Pronúncia Económica

Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª (PS)

Requerente:

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP)

Autores:

Luís Clemente-Casinhas

- Professor Auxiliar, Departamento de Economia, ISCTE-IUL
- Investigador Integrado, Grupo de Economia, BRU-IUL

Sofia Vale

- Professora Associada com Agregação, Departamento de Economia, ISCTE-IUL
- Investigadora Integrada, Grupo de Economia, BRU-IUL
- Vice-Reitora para a Gestão Financeira, ISCTE-IUL

Lisboa, 30 de janeiro de 2026

Sumário Executivo

A presente análise avalia o Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª do Partido Socialista, num contexto de escassez estrutural de oferta habitacional, caracterizado por rigidez do solo urbano, constrangimentos regulamentares e elevada inelasticidade da oferta no curto e médio prazo. Neste enquadramento, a teoria económica sugere que medidas que atuam predominantemente sobre a procura ou que concedem benefícios fiscais sem contrapartidas verificáveis tendem a ser capitalizadas nos preços e rendas, limitando o seu impacto efetivo na acessibilidade à habitação (Tresch, 2022). A eficácia do pacote depende, assim, da sua capacidade para mobilizar o *stock* habitacional existente, penalizar comportamentos especulativos e condicionar os apoios públicos a alterações observáveis no uso dos imóveis.

A análise avalia um conjunto de instrumentos dirigidos à mobilização do parque habitacional existente e a sua robustez relativa. Em particular, o reforço da efetividade do agravamento do IMI sobre prédios devolutos destaca-se como a medida com maior potencial para aumentar a utilização efetiva do *stock* e desincentivar a retenção especulativa, por incidir sobre um imposto recorrente, atuar diretamente sobre ativos já edificados e apresentar menor risco de capitalização em preços do que incentivos fiscais pontuais. O agravamento da tributação de mais-valias associadas à especulação constitui um complemento coerente a esta lógica, desde que os critérios de identificação e aplicação sejam claros e previsíveis. A isenção de mais-valias na alienação de segundas habitações, embora reduza pressões específicas, mantém problemas de infra-marginalidade e de mera reafetação do *stock*, com impacto estrutural incerto.

Os instrumentos de incentivo à oferta regulada, designadamente o Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA) e a exclusão dos empréstimos municipais para Habitação a Custos Controlados do apuramento da dívida municipal, apresentam uma robustez intermédia. A simplificação e automatização dos benefícios no PAA melhora a eficácia operacional do regime, mas não elimina os riscos de infra-marginalidade associados a incentivos fiscais. A atualização dos limites de renda com base em referências de mercado introduz flexibilidade, mas ao ancorar-se em indicadores endógenos pode acomodar dinâmicas inflacionistas. A exclusão da dívida municipal para projetos de HCC reforça a capacidade de investimento público local, mas levanta riscos de disciplina orça-

mental, eficiência na afetação de recursos e desigualdades territoriais, exigindo critérios rigorosos de seleção e monitorização.

As medidas dirigidas à procura, incluindo o agravamento do IMT para não residentes, o reforço das deduções em IRS das rendas, o regime transitório de exclusão de tributação das mais-valias para amortização de crédito e a nova regra de atualização das rendas, desempenham um papel essencialmente mitigador e conjuntural. Embora possam aliviar restrições financeiras imediatas ou conter pressões especulativas em nichos específicos, a sua capacidade de produzir ganhos estruturais de acessibilidade é limitada. Em particular, a eficácia do agravamento do IMT depende da segmentação dos mercados e da qualidade da fiscalização, enquanto os apoios à procura e os regimes transitórios de alívio fiscal enfrentam riscos elevados de capitalização em preços. A nova regra de atualização das rendas apresenta ainda fragilidades de desenho, nomeadamente ambiguidades conceptuais e risco de dupla contagem da inflação, que podem gerar incerteza contratual e distorções nos incentivos.

Em termos globais, a proposta analisada revela uma orientação mais favorável à mobilização do *stock* existente e à penalização de comportamentos especulativos do que abordagens centradas em reduções fiscais generalizadas. Contudo, a sua eficácia estrutural permanece condicionada pela qualidade da implementação, pela clareza dos critérios administrativos e, sobretudo, pela ausência de reformas que aumentem a elasticidade da oferta. Sem uma articulação estreita com políticas que facilitem a disponibilização de solo, a reabilitação e a construção, os ganhos das medidas analisadas tenderão a ser parciais, heterogéneos no território e, em alguns casos, meramente transitórios.

Índice

1 Objeto e enquadramento da pronúncia **4**

2 Contexto **5**

3 Análise Económica do Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª **6**

3.1 Medidas com incidência na oferta de habitação 7

3.1.1 Isenção de mais-valias na alienação de segundas habitações em zonas de pressão urbanística 7

3.1.2 Agravamento da tributação das mais-valias associadas à retenção especulativa 8

3.1.3 Reforço da efetividade do agravamento do IMI sobre prédios devolutos 9

3.1.4 Simplificação e automatização dos benefícios fiscais no PAA . . . 11

3.1.5 Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA): atualização de limites de renda 12

3.1.6 Exclusão dos empréstimos municipais para Habitação a Custos Controlados (HCC) do apuramento da dívida municipal 13

3.2 Medidas com incidência na procura de habitação 14

3.2.1 Agravamento do IMT para não residentes 14

3.2.2 Reforço da dedução em IRS dos encargos com rendas 16

3.2.3 Regime transitório de exclusão de tributação das mais-valias . . . 17

3.2.4 Atualização anual das rendas em contextos de inflação superior a 2% 18

3.3 Avaliação global da proposta 20

4 Considerações adicionais **22**

4.1 Diferenciação territorial e aplicação local das medidas 22

4.2 Riscos de informalização do mercado de arrendamento 23

4.3 Importância dos parâmetros de desenho das medidas 23

5 Convergência com a Comissão Europeia e a OCDE **24**

1. Objeto e enquadramento da pronúncia

O presente parecer procede à análise económica do Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª, que estabelece um conjunto de alterações à fiscalidade imobiliária, ao regime do arrendamento urbano e aos instrumentos de apoio ao arrendamento, com o objetivo de reforçar o acesso à habitação permanente e combater a especulação imobiliária. A metodologia de análise do presente parecer assenta na seguinte abordagem:

- O parecer adota uma perspetiva exclusivamente económica, pelo que não é objeto deste documento a apreciação da conformidade constitucional ou da legalidade administrativa dos diplomas.
- O parecer não formula políticas alternativas nem recomendações legislativas.
- Dada a escassez de dados quantitativos sobre a adesão esperada e o impacto orçamental direto, não foi possível apresentar uma previsão econométrica de resultados. Apenas uma avaliação de políticas públicas *ex ante*, assente em hipóteses explicitadas e cenários alternativos, permitiria inferir resultados esperados com um grau de precisão elevado.
- As conclusões devem assim ser interpretadas como uma apreciação técnica baseada em fundamentos económicos. Sempre que possível, a argumentação é suportada por literatura relevante, que pode incluir evidência relativa a contextos e mercados análogos.

Para cada medida, identifica-se o mecanismo de transmissão pretendido pelo Legislador, avaliando a sua consistência face à teoria económica e/ou à evidência empírica internacional. A avaliação foca-se apenas na eficácia das medidas no combate à especulação imobiliária e na mobilização do parque habitacional existente. Importa notar que:

- O presente parecer foi elaborado na sequência de um parecer anteriormente emitido sobre a Proposta de Lei n.º 47/XVII/1.ª, apresentada pelo Governo, igualmente a pedido da COFAP. Sempre que as medidas em análise colocam questões económicas substancialmente idênticas, as conclusões apresentadas neste documento acompanham a fundamentação já anteriormente desenvolvida, por se considerar que esta permanece válida no presente contexto.

As opiniões e avaliações expressas são da exclusiva responsabilidade dos signatários, resultando de uma análise independente, não os vinculando a eventuais resultados distintos que possam advir da aplicação das medidas.

2. Contexto

O mercado habitacional em Portugal encontra-se num desequilíbrio estrutural profundo, resultante da conjugação entre uma procura persistentemente pressionada e uma oferta incapaz de se ajustar em tempo útil. Os preços da habitação registaram um crescimento homólogo de 17.7% no terceiro trimestre de 2025, o valor mais elevado desde o início da série histórica em 2009 do Instituto Nacional de Estatística e um dos maiores da Zona Euro. Esta dinâmica consolidou uma valorização acumulada de 169% entre 2015 e 2025, largamente dissociada da evolução dos rendimentos, dado que o salário médio aumentou apenas 42% no mesmo período, quadruplicando o rácio de esforço financeiro das famílias.

A pressão sobre os preços é transversal a nível nacional, embora com assimetrias regionais críticas. O preço médio de transação atingiu os 247 mil euros, enquanto a Grande Lisboa ultrapassou, pela primeira vez, a barreira dos 401 mil euros, refletindo a saturação dos principais centros urbanos. Crescimentos expressivos no Algarve, Alentejo e Açores confirmam que a escassez de oferta deixou de ser um fenómeno localizado e passou a condicionar a mobilidade residencial em todo o território.

Do lado da oferta, o mercado caracteriza-se por uma rigidez acentuada. Apesar de um *stock* estimado de cerca de 700 mil fogos devolutos, uma fração substancial permanece economicamente inoperacional devido à degradação física, desadequação funcional ou localização periférica. Estes fatores são agravados por custos de construção elevados e por constrangimentos regulatórios que dificultam a reabilitação e a colocação célere de novos imóveis no mercado (Banco de Portugal, 2025). Do lado da procura, a pressão recente tem sido amplificada por fatores estruturais e exógenos, nomeadamente o forte saldo migratório positivo, que se traduziu num aumento rápido do número de famílias, e pelo investimento estrangeiro concentrado em segmentos urbanos e turísticos (Mikulić *et al.*, 2021). Em paralelo, a procura tem sido reforçada por políticas públicas orientadas à equidade e inclusão, como os apoios à aquisição jovem e ao arrendamento

estudantil.

A evidência empírica recente sugere que, quando implementadas em mercados com escassez estrutural da oferta, este tipo de medidas do lado da procura tende a ser rapidamente capitalizado nos preços dos ativos imobiliários. Em particular, Clemente-Casinhas e Vale (2025) mostram que benefícios fiscais dirigidos à aquisição de habitação por jovens se traduziram num aumento significativo do crescimento dos preços anunciados, sobretudo em municípios com maior proporção de população elegível e em áreas de maior pressão urbana. Estes resultados são consistentes com a teoria da incidência fiscal e indicam que, na ausência de uma resposta da oferta, os incentivos à procura podem alimentar comportamentos especulativos e reforçar a valorização dos ativos existentes, beneficiando os proprietários e investidores em detrimento dos destinatários finais das políticas.

O atual enquadramento resulta, assim, da interação entre estímulos sucessivos à procura, rigidez persistente do lado da oferta e expectativas de valorização futura dos ativos imobiliários, criando um ambiente propício à retenção estratégica e à especulação. É neste contexto que se insere o Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª, cujo foco explícito no combate à especulação imobiliária e na mobilização do parque habitacional existente deve ser avaliado.

3. Análise Económica do Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª

A presente iniciativa estrutura-se em dois grupos fundamentais, utilizando a política fiscal e regulatória como ferramentas para combater a especulação e promover o uso efetivo do parque habitacional existente. O primeiro grupo foca-se na mobilização do *stock* imobiliário, visando desincentivar a retenção improdutiva de imóveis, aplicando um agravamento de IMI sobre prédios devolutos e uma maior tributação sobre mais-valias especulativas. Em paralelo, criam-se incentivos à colocação de casas no mercado, como a isenção de mais-valias na venda de segundas habitações para fins de habitação permanente. O objetivo é claro: alterar as decisões dos proprietários e forçar a circulação de ativos, sem inflacionar a capacidade de pagamento da procura.

O segundo grupo incide diretamente sobre a proteção da procura e inclui o reforço das deduções de IRS com rendas e a criação de mecanismos que garantam maior pre-

visibilidade na atualização dos contratos. Se, por um lado, estas intervenções aliviam o sufoco financeiro imediato das famílias, por outro, a sua eficácia económica é sensível ao contexto: em mercados de oferta rígida, o aumento do poder de compra pode ser absorvido pelos preços e rendas, limitando o ganho real para os inquilinos. Esta distinção é vital para a avaliação do diploma. Enquanto o primeiro grupo ataca as causas estruturais da escassez, o segundo tem um caráter mitigador e transitório.

Nas secções seguintes, analisamos a coerência destes mecanismos e a sua capacidade real de responder à persistência das pressões especulativas num mercado de oferta estruturalmente rígida.

3.1. Medidas com incidência na oferta de habitação

3.1.1. Isenção de mais-valias na alienação de segundas habitações em zonas de pressão urbanística

A proposta estabelece a isenção de tributação das mais-valias imobiliárias nos casos em que o produto da alienação seja reinvestido em imóveis destinados a habitação permanente. Tal como na proposta governamental, o objetivo é eliminar o efeito de bloqueio fiscal (*lock-in effect*) associado à tributação de ganhos de capital, que tende a imobilizar ativos e a reduzir a liquidez do mercado (Shan, 2011). Ao contrário da proposta do Governo, que condiciona a isenção de mais-valias ao reinvestimento em imóveis afetos ao regime de arrendamento acessível, o Projeto de Lei do Partido Socialista admite o reinvestimento em imóveis destinados a habitação permanente de forma mais ampla, nomeadamente em zonas de pressão urbanística. Esta diferença altera o universo de ativos elegíveis e o segmento de mercado diretamente afetado pela medida. Ainda assim, mantêm-se as limitações centrais identificadas no parecer à proposta do Governo:

1. O benefício pode resultar da aquisição de imóveis já existentes e que apenas transitam de outros usos. Nestes casos, ocorre uma reafectação do *stock*, mas não um acréscimo líquido da oferta total. O impacto na escassez estrutural pode ser limitado, configurando um jogo de soma zero entre segmentos de mercado.

2. Verifica-se um problema de infra-marginalidade. Para parte dos investidores, a isenção não induz uma nova decisão de oferta, funcionando apenas como uma

transferência de recursos públicos para situações pré-existentes. O resultado é um custo orçamental sem o correspondente aumento da oferta efetiva de habitação.

■ **Parecer:** Face à proposta do Governo, esta solução reduz a pressão sobre o mercado do arrendamento acessível, o que limita a subida artificial dos preços de venda nesses imóveis. Contudo, os problemas centrais persistem: a medida não garante que o *stock* de casas seja reafetado de forma eficiente e o incentivo pode acabar por beneficiar quem já iria investir de qualquer maneira (infra-marginalidade). O seu impacto real na oferta continua incerto, pois depende de conseguir atrair novos investimentos que, sem este apoio, não existiriam.

3.1.2. Agravamento da tributação das mais-valias associadas à retenção especulativa

O agravamento progressivo da tributação das mais-valias associadas à retenção especulativa pura procura corrigir uma falha de mercado associada à valorização passiva dos ativos em contextos de escassez (Huang *et al.*, 2024), desincentivando estratégias de retenção que não contribuem para a função social da habitação e aumentando o custo esperado da inação. A sua lógica é mais próxima de um mecanismo corretivo do que de um estímulo expansivo, incidindo sobre comportamentos considerados socialmente ineficientes. Contudo, a eficácia da medida depende criticamente da definição operacional de retenção especulativa e da forma como esta é medida e aplicada:

1. Uma definição excessivamente restritiva de prédio devoluto pode reduzir significativamente o universo de imóveis abrangidos, limitando o alcance e o efeito dissuasor da medida. Em sentido oposto, uma definição demasiado ampla corre o risco de abranger situações em que a não utilização decorre de constrangimentos técnicos, legais ou económicos, e não de uma estratégia deliberada de retenção. Nestes casos, o agravamento fiscal pode penalizar decisões não especulativas, introduzir incerteza e comprometer a previsibilidade do enquadramento fiscal.

2. Neste contexto, uma aplicação administrativa pouco transparente ou percecionada como arbitrária pode enfraquecer o efeito dissuasor pretendido, levando os agentes a internalizar sobretudo o risco regulatório, em vez de ajustarem os seus comportamentos de colocação dos imóveis no mercado. A clareza dos critérios e a consistên-

cia da sua aplicação tornam-se, assim, condições essenciais para que o instrumento atinja os seus objetivos sem gerar distorções indesejáveis.

3. Do ponto de vista dos incentivos, um agravamento significativo da tributação das mais-valias pode ainda originar um efeito de imobilização (*lock-in*), desincentivando a venda de imóveis. Perante uma carga fiscal elevada, os proprietários podem optar por adiar a transação na expectativa de alterações legislativas futuras, reduzindo a oferta disponível no mercado.

4. Por fim, no mercado de reabilitação, embora a realização de obras permita evitar o agravamento fiscal, pode emergir um incentivo à realização de intervenções mínimas ou meramente cosméticas, destinadas apenas a cumprir requisitos legais, sem criação de valor económico ou habitacional relevante.

■ **Parecer:** O agravamento da tributação das mais-valias associadas à retenção de imóveis com fim especulativo configura um instrumento economicamente bem direcionado, com potencial para incentivar a mobilização do *stock* habitacional existente sem induzir pressões inflacionistas diretas. A sua eficácia depende, contudo, de forma decisiva, da definição clara, objetiva e operacional dos critérios de identificação da retenção especulativa, bem como de uma aplicação administrativa consistente, transparente e previsível desses critérios. Na ausência dessa clarificação, o risco de arbitrariedade ou de inclusão de situações não especulativas pode enfraquecer o efeito dissuasor da medida e comprometer os seus ganhos de eficiência económica.

3.1.3. Reforço da efetividade do agravamento do IMI sobre prédios devolutos

O Projeto de Lei procede ao reforço dos mecanismos de identificação, comunicação e aplicação do agravamento do IMI sobre prédios devolutos, visando ultrapassar limitações práticas que têm condicionado a eficácia deste instrumento. Ao incidir sobre um imposto recorrente, o agravamento do IMI aumenta o custo de manutenção de imóveis ociosos, criando um incentivo contínuo à sua colocação no mercado (Segú, 2020). Este tipo de instrumento apresenta vantagens económicas relevantes:

1. Atua diretamente sobre o *stock* habitacional existente, independentemente de novas decisões de investimento ou de construção, permitindo mobilizar imóveis já

edificados e potencialmente disponíveis para uso habitacional. Esta característica confere ao instrumento uma maior previsibilidade e um horizonte de impacto mais imediato, particularmente em contextos em que a resposta da oferta à construção é lenta ou condicionada por restrições físicas e regulamentares.

2. Por se traduzir num custo anual contínuo, o agravamento do IMI reduz a atratividade da retenção especulativa prolongada de imóveis. Ao aumentar progressivamente o custo de manter ativos ociosos, a medida altera os incentivos económicos dos proprietários, tornando menos racional a estratégia de imobilização à espera de mais-valias futuras e favorecendo a colocação dos imóveis no mercado de arrendamento ou de venda. Assim, o agravamento do IMI pode atenuar a retenção fiscal referida no ponto 3.1.2.

3. O agravamento do IMI sobre prédios devolutos pode ser entendido como um imposto *Pigouviano*, cujo objetivo não é apenas arrecadar receita, mas sobretudo internalizar o custo social da manutenção de imóveis vazios, especialmente em contextos de crise habitacional. Ao penalizar um comportamento que gera externalidades negativas, como a redução da oferta efetiva de habitação e a pressão sobre preços e rendas, este instrumento fiscal procura alinhar os incentivos dos proprietários com o interesse coletivo. A consignação das receitas adicionais resultantes deste agravamento ao financiamento de políticas públicas de habitação pode reforçar a legitimidade económica e social da medida, ao estabelecer uma ligação clara entre o imposto cobrado e os objetivos que o justificam, mitigando resistências políticas e promovendo uma utilização mais eficiente das receitas em intervenções diretamente associadas à melhoria da acessibilidade habitacional.

Não obstante, a eficácia do agravamento do IMI depende criticamente da capacidade administrativa de identificar corretamente os imóveis que se encontram devolutos por opção estratégica dos seus proprietários.

1. A inexistência de critérios claros ou de mecanismos de verificação eficazes pode conduzir à penalização de situações em que a inatividade resulta de constrangimentos técnicos, legais ou económicos, como processos de herança, litígios, necessidade de obras estruturais ou entraves administrativos. Nestes casos, o agravamento fiscal não induz a colocação do imóvel no mercado, limitando a eficiência

da medida e podendo gerar efeitos distributivos indesejáveis, sem ganhos proporcionais em termos de mobilização efetiva do *stock* habitacional.

■ **Parecer:** Aumentar o IMI sobre prédios devolutos é uma medida sólida, evitando a retenção especulativa e forçando a utilização das casas já existentes. É uma ferramenta mais eficaz do que aquelas que apenas cobrem novos investimentos, estando em linha com as melhores práticas internacionais para mobilizar o mercado. No entanto, o seu sucesso depende de critérios claros para identificar o que é, de facto, um imóvel devoluto. Sem uma fiscalização rigorosa que distinga a especulação de problemas reais (como obras ou heranças), a medida corre o risco de ser injusta e ineficaz.

3.1.4. Simplificação e automatização dos benefícios fiscais no PAA

A proposta do Partido Socialista visa assegurar a aplicação automática dos benefícios fiscais associados ao arrendamento acessível, reduzindo custos de contexto, incerteza administrativa e barreiras burocráticas. Ao contrário da proposta do Governo que atua através de uma redução explícita das taxas de tributação dos rendimentos prediais (IRS e IRC), esta proposta não se foca no incentivo fiscal em si, mas na eliminação de fricções administrativas que condicionam a adesão ao regime. O efeito final é semelhante ao da redução da tributação dos rendimentos prediais: um aumento do rendimento líquido disponível dos proprietários que aderem ao regime, incentivando a transição de ativos para o mercado de arrendamento a preços moderados. Tal dependerá da sensibilidade dos agentes à fiscalidade e das barreiras estruturais do mercado (Gyourko e Molloy, 2015):

1. A redução de fricções administrativas pode ativar a adesão de alguns proprietários na margem, mas se uma parcela significativa dos proprietários beneficiários já praticar rendas compatíveis com o Programa, a redução fiscal não altera o comportamento económico nem induz nova oferta; configura-se apenas como uma transferência de rendimento do Estado para o setor privado, reduzindo a eficiência orçamental da política.

2. Em mercados onde a escassez decorre da rigidez física ou legal da oferta (falta de imóveis ou solo), a melhoria da rentabilidade líquida pode não gerar novas unidades. Nestes casos, os proprietários limitam-se à apropriação do ganho fiscal

sob a forma de rendimento disponível acrescido, mantendo inalterado o número de contratos. A despesa fiscal assume, assim, a natureza de um subsídio ao rendimento dos atuais detentores de ativos, com impacto negligenciável na acessibilidade habitacional global.

■ **Parecer:** Face à proposta do Governo, a simplificação e automatização dos benefícios fiscais no PAA apresentam a vantagem de reduzir fricções administrativas que limitam a adesão ao regime, podendo gerar um efeito marginal positivo superior ao de uma mera redução de taxas para os mesmos beneficiários. Ainda assim, os riscos centrais identificados no parecer do Governo (infra-marginalidade e impacto incerto na oferta líquida) permanecem. A medida tende, assim, a funcionar mais como um mecanismo de melhoria da eficácia operacional do regime do que como um indutor robusto de nova oferta habitacional.

3.1.5. Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA): atualização de limites de renda

O PAA estabelece limites máximos de renda por tipologia e concelho, cuja atualização passa a ser feita com base no valor mediano das rendas de novos contratos de arrendamento. Tal como no RSAA, o regime cria um nexo direto entre o benefício público e o preço final praticado ao inquilino, configurando um contrato implícito de troca: o Estado aceita enquadrar fiscalmente ou administrativamente o arrendamento desde que o proprietário pratique rendas abaixo de uma referência objetiva. Esta arquitetura económica apresenta várias características relevantes:

1. À semelhança do RSAA, o PAA evita os efeitos adversos dos controlos administrativos de rendas não compensados. Ao condicionar o acesso ao regime a limites explícitos de preço, sem eliminar a rentabilidade líquida do investimento, o programa preserva os incentivos económicos dos proprietários e reduz o risco de retração da oferta, alinhando interesses privados com objetivos públicos de acessibilidade.

2. A indexação dos limites a referências observáveis do mercado confere flexibilidade ao regime e pode aumentar a adesão dos proprietários, mitigando o risco de desfasamento entre os parâmetros administrativos e a realidade do mercado local. Em termos relativos, esta condicionalidade reduz o risco de infra-marginalidade face a incentivos fiscais ou regulatórios não dependentes do preço praticado.

Existem, contudo, limitações relevantes a considerar:

1. Ao contrário do RSAA, a referência utilizada no PAA (a mediana das rendas de novos contratos e não da totalidade de contratos vigentes) é endógena às dinâmicas do próprio mercado. Em contextos de escassez de oferta, esta indexação pode incorporar pressões inflacionistas existentes no desenho do regime, reduzindo a sua capacidade de disciplinar preços e aproximando progressivamente as rendas elegíveis das rendas de mercado.

2. A atualização dos limites com base em valores observados pode funcionar como um ponto focal dinâmico na formação de preços (Kopczuk e Munroe, 2015), induzindo convergência das rendas para o teto máximo admissível. Este mecanismo tende a atenuar o efeito líquido de acessibilidade e pode transformar o programa num instrumento de acomodação dos preços vigentes, em vez de um instrumento de moderação.

■ **Parecer:** Em termos relativos, o PAA partilha com o RSAA uma lógica económica superior à dos controlos administrativos de rendas, ao estabelecer uma ligação explícita entre o benefício público e o preço final praticado. Contudo, ao ancorar os limites de renda em referências endógenas ao mercado, apresenta menor robustez na contenção de dinâmicas inflacionistas e maior risco de convergência para os tetos máximos admissíveis. O custo orçamental ou regulatório mantém-se condicionado a uma contrapartida observável, mas o efeito líquido sobre a acessibilidade habitacional tende a ser mais limitado e dependente do contexto de mercado do que no RSAA.

3.1.6. Exclusão dos empréstimos municipais para Habitação a Custos Controlados (HCC) do apuramento da dívida municipal

A proposta estabelece que os empréstimos contraídos pelos municípios para financiamento de projetos de habitação a custos controlados não sejam considerados para efeitos de apuramento da dívida municipal. O objetivo é reforçar a capacidade de investimento direto das autarquias na produção de habitação permanente e ampliando o papel do setor público local. No entanto, a medida introduz riscos relevantes de enfraquecimento da disciplina orçamental e de utilização ineficiente dos recursos públicos, que condicionam a sua eficácia:

1. A exclusão destes empréstimos dos limites legais de endividamento pode gerar uma ilusão de liquidez, que mascara o esforço financeiro real da autarquia. Embora a dívida não conte para o teto legal, o serviço da dívida (juros e amortizações) continua a ser uma obrigação de caixa, o que pode comprometer a sustentabilidade das finanças locais e reduzir a margem para outros investimentos essenciais caso as receitas provenientes do parque habitacional sejam insuficientes.

2. A maior disponibilidade de financiamento, sem a contrapartida de mecanismos de avaliação rigorosos, pode incentivar o investimento em projetos pouco viáveis ou com reduzido impacto social. Sem uma análise custo-benefício e critérios de seleção apertados, existe o perigo de os recursos serem canalizados para iniciativas com custos de construção inflacionados ou localizações de baixa procura, resultando numa utilização ineficiente do erário público.

3. Esta medida tende a favorecer municípios com estruturas técnicas e administrativas mais consolidadas, que possuem competências internas para estruturar operações de crédito complexas e gerir projetos de grande escala. Esta diferenciação na capacidade operacional pode aprofundar as desigualdades territoriais, concentrando a nova oferta de habitação pública nos grandes centros urbanos e deixando as autarquias de menor dimensão sem capacidade para ativar este mecanismo.

Parecer: A exclusão dos empréstimos municipais destinados à habitação a custos controlados do apuramento da dívida municipal é coerente com o objetivo de reforçar a capacidade de intervenção das autarquias na promoção da oferta habitacional. Trata-se de um instrumento potencialmente eficaz para desbloquear investimento público local, desde que acompanhado de critérios claros de elegibilidade, mecanismos de monitorização e salvaguardas que assegurem a sustentabilidade financeira municipal e a afetação efetiva dos recursos à produção de habitação a custos controlados.

3.2. Medidas com incidência na procura de habitação

3.2.1. Agravamento do IMT para não residentes

A proposta estabelece o agravamento do IMT para não residentes através da aplicação de uma taxa de 7.5% na aquisição de prédios urbanos ou frações destinadas a habitação,

com aplicação universal nos territórios de baixa densidade. Nos restantes territórios, a taxa agravada não se aplica quando o imóvel seja destinado a habitação própria e permanente do adquirente ou do seu agregado familiar por um período mínimo de cinco anos, ou quando seja afeto a arrendamento acessível para fins habitacionais, mediante contrato celebrado no prazo de seis meses após a aquisição. O objetivo é desincentivar a procura externa de natureza especulativa, preservando simultaneamente usos socialmente desejáveis:

1. A evidência empírica confirma que o investimento estrangeiro exerce maior pressão sobre os preços através da concentração em localizações urbanas e turísticas *premium* (Sá, 2024). Nestes mercados, o agravamento do IMT funciona como uma barreira à entrada para a procura externa não vinculada a ocupação permanente ou a oferta acessível, sendo plausível que contribua para o arrefecimento da procura em segmentos específicos.

2. Nos territórios de baixa densidade, onde a pressão da procura internacional é estruturalmente mais reduzida, a aplicação universal da taxa agravada reforça a coerência interna da medida, mas com impacto limitado sobre a dinâmica agregada de preços, dado que estes mercados não são o principal foco dos problemas de acessibilidade habitacional.

3. O impacto no mercado médio depende de efeitos de contaminação indiretos. Para que a moderação nos segmentos elevados reduza as rendas da classe média, seria necessária uma forte ligação entre mercados que permitisse a reafetação de imóveis. Na prática, estes mecanismos de transmissão são graduais e frequentemente incompletos, o que pode restringir o alcance da medida.

4. Por último, o agravamento do IMT é um instrumento de contenção da procura que não remove os constrangimentos estruturais à construção ou reabilitação, nem incentiva a afetação de imóveis ao arrendamento. O seu impacto na oferta líquida de habitação é, por natureza, indireto e incerto.

Contudo, a introdução de exceções condicionadas (habitação própria e permanente por um período mínimo ou afetação a arrendamento acessível) distingue a proposta da oposição de um agravamento homogéneo. Estas funcionam como um mecanismo de

triagem, penalizando a procura externa não alinhada com objetivos de uso permanente ou de aumento da oferta acessível, mas reduzem simultaneamente o alcance do efeito dissuasor nos mercados onde a pressão internacional é mais intensa.

1. Em contextos de fiscalização imperfeita, subsistem riscos de contorno parcial da medida, sobretudo no caso da afetação a habitação própria e permanente, caso a verificação do cumprimento efetivo ao longo do tempo seja incompleta. Estes riscos podem atenuar o impacto do agravamento fiscal precisamente nos territórios urbanos e turísticos onde a presença de não residentes é mais relevante.

■ **Parecer:** O agravamento do IMT para não residentes constitui um instrumento coerente de contenção da procura externa de natureza especulativa, combinando penalização fiscal com exceções condicionadas a usos socialmente desejáveis, como a habitação própria e permanente e o arrendamento acessível. O impacto sobre a acessibilidade habitacional da classe média permanece parcial e incerto, fazendo desta proposta um instrumento complementar, dependente da eficácia da fiscalização e insuficiente, por si só, para produzir uma correção estrutural das dinâmicas de preços.

3.2.2. Reforço da dedução em IRS dos encargos com rendas

Esta proposta visa aliviar a restrição orçamental das famílias, reforçando a sua capacidade de pagamento no mercado de arrendamento e aquisição. A elasticidade da oferta habitacional é um fator crucial a ter em conta:

1. Em mercados de oferta rígida, o aumento da capacidade de gasto das famílias é absorvido pelos preços. Como demonstram Clemente-Casinhas e Vale (2025), o estímulo à procura em contextos deste tipo traduz-se em inflação imobiliária e não em mais habitação.

2. No arrendamento, Susin (2002) e Gibbons e Manning (2006) comprovam que os subsídios aos inquilinos tendem a ser capitalizados nas rendas. Se os proprietários antecipam que os inquilinos detêm maior folga financeira (via deduções fiscais), ajustam as rendas em alta. O benefício público é transferido para os senhorios, anulando o ganho líquido de acessibilidade para as famílias.

3. O risco inflacionista destas medidas pode ser mitigado apenas através da coordenação com o lado da oferta. Se os estímulos à procura forem acompanhados por um aumento rápido e quantitativamente relevante do *stock* habitacional, o impacto nos preços pode ser acomodado. Todavia, se os estímulos à procura precederem a resposta da oferta, os efeitos de subida de preços manifestar-se-ão no curto prazo, sendo de difícil reversão posterior.

■ **Parecer:** As medidas de apoio à procura são eficazes para aliviar a liquidez das famílias no imediato, mas o seu impacto estrutural na acessibilidade é incerto e potencialmente adverso. Existe um risco elevado de funcionarem como transferências de rendimento para os proprietários via capitalização em rendas e preços. O seu sucesso depende da sua subordinação a uma expansão prévia ou concomitante da oferta, sob pena de agravarem a dinâmica inflacionista que pretendem combater.

3.2.3. Regime transitório de exclusão de tributação das mais-valias

O Projeto de Lei estabelece um regime transitório de exclusão de tributação das mais-valias imobiliárias, até ao limite de 50000 euros, quando o produto da alienação seja utilizado para amortizar crédito à habitação própria e permanente do próprio, do agregado familiar ou de descendentes. A medida é explicitamente justificada pelo contexto excecional de subida acentuada das taxas de juro, procurando reduzir os encargos financeiros das famílias endividadas, os riscos de incumprimento e facilitar a redução do *stock* de dívida habitacional, através de um mecanismo temporário, condicionado e sujeito a prazos estritos de aplicação. Adicionalmente, a isenção pode promover uma maior fluidez do mercado habitacional, ao reduzir a carga fiscal que frequentemente limita a mobilidade residencial e o ajustamento das famílias a habitações mais adequadas às suas necessidades. No entanto, apesar das salvaguardas introduzidas, a medida apresenta limitações relevantes do ponto de vista da equidade e da eficiência económica, ao basear-se num critério patrimonial e não na efetiva restrição financeira dos agregados.

1. Apesar da existência de limites quantitativos e temporais, o acesso ao benefício depende da existência prévia de património imobiliário suscetível de gerar mais-valias, funcionando como um critério patrimonial e não como de restrição financeira efetiva. Do ponto de vista económico, isto implica que famílias sem ativos,

mas com elevados rácios de esforço ou maior vulnerabilidade ao aumento das taxas de juro, ficam excluídas do apoio, enquanto agregados com maior capacidade financeira relativa podem beneficiar da exclusão de tributação, reduzindo a eficiência distributiva da medida enquanto instrumento de mitigação do risco económico. A medida pode assim ser considerada regressiva, uma vez que quem tem ganhos de mais-valias mais elevados é quem recebe o maior subsídio implícito do Estado.

2. A medida introduz uma diferenciação entre proprietários com e sem dívida, ao conceder a exclusão de tributação apenas quando a venda do imóvel é utilizada para amortizar crédito à habitação. Assim, um proprietário que venda a sua habitação para reduzir endividamento beneficia da isenção, enquanto outro que, apesar de ter dívida, afete os recursos da venda a finalidades igualmente socialmente relevantes (como o investimento na educação dos filhos) não é abrangido. Esta assimetria compromete a equidade horizontal, ao tratar de forma distinta situações com capacidade económica semelhante.

3. Embora formalmente transitório, o recurso reiterado a regimes excecionais de exclusão de tributação pode criar expectativas de prolongamento ou reativação futura, introduzindo incerteza quanto à estabilidade do regime fiscal das mais-valias imobiliárias.

■ **Parecer:** O regime transitório de exclusão de tributação das mais-valias, tal como proposto, responde de forma delimitada e juridicamente circunscrita a um contexto excecional de subida das taxas de juro, contribuindo para aliviar encargos financeiros de algumas famílias endividadas. No entanto, ao condicionar o benefício à afetação da venda à amortização de crédito à habitação, a medida introduz uma diferenciação entre situações economicamente comparáveis, levantando questões de equidade horizontal. Deve, por isso, ser encarada como um instrumento excecional, de alcance limitado e sem vocação de permanência.

3.2.4. Atualização anual das rendas em contextos de inflação superior a 2%

A proposta introduz um critério adicional para a atualização anual das rendas em contextos de inflação superior a 2%, articulando a inflação com a variação das remunerações.

O objetivo é tornar o mecanismo de atualização mais previsível e socialmente equilibrado, evitando aumentos de renda que se afastem de forma persistente da evolução dos rendimentos das famílias e protegendo a acessibilidade à habitação. Não obstante, a formulação proposta levanta um conjunto de riscos que decorrem, sobretudo, da indefinição do critério de referência utilizado.

1. O texto da proposta utiliza a expressão "variação/evolução real das remunerações", que não é semanticamente equivalente à "variação/evolução das remunerações reais". A primeira pode ser interpretada como a variação efetiva dos salários em termos nominais, enquanto a segunda corresponde à variação dos salários reais, descontada da inflação. Esta distinção é economicamente central, pois conduz a trajetórias de atualização das rendas substancialmente distintas. Sendo esta uma política direcionada ao lado da procura, uma interpretação baseada em salários nominais tende a neutralizar o objetivo de proteção do rendimento real dos inquilinos em contextos de inflação elevada, enquanto uma interpretação baseada em salários reais pode resultar em aumentos muito reduzidos ou nulos das rendas, com efeitos assimétricos sobre os rendimentos dos proprietários, sem atuar sobre os constrangimentos do lado da oferta.

2. Caso a referência à "variação/evolução real das remunerações" seja interpretada como salários reais, a inflação já se encontra implicitamente descontada neste indicador. Sendo a inflação simultaneamente um critério explícito de atualização das rendas, a introdução cumulativa da variação real das remunerações pode conduzir a uma dupla contagem do mesmo fenómeno económico. Este desenho pode originar uma compressão excessiva das atualizações das rendas em contextos de inflação elevada, reduzindo de forma desproporcionada a renda real dos proprietários, sem produzir efeitos compensatórios sobre a oferta, numa medida que atua exclusivamente sobre a procura.

3. A coexistência de interpretações possíveis (salários nominais, reais ou salários reais combinados com inflação) compromete a previsibilidade do regime e dificulta a formação de expectativas racionais por parte de senhorios e inquilinos. Esta incerteza aumenta a litigância e os custos de transação e pode induzir comportamentos defensivos, como a retração da oferta ou a preferência por contratos de

curta duração, limitando a eficácia de uma medida que atua exclusivamente sobre a procura e reforçando a sua incapacidade de produzir correções estruturais no mercado de arrendamento.

■ **Parecer:** A introdução de um critério complementar de atualização das rendas com base na evolução das remunerações visa reforçar a proteção do rendimento real dos inquilinos, tratando-se de uma medida dirigida ao lado da procura. No entanto, a ambiguidade entre variação real das remunerações e variação das remunerações reais necessita clarificação. Acresce que, ao coexistir com um critério explícito de inflação, a utilização de salários reais pode gerar problemas de dupla contagem, conduzindo a uma compressão excessiva das rendas reais sem efeitos compensatórios do lado da oferta. A eficácia da medida depende, assim, de uma clarificação inequívoca do indicador de referência.

3.3. Avaliação global da proposta

A presente iniciativa reflete uma arquitetura de intervenção equilibrada, articulando o estímulo à mobilização do parque habitacional com mecanismos de mitigação do esforço financeiro das famílias, sem comprometer a base tributária através de benefícios fiscais indiscriminados. Todavia, a sua eficácia permanece intrinsecamente dependente da superação da rigidez estrutural da oferta e da precisão técnica na regulamentação dos dispositivos, sob risco de os incentivos serem neutralizados por ineficiências de mercado ou por uma execução operacional deficiente:

1. O bloco de medidas orientadas à mobilização do *stock* existente é bem desenhado em termos relativos, mas dependente da implementação. A isenção de mais-valias na alienação de segundas habitações (3.1.1) alivia pressões específicas, mas mantém problemas de infra-marginalidade e de mera reafetação do *stock*. Em contraste, o agravamento das mais-valias associadas à retenção especulativa (3.1.2) e o reforço do agravamento do IMI sobre prédios devolutos (3.1.3) atuam diretamente sobre comportamentos de imobilização ineficiente. Entre estes, o agravamento do IMI destaca-se como o instrumento com maior potencial relativo para aumentar a utilização efetiva do parque habitacional e conter a especulação, por incidir de forma recorrente sobre o *stock* existente e apresentar menor risco de capitalização

em preços. A sua eficácia depende essencialmente da clareza dos critérios e da capacidade de fiscalização.

2. Os instrumentos que atuam via incentivos à oferta regulada e a exclusão da dívida municipal para HCC (3.1.6), apresentam uma robustez intermédia. A simplificação e automatização dos benefícios fiscais no PAA (3.1.4) melhora a eficácia operacional do regime, mas não resolve o risco de infra-marginalidade já identificado noutras medidas fiscais. A atualização das tabelas do PAA com base nas rendas medianas de novos contratos (3.1.5) partilha a lógica virtuosa de condicionalidade do RSAA, mas ao ancorar-se em referências endógenas ao mercado perde capacidade de disciplinar preços e pode acomodar dinâmicas inflacionistas. A exclusão da dívida para HCC (3.1.6) reforça a capacidade de investimento público local, mas abre riscos de disciplina orçamental e de desigualdades territoriais se não for acompanhada de critérios rigorosos de seleção e monitorização dos projetos.

3. O conjunto de medidas dirigidas à procura tem um papel mitigador e conjuntural, mas comporta riscos de capitalização nos preços e de desenho técnico. O agravamento do IMT para não residentes (3.2.1) é coerente como instrumento de contenção de nichos especulativos, mas o seu efeito sobre a acessibilidade da classe média é indireto e condicionado pela eficácia da fiscalização e pela segmentação dos mercados. O reforço das deduções em IRS das rendas (3.2.2) e o regime transitório de exclusão de tributação das mais-valias para amortização de crédito (3.2.3) aliviam a restrição orçamental de alguns agregados, mas arriscam funcionar como transferências de rendimento para proprietários e detentores de ativos, num contexto de oferta rígida. A nova regra de atualização das rendas (3.2.4), ainda que bem-intencionada na proteção da procura, sofre de ambiguidades conceptuais e risco de dupla contagem da inflação, gerando incerteza contratual e potenciais distorções nos incentivos sem atuar sobre as restrições do lado da oferta.

■ **Parecer Global:** A iniciativa analisada representa um avanço na direção de uma política habitacional orientada para a mobilização do *stock* existente e para a condicionalidade dos benefícios públicos a contrapartidas verificáveis. Em termos relativos, o reforço do agravamento do IMI sobre prédios devolutos emerge como a medida mais robusta do diploma para aumentar a utilização efetiva do parque habitacional e desin-

centivar a especulação, apresentando menor risco de efeitos inflacionistas indiretos do que os instrumentos dirigidos à procura ou os incentivos fiscais generalizados. Contudo, a eficácia global do pacote permanece dependente da definição precisa dos critérios de aplicação, da consistência administrativa e, sobretudo, de reformas complementares que aumentem a elasticidade da oferta.

4. Considerações adicionais

4.1. Diferenciação territorial e aplicação local das medidas

A Proposta de Lei n.º 349/XVII revela um esforço explícito de incorporação da heterogeneidade territorial do mercado habitacional, combinando parâmetros nacionais com mecanismos de adaptação local. Esta preocupação manifesta-se, em particular, na aplicação diferenciada do agravamento do IMT para não residentes, na indexação concelhia dos limites de renda do Programa de Apoio ao Arrendamento e no reforço do papel dos municípios na identificação de prédios devolutos e na promoção de habitação a custos controlados.

No entanto, a eficácia económica desta arquitetura depende criticamente da capacidade de os instrumentos se ajustarem às dinâmicas específicas de cada mercado local. Em territórios urbanos e turísticos sob forte pressão do lado da procura, os incentivos fiscais e regulatórios tendem a ser rapidamente capitalizados em preços e rendas quando a oferta é rigidamente limitada. Em contraste, em territórios de baixa densidade, a aplicação uniforme de instrumentos como o agravamento do IMT pode ter impacto económico reduzido, dada a menor relevância da procura externa para os problemas de acessibilidade habitacional.

A delegação de competências nas autarquias (quer na mobilização do *stock* devoluto, quer na promoção de projetos de habitação a custos controlados) introduz flexibilidade institucional relevante, mas transfere parte substancial da eficácia da política para a capacidade técnica, administrativa e financeira dos municípios. Na ausência de critérios nacionais harmonizados de avaliação e monitorização, esta descentralização pode traduzir-se numa aplicação assimétrica dos instrumentos, acentuando desigualdades territoriais e reduzindo a eficiência global do esforço orçamental.

Assim, a robustez da proposta depende não apenas do desenho legal dos instrumen-

tos, mas também da sua articulação multinível e da capacidade de ajustar a intensidade das medidas às condições concretas dos mercados locais onde a acessibilidade é mais aguda.

4.2. Riscos de informalização do mercado de arrendamento

O reforço do enquadramento regulatório e fiscal do arrendamento, embora orientado para objetivos de acessibilidade e previsibilidade, comporta riscos relevantes de informalização do mercado. A combinação de limites administrativos de renda, critérios de elegibilidade complexos e benefícios fiscais condicionados pode aumentar significativamente os custos de contexto associados ao cumprimento da lei, sobretudo para pequenos proprietários.

Quando os tetos de renda definidos no âmbito do PAA ou os mecanismos de atualização anual não refletem adequadamente as condições efetivas do mercado local, os proprietários enfrentam um desfasamento entre a renda legalmente admissível e o custo de oportunidade do imóvel. Em contextos de fiscalização imperfeita, este desfasamento cria incentivos à celebração de acordos informais ou à subdeclaração de rendas, esvaziando a eficácia dos instrumentos públicos.

Este fenómeno tem efeitos económicos e sociais adversos: reduz a transparência do mercado, corrói a base tributária e coloca os inquilinos numa posição de maior vulnerabilidade jurídica. Assim, uma política desenhada para proteger a procura pode, paradoxalmente, contribuir para a expansão de um segmento informal do mercado de arrendamento, se a complexidade regulatória não for acompanhada de fiscalização eficaz e de parâmetros economicamente realistas.

4.3. Importância dos parâmetros de desenho das medidas

Para além da escolha dos instrumentos, os efeitos económicos do Projeto de Lei n.º 349/XVII dependem de forma decisiva dos parâmetros concretos que regulam a sua aplicação, nomeadamente os prazos mínimos de afetação, os valores de referência utilizados para definir rendas elegíveis e os critérios de atualização desses limites. Estes parâmetros moldam os incentivos dos agentes, a duração do impacto das medidas e a proporcionalidade entre custo orçamental e benefício social.

A coexistência de prazos distintos (desde seis meses para afetação a arrendamento

acessível, até cinco anos de manutenção de habitação própria e permanente, ou horizontes longos associados a projetos municipais de habitação) cria incentivos heterogéneos e potencia efeitos essencialmente transitórios. A proposta não explicita uma lógica económica clara que relacione a duração das obrigações com a intensidade dos benefícios fiscais concedidos, fragilizando a coerência interna do sistema.

De igual modo, a utilização de valores de referência públicos, como a mediana das rendas de novos contratos, embora operacionalmente simples, pode influenciar a formação de preços, funcionando como ponto focal para a convergência das rendas. Em mercados tensionados, este mecanismo tende a acomodar dinâmicas inflacionistas existentes, reduzindo a capacidade dos instrumentos para promover uma moderação efetiva e duradoura dos preços. Assim, a multiplicidade de parâmetros e critérios exige uma monitorização contínua e uma capacidade de ajustamento dinâmico, sob pena de o esforço fiscal público gerar efeitos assimétricos, escolhas estratégicas de enquadramento e impactos limitados sobre a oferta efetiva de habitação acessível.

5. Convergência com a Comissão Europeia e a OCDE

A avaliação do Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª converge com o diagnóstico de emergência traçado pelas Instituições Internacionais.

A Comissão Europeia (2025) elaborou o Plano Europeu de Habitação Acessível que é inequívoco: a crise habitacional é hoje um entrave central ao desempenho económico, fragilizando a coesão social e comprometendo a competitividade ao restringir a mobilidade laboral e educativa. Alinhada com este parecer, a Comissão identifica a rigidez da oferta como o cerne do problema. A incapacidade da oferta em acompanhar a procura resulta da conjugação entre elevados custos de construção e um quadro regulatório burocrático. A proliferação de regras complexas em múltiplos níveis de governação gera uma entropia administrativa que encarece e atrasa projetos nos territórios mais necessitados. Esta evidência reforça a tese de que instrumentos fiscais e regulatórios, mesmo quando bem direcionados, tendem a produzir efeitos limitados se não forem acompanhados por uma simplificação administrativa profunda e estrutural.

No que concerne à eficiência da despesa pública, esta análise subscreve o Economic Survey of Portugal da OCDE (2026). A organização sublinha que a sustentabilidade orça-

mental exige a redução de despesas fiscais pouco eficientes e recomenda que a política habitacional privilegie reformas estruturais (agilização do licenciamento, o planeamento do uso do solo e a mobilização do *stock* existente) em detrimento de uma dependência excessiva de apoios financeiros ou benefícios fiscais sem contrapartidas efetivas. Relativamente às medidas dirigidas à procura, a OCDE corrobora a prudência deste parecer: em mercados tensionados, intervenções que reforçam a capacidade de pagamento tendem a ser rapidamente absorvidas pelos preços e rendas. Na ausência de um reforço prévio da oferta, o apoio público corre o risco de ser capturado pelos proprietários, agravando a inflação imobiliária.

Assim, o sucesso do Projeto de Lei n.º 349/XVII/1.ª depende de uma prioridade clara: a consolidação de medidas efetivas do lado da oferta, em particular aquelas que mobilizam o *stock* existente e penalizam a retenção improdutiva, como condição necessária para que a simplificação administrativa e qualquer alívio dirigido à procura não se traduzam apenas em pressão adicional sobre os preços, mas sim num aumento sustentado da acessibilidade habitacional.

Referências

Banco de Portugal. (2025). "Mercado da habitação em Portugal: uma quantificação das pressões demográficas." (Tech. rep.). Banco de Portugal.

Clemente-Casinhas, L., & Vale, S. (2025). "Exemption or illusion? The impact of a youth tax policy on house asking prices in Portugal". *Real Estate Economics*.

Comissão Europeia. (2025). "The European Affordable Housing Plan" (tech. rep.).

Gibbons, S., & Manning, A. (2006). "The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms". *Journal of Public Economics*, *90*(4–5), 799–822.

Gyourko, J., & Molloy, R. (2015). "Regulation and Housing Supply". In G. Duranton, V. Henderson, & W. Strange (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (pp. 1289–1337). Elsevier.

Huang, N., Li, H., & Yang, Y. (2024). "The role of speculation on housing price disparities". *International Review of Economics & Finance*, *96*, 103622.

Kopczuk, W., & Munroe, D. (2015). "Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market". *American Economic Journal: Economic Policy*, *7*(2), 214–57.

Mikulić, J., Vizek, M., Stojčić, N., Payne, J., Časni, A., & Barbić, T. (2021). "The effect of tourism activity on housing affordability". *Annals of Tourism Research*, *90*, 103264.

OCDE. (2026). "OECD Economic Surveys: Portugal 2026". OECD Publishing.

Sá, F. (2024). "The effect of foreign investors on local housing markets: evidence from the UK". *Journal of Economic Geography*, *25*(3), 329–349.

Segú, M. (2020). "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France". *Journal of Public Economics*, *185*, 104079.

Shan, H. (2011). "The effect of capital gains taxation on home sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997". *Journal of Public Economics*, *95*(1–2), 177–188.

Susin, S. (2002). "Rent vouchers and the price of low-income housing". *Journal of Public Economics*, *83*(1), 109–152.

Tresch, R. (2022). "Public Finance: A Normative Theory" (4th ed.). Elsevier.