para tentar solucionar o problema.

Contudo, com base na literatura existente, e avaliando o impacto conhecido das medidas, até à data de hoje, é possível verificar que estas apresentam diversas limitações ao nível das desigualdades no acesso, ao risco de incumprimento das medidas macro prudenciais definidas pelo Banco de Portugal, bem como ao nível do agravamento de diversos rácios – nomeadamente o *loan to value* – com a implementação das medidas. Além disso, outra limitação importante está relacionada com uma possível distorção no mercado da habitação, devido ao facto de ambas as medidas estimularem a procura de habitação, sem haver uma resposta estruturada da parte da oferta de habitação, levando a possíveis aumentos no preço, em especial nos centros urbanos; tal pode desvirtuar o objetivo inicial das medidas.

No que diz respeito às limitações, o facto de serem medidas implementadas recentemente, faz com que ainda não existam dados concretos sobre o seu impacto, não sendo assim possível fazer uma avaliação de impacto na íntegra.

Assim, como sugestões de trabalhos futuros, sugiro a realização de uma análise de impacto, através de métodos estatísticos adequados, de maneira a perceber o real impacto das medidas, bem como a compreender de que maneira poderiam ser melhoradas, por forma a tentar colmatar as limitações encontradas neste relatório. Além disso, sugiro que se faça também uma análise de *benchmarking* internacional com países como Espanha

ou Reino Unido, que também implementaram medidas semelhantes – com algumas características distintas – de maneira a perceber o impacto que tiveram nesses países.

REFERÊNCIAS

- Aalbers, M. B. (2015). The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis. *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43–60.
<https://doi.org/10.1080/14616718.2014.997431>
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Wiley-Blackwell.
- Anderson, C. (2010). Presenting and Evaluating Qualitative Research. *American Journal of Pharmaceutical Education*, 74(8), 141. <https://doi.org/10.5688/aj7408141>
- Andrews, D., Caldera Sanchez, A., & Johansson, Å. (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 836. <https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>
- Antunes, G. (2020). Housing policies in (the) crisis: The Troika Memorandum and the housing market in Portugal. In <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/lissabon/16543.pdf>. Friedrich Ebert Stiftung.
- Arundel, R., & Ronald, R. (2021). The False Promise of homeownership: Homeowner Societies in an Era of Declining Access and Rising Inequality. *Urban Studies*, 58(6), 004209801989522. <https://doi.org/10.1177/0042098019895227>
- Banco de Portugal. (2023). *Boletim Económico: Outubro 2023*. Banco de Portugal.
- Banco de Portugal. (2025). *Relatório de Estabilidade Financeira: Maio de 2025*. Banco de Portugal.
- Bronchi, C., & Gomes-Santos, J. (2001). Reforming the Tax System in Portugal. *OECD Economics Department Working Papers*, 302. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/834483734736>

- Cantante, F., Santi, J., Estêvão, P., & Almeida, T. (2025). *Toolkit das desigualdades: Aplicação experimental à criação da Garantia Pública na compra da primeira habitação*. CoLABOR / PLANAPP.
- DBRS Morningstar. (2025). *Press Release - Morningstar DBRS Confirms Unión de Créditos Inmobiliarios, E.F.C (UCI) at A (low), Trend Stable*. Morningstar.com. <https://dbrs.morningstar.com/research/440661>
- DECO. (2021, January). *Missão, Valores e Ação*. DECO. <https://deco.pt/missao-valores-e-acao/>
- DECO. (2024). *DECO Forma - os cursos da DECO*. DECO Forma. <https://deco.pt/cursosdeco/>
- DECO. (2025). *Orientação, aconselhamento financeiro e intervenção - DECO*. DECO. <https://deco.pt/explorar/orientacao-aconselhamento-financeiro-e-intervencao/>
- DECOJovem. (2025). - *DECOJovem, Consumidores para o Futuro*. Decojovem.pt. <https://decojovem.pt/>
- DiPasquale, D., & Glaeser, E. L. (1999). Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? *Journal of Urban Economics*, 45(2), 354–384. <https://doi.org/10.1006/juec.1998.2098>
- Doling, J., & Ronald, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 165–173. <https://doi.org/10.1007/s10901-009-9177-6>
- FMI. (2003). *Portugal: 2002 Article IV Consultation — Staff Report: Staff Supplement: and Public Information Notice on the Executive Board Discussion (IMF Country Report No. 03/99)*. International Monetary Fund.

- Fox, M. A. (2016). 5. People, objects, and identity. In *Home: A Very Short Introduction* (pp. 64–77). Oxford University Press.
- Galster, G. C. (1983). Empirical Evidence on Cross-Tenure Differences in Home Maintenance and Conditions. *Land Economics*, 59(1), 107.
<https://doi.org/10.2307/3145880>
- Green, R. K., & White, M. J. (1997). Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children. *Journal of Urban Economics*, 41(3), 441–461.
<https://doi.org/10.1006/juec.1996.2010>
- Haurin, D. R., Parcel, T. L., & Haurin, R. J. (2002). Does Homeownership Affect Child Outcomes? *Real Estate Economics*, 30(4), 635–666.
<https://doi.org/10.1111/1540-6229.t01-2-00053>
- Hoff, K., & Sen, A. (2005). Homeownership, Community Interactions, and Segregation. *American Economic Review*, 95(4), 1167–1189.
<https://doi.org/10.1257/0002828054825682>
- Holian, M. J. (2011). Homeownership, dissatisfaction and voting. *Journal of Housing Economics*, 20(4), 267–275. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2011.08.001>
- INE - Instituto Nacional de Estatística. (2017). *Sistema Integrado de Metainformação - documentos metodológicos*. [Smi.ine.pt](https://smi.ine.pt).
<https://smi.ine.pt/DocumentacaoMetodologica/Detalhes/1699>
- Kohl, S. (2018). The political economy of homeownership: a comparative analysis of homeownership ideology through party manifestos. *Socio-Economic Review*, 18(4). <https://doi.org/10.1093/ser/mwy030>

- Martins, N. C., & Villanueva, E. (2006). The impact of mortgage interest-rate subsidies on household borrowing. *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1601–1623. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.007>
- McIntyre, Z., & McKee, K. (2009). Creating sustainable communities through tenure-mix: the responsabilisation of marginal homeowners in Scotland. *GeoJournal*, 77(2), 235–247. <https://doi.org/10.1007/s10708-009-9322-5>
- McKee, K. (2012). Young People, Homeownership and Future Welfare. *Housing Studies*, 27(6), 853–862.
- Miguel, R., & Matias, A. R. (2019). *Retratos da precariedade: Quotidianos e aspirações dos trabalhadores jovens*. Tinta da China.
- Pereira, P. T. (coord.), Albuquerque, P., Amorim, J. G., Andrade, I., Costa, E., Esteves, D., Franco, F., Nobre, L., Rodrigues, C. F., Tavares, A. I., Valente, M. S. e Xeres, R. (2023) Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal, Institute of Public Policy e Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Pinto, T. C. (2020). Da Crise da Habitação à Crise da Habitação: Trajetória de um Direito Comprometido. In A. M. N. Vasconcelos (Ed.), *Espaço Urbano e Habitação Básica: Como Primeiro Direito* (pp. 55–83). Húmus.
- Rodrigues, P. M. M., Lourenço, R. F., & Vilares, H. de A. (2023). *A Crise da Habitação nas Grandes Cidades - Uma Análise*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ronald, R. (2008). *The Ideology of Home Ownership: Homeowner societies and the role of housing*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230582286>
- Ronald, R., & Elsinga, M. (2012). Beyond Home Ownership: An Overview. In R. Ronald & M. Elsinga (Eds.), *Beyond Home Ownership: Housing, Welfare and Society*. Routledge.

Saunders, P. (1990). *A nation of home owners*. Unwin Hyman.

Tulumello, S. (2019). O Estado e a habitação. Regulação, financiamento e planeamento.

Cidades. Comunidades E Territórios, 38.

<http://journals.openedition.org/cidades/1010>

Xerez, R., Pereira, E., & Cardoso, F. D. (2019). *Habitação Própria em Portugal numa Perspetiva Intergeracional*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Xerez, R., Rodrigues, P. G., & Cardoso, F. D. (2018). A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. In *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918 - 2018* (pp. 465–511). Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Zhu, Y., Chen, M., & Su, H. (2024). The big contradiction between the dream and the reality of homeownership: access to homeownership in Canada, 1986–2016. *Housing Studies*, 1–27. <https://doi.org/10.1080/02673037.2024.2415048>

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei n.º 24/2025, de 19 de março. Diário da República n.º 55/2025, Série I de 2025-03-19. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. Diário da República n.º 169/2007, Série I de 2007-09-03. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Decreto-Lei n.º 328 -B/86, de 30 de setembro. Diário da República n.º 225/1986, 3º Suplemento, Série I de 1986-09-30. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho. Diário da República n.º 132/2024, Série I de 2024-07-10. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho. Diário da República n.º 143/2024, Suplemento, Série I de 2024-07-25. Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 515/77, de 14 de dezembro. Diário da República n.º 287/1977, Série I de 1977-12-14. Ministérios das Finanças e da Habitação, Urbanismo e Construção.

Despacho n.º 14916/2024, de 18 de dezembro. Diário da República n.º 245/2024, Série II de 2024-12-18. Finanças - Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças.

Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio. Diário da República n.º 125/2002, 1º Suplemento, Série I-A de 2002-05-31. Assembleia da República.

Portaria n.º 236-A/2024/1, de 27 de setembro. Diário da República n.º 188/2024, Suplemento, Série I de 2024-09-27. Finanças, Infraestruturas e Habitação e Juventude e Modernização.