

**POLICY
BRIEF
2026**

SCIENCE4POLICY
CONCURSO DE ESTUDOS DE CIÊNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Casas Vazias, Vidas em Espera: um paradoxo em plena crise da habitação

Alexandra Gomes, Vera Gouveia Barros, Patrícia Melo, Susana Peralta, João Pereira dos Santos (coord.), Teresa Violante*

Com o apoio de Maria Inês Gameiro, Tiago Neves e Marta Rosa

*London School of Economics; Lusófona; ISEG; Nova SBE; ISEG e IZA@LISER; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nova School of Law e CEDIS

Sumário executivo

Portugal enfrenta um paradoxo entre a escassez de habitação acessível e a existência de mais de 723 mil alojamentos vagos. Este *policy brief* mostra que nem todos são mobilizáveis no curto prazo, sendo essencial distinguir entre diferentes tipos de vacância, com causas diversas — desde fatores friccionais a bloqueios institucionais ou decisões de investimento. A análise revela fortes assimetrias territoriais, com maior incidência no interior e padrões distintos nas áreas metropolitanas. Dados de consumo de eletricidade confirmam a relevância da desocupação persistente. O enquadramento jurídico permite a adoção de vários instrumentos de política, desde incentivos a penalizações, desde que devidamente calibrados e justificados. O principal desafio reside na falta de dados detalhados e na fraca avaliação das políticas existentes. Conclui-se que a mobilização de casas vazias exige melhor informação e uma combinação de medidas adaptadas às causas e aos territórios, de forma a transformar este *stock* num contributo efetivo para mitigar a crise da habitação.

Recomendações

- Melhorar a qualidade, frequência e integração dos dados sobre alojamentos vagos e devolutos, através do cruzamento de fontes censitárias, fiscais e de consumos energéticos.
- Densificar as obrigações declarativas dos proprietários quanto ao uso dos imóveis.
- Diferenciar instrumentos de política consoante as causas da vacância (friccional, estrutural, institucional ou estratégica), adaptando as políticas às dinâmicas locais do mercado habitacional.
- Reforçar incentivos à reabilitação e colocação no mercado de imóveis com necessidade de intervenção.
- Avaliar de forma rigorosa as políticas existentes, em particular o IMI agravado.
- Aplicar de forma mais consistente desincentivos fiscais a imóveis devolutos em condições de uso, garantindo proporcionalidade e salvaguardas adequadas.

Destinatários do *policy brief*

Este *policy brief* destina-se às entidades públicas (entre as quais, o Instituto de Habitação e Renovação Urbana (IHRU); Ministério das Infraestruturas e Habitação; Ministério das Finanças; Associação Nacional de Municípios; Câmaras Municipais; Autoridade Tributária), decisores políticos e à sociedade civil, esperando contribuir para um debate alargado e informado sobre políticas de habitação.

Medir e diagnosticar o problema

A análise das “casas vazias” em Portugal deve começar por fazer uma clara **distinção entre conceitos** que, embora frequentemente

utilizados como sinónimos, correspondem a realidades distintas. Esta divergência dificulta a quantificação do universo mobilizável por

políticas de habitação, sendo um desafio sério ao desenho de políticas públicas eficazes.

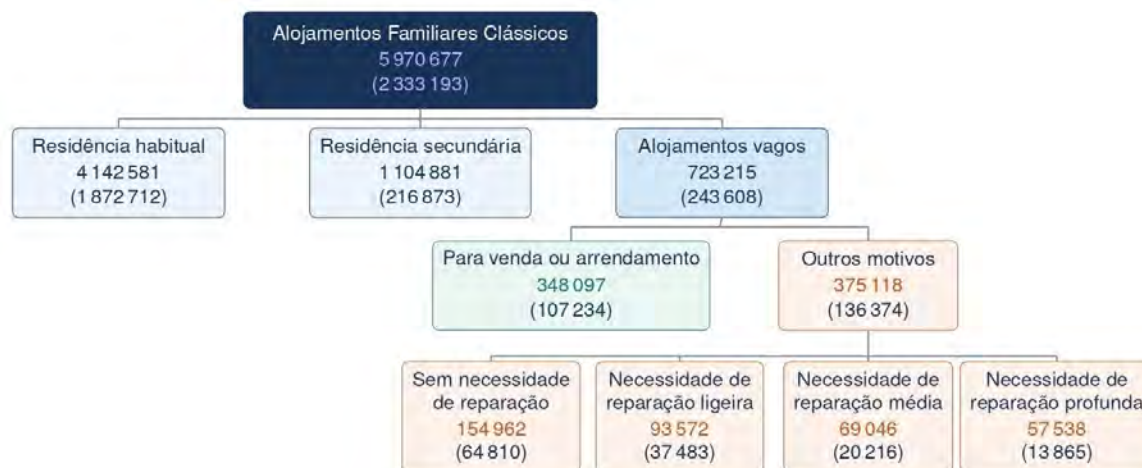
Uma primeira distinção relevante é entre **património público e privado**. Por escassez de informação para fins de investigação, este relatório analisa exclusivamente os alojamentos privados. Deste modo, a análise aqui realizada deve ser interpretada com um **limite inferior do stock de casas** que pode ser mobilizado para habitação.

O Instituto Nacional de Estatística (INE) define **alojamentos vagos** como aqueles que não constituem residência habitual nem residência secundária, sendo esta classificação apurada nos Censos. A identificação baseia-se, em primeiro lugar, na informação dada pelos dos proprietários que, através das suas respostas ao questionário censitário, declaram a situação de ocupação do imóvel. Nos casos em que não é obtida resposta, a classificação é realizada pelos recenseadores, recorrendo a uma abordagem que inclui observação direta (baseada em sinais de utilização e estado de

conservação) e recolha de informação junto de vizinhos. Este processo permite distinguir, com limitações, entre diferentes situações de não ocupação, excluindo explicitamente os alojamentos de uso sazonal, mas podendo ainda abranger realidades diversas, como imóveis desocupados por ausência prolongada dos proprietários, processos de herança ou dificuldades na sua utilização.

A Fig. 1 mostra a **composição do stock de alojamentos familiares clássicos (AFC)** em Portugal. Embora existam mais de 723 mil alojamentos vagos, uma parte está associada a “outros motivos” e sem necessidades de reparação, o que demonstra que apenas uma fração deste stock é efetivamente mobilizável no curto prazo. Realçamos que quase 244 mil alojamentos vagos se encontram nas duas áreas metropolitanas (AM), dos quais cerca de um quarto não estão para venda ou arrendamento nem têm necessidade de reparação. As respostas de política pública devem naturalmente acompanhar as diferentes realidades e ser territorialmente diferenciadas.

Figura 1 – Composição do stock de Alojamentos Familiares Clássicos em Portugal



Elaborada pelos autores. Fonte: Censos 2021. Nota: Valores para Portugal (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto).

A Fig. 2 aprofunda esta análise ao evidenciar a **forte heterogeneidade territorial na prevalência dos alojamentos vagos**, distinguindo entre aqueles disponíveis para venda ou arrendamento e os associados a outros motivos, quer em Portugal continental quer nas regiões autónomas. Observa-se um padrão espacial diferenciado, com maior incidência relativa em territórios do interior e

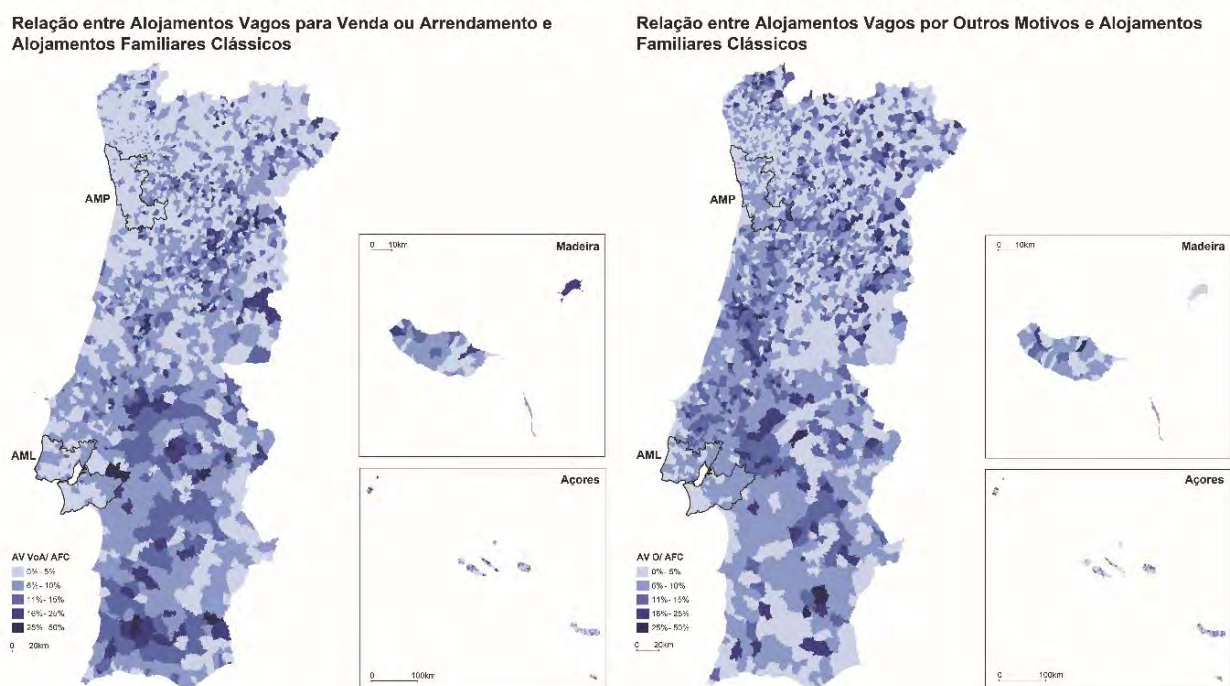
em algumas áreas do sul do país, contrastando com valores mais reduzidos nas áreas metropolitanas e em zonas litorais mais densamente povoadas. Adicionalmente, a distribuição dos alojamentos vagos por “outros motivos” revela uma dispersão mais ampla e menos concentrada, sugerindo dinâmicas distintas das associadas ao mercado habitacional. Estas diferenças territoriais

reforçam a necessidade de políticas públicas ajustadas ao contexto local, tendo em conta não apenas a quantidade de alojamentos vagos, mas também a sua natureza e potencial de mobilização.

A Fig. 3 evidencia que, **mesmo nos territórios com maior pressão urbanística, subsiste um volume relevante de alojamentos vagos** por outros motivos, embora com padrões espaciais distintos. Na AM do Porto, observa-se uma maior heterogeneidade, com alguns freguesias a apresentarem simultaneamente uma incidência elevada de alojamentos vagos

(com altura maior) e uma proporção significativa em bom estado de conservação (tons mais escuros), sugerindo potencial de mobilização localizado. Já na AM de Lisboa, o fenómeno revela-se mais uniforme territorialmente, ainda que com menor intensidade relativa. Em ambas as áreas, a existência de uma fração não negligenciável de alojamentos em bom estado reforça a ideia de que parte deste stock poderá ser mobilizada sem necessidade de intervenções estruturais profundas, embora exigindo instrumentos de política ajustados.

Figura 2



Elaborada pelos autores. Fonte: Censos 2021.

Figura 3



Elaborada pelos autores. Fonte: Censos 2021. Bom estado de conservação contempla vagos por outros motivos sem necessidade de reparação ou com necessidade de reparação ligeira.

Por sua vez, o conceito de **imóveis devolutos**, definido no [enquadramento legal](#), refere-se a frações que se encontram desocupadas por um período prolongado (tipicamente superior a um ano). Tal como é feito noutros contextos internacionais, a sua identificação assenta sobretudo na **análise de consumos de serviços essenciais** — como [água](#), [eletricidade](#) e [gás](#). Esta medição pode ser complementada por informação proveniente de entidades gestoras de serviços, da administração fiscal ou dos municípios, sendo frequentemente operacionalizada através de cruzamento de bases de dados. O regime legal admite ainda exceções e situações justificadas (por exemplo, imóveis em obras, processos de herança ou litígios), o que implica uma **componente de verificação**. Trata-se, assim, de um conceito com implicações jurídicas e fiscais, associado à desocupação persistente e relevante para efeitos de aplicação de instrumentos de política pública.

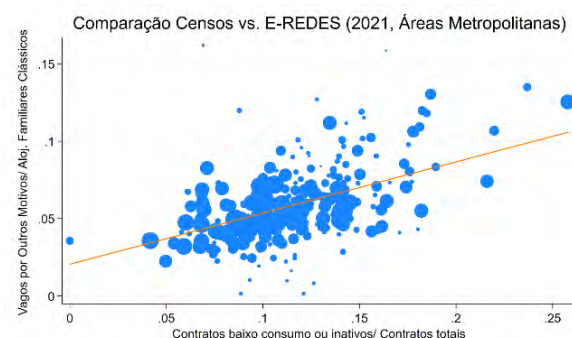
Para complementar a leitura baseada nos Censos, **este projeto recolheu dados administrativos disponibilizados pela E-REDES**, a concessionária da rede de distribuição de eletricidade em Portugal continental, relativos ao número de contratos de eletricidade para habitação, incluindo contratos inativos e contratos com baixos níveis de consumo, com desagregação à escala da freguesia entre 2021 e 2025.

Esta abordagem apresenta várias vantagens. Em primeiro lugar, por serem dados com elevada frequência temporal, permitem acompanhar a evolução recente; os censos são feitos a cada 10 anos e não permitem esta leitura. Em segundo lugar, os dados de consumo energético oferecem uma proxy objetiva e contínua de utilização efetiva dos alojamentos, reduzindo a dependência de avaliação indireta ou declarativa. Por fim, a distinção entre contratos inativos e contratos com baixos consumos permite aproximar a análise do conceito de desocupação persistente, mais alinhado com a noção de imóveis devolutos no [enquadramento legal](#), contribuindo para uma melhor identificação do universo potencialmente mobilizável através de políticas de habitação.

A Fig. 4 concentra-se nos 2 418 812 contratos de fornecimento de eletricidade para habitação nas freguesias das Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP), considerando o

diâmetro de cada circunferência é proporcional à população residente da freguesia. Estes gráficos evidenciam uma correlação positiva entre a proporção de alojamentos vagos identificados pelos Censos (excluindo aqueles que estão no mercado para venda ou arrendamento) e a percentagem de contratos de eletricidade inativos ou com baixos consumos. Contudo, a dispersão significativa em torno da linha de tendência revela que esta relação está longe de ser perfeita: para níveis semelhantes de contratos inativos ou de baixo consumo observa-se uma variabilidade expressiva.

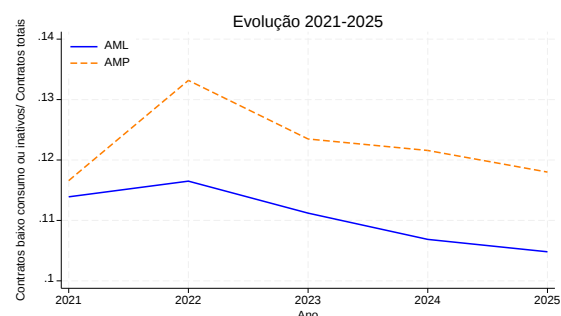
Figura 4



Elaborada pelos autores. Fonte: Censos 2021 e E-REDES.

A Fig. 5 revela que, após um aumento entre 2021 e 2022, a proporção de contratos de eletricidade inativos ou de baixo consumo diminuiu ligeiramente, mas de forma consistente, até 2025, em ambas as áreas metropolitanas. Apesar desta tendência comum, a AMP mantém sistematicamente níveis médios mais elevados do que a AML ao longo de todo o período.

Figura 5



Elaborada pelos autores. Fonte: E-REDES. Média por freguesia.

A distinção entre alojamentos vagos e devolutos deve ser tida em conta na leitura dos dados e na definição de medidas, uma vez que nem todos os alojamentos vagos são devolutos, e nem todos os devolutos são

captados de forma direta pelas estatísticas censitárias. Não obstante estas vantagens, importa reconhecer que os dados de consumo não permitem, por si só, distinguir todas as

situações de não ocupação (por exemplo, usos intermitentes ou segundas residências), devendo por isso ser interpretados de forma complementar aos dados do INE.

Análise

Determinantes dos alojamentos vagos e devolutos

Para complementar a parte descritiva, estimamos um conjunto de modelos econométricos ao nível da freguesia, combinando dados dos Censos de 2021 com apuramentos feitos a partir dos microdados do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). O objetivo é **identificar correlações sistemáticas entre características socioeconómicas e territoriais e a incidência de alojamentos vagos e devolutos**, contribuindo para uma melhor compreensão dos fatores associados à sua distribuição. Importa sublinhar que estes resultados devem ser interpretados como

associações estatísticas e não como relações de causalidade.

Para o conjunto do território nacional (Tabela 1), os resultados indicam que freguesias com menor crescimento populacional e habitacional tendem a apresentar uma maior proporção de alojamentos vagos. Adicionalmente, um maior envelhecimento da população surge consistentemente associado a níveis mais elevados de vacância, sugerindo a relevância de dinâmicas demográficas. Por outro lado, o rendimento mediano não apresenta uma relação robusta com os indicadores censitários.

Tabela 1 – Determinantes dos alojamentos vagos

	(1) Aloj Vagos/ AFC	(2) Aloj Vagos por outros motivos/ AFC	(3) Aloj Vagos por outros motivos em bom estado/ AFC
Crescimento da população (2011-2021)	-0.118*** (0.023)	-0.056*** (0.019)	-0.042*** (0.012)
Crescimento dos alojamentos (2011-2021)	-0.077** (0.030)	-0.071*** (0.024)	-0.012 (0.014)
População com 65+ (%)	0.048** (0.023)	0.065*** (0.022)	0.032** (0.015)
Log (tempo médio de deslocação pendular)	-0.021** (0.009)	-0.004 (0.007)	-0.004 (0.005)
Log (rendimento agregado familiar mediano IRS)	-0.011 (0.012)	-0.014 (0.009)	0.008 (0.006)
Desigualdade no rendimento IRS (S90/S10)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Número de observações	3085	3085	3085

Elaborada pelos autores. Efeitos fixos de município incluídos. Erros-padrão clusterizados ao nível do município. * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Nas áreas metropolitanas (Tabela 2), encontramos algumas diferenças relevantes nas relações estatísticas identificadas. O rendimento mediano apresenta uma relação negativa e estatisticamente significativa com todas as medidas consideradas, incluindo a incidência de contratos de eletricidade inativos ou de baixo consumo, uma proxy de desocupação persistente. Em contraste com o

padrão nacional, a desigualdade de rendimentos surge positivamente associada à vacância, sugerindo que contextos urbanos mais desiguais concentram uma maior proporção de fogos vagos ou devolutos. O envelhecimento da população mantém igualmente uma associação positiva com a vacância, enquanto o crescimento da população não aparece como significativo.

Tabela 2 – Determinantes dos alojamentos vagos nas Áreas Metropolitanas

	(1) Aloj Vagos/ AFC	(2) Aloj Vagos por outros motivos/ AFC	(3) Aloj Vagos por outros motivos em bom estado/ AFC	(4) Contratos baixo consumo ou inativos/ Contratos totais
Crescimento da população (2011-2021)	-0.066 (0.064)	-0.032 (0.042)	-0.000 (0.029)	-0.023 (0.045)
Crescimento dos alojamentos (2011-2021)	-0.260*** (0.093)	-0.052 (0.055)	-0.023 (0.037)	-0.147** (0.060)
População com 65+ (%)	0.184* (0.094)	0.157*** (0.056)	0.085** (0.035)	0.130** (0.055)
Log (tempo médio de deslocação pendular)	-0.028 (0.017)	0.009 (0.012)	-0.003 (0.011)	-0.032 (0.019)
Log (rendimento agregado familiar mediano IRS)	-0.061*** (0.018)	-0.030*** (0.011)	-0.018** (0.007)	-0.109*** (0.015)
Desigualdade no rendimento IRS (S90/S10)	0.002* (0.001)	0.001* (0.000)	0.001** (0.000)	0.002** (0.001)
Número de observações	290	290	290	290

Elaborada pelos autores. Efeitos fixos de município incluídos. Erros-padrão clusterizados ao nível do município. * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01.

Em conjunto, estes resultados reforçam a ideia de que os determinantes das casas vazias variam de forma significativa no território, sendo influenciados por fatores demográficos, dinâmicas de crescimento e características socioeconómicas locais. Por outro lado, o rendimento mediano da freguesia está associado negativamente com a prevalência de fogos vagos nas áreas metropolitanas, mas não à escala nacional.

Análise jurídica comparada

A análise jurídica desenvolvida no âmbito deste projeto, disponível num [working paper de Teresa Violante e Maria Inês Gameiro](#), examinou instrumentos contra fogos vagos de nove ordenamentos - Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Países Baixos, Reino Unido e Brasil, com referência adicional ao caso alemão. **Os instrumentos foram organizados em seis categorias funcionais**, da identificação e monitorização ao arrendamento compulsivo e à transferência forçada da propriedade, e confrontados com o quadro constitucional português.

A conclusão central deste trabalho é que a Constituição da República Portuguesa não bloqueia, no plano substantivo, a eventual transposição dos principais instrumentos comparados – taxas de imposto progressivas

sobre fogos devolutos, obrigações de reabilitação, requisição administrativa e, com fundamentação e calibração cuidadas, expropriação por incumprimento da função social. A jurisprudência mais recente do Tribunal Constitucional (Acórdãos n.ºs 612/2019, 299/2020 e 50/2022) aponta no sentido de ser necessária uma calibração técnica cuidadosa, designadamente quanto à proporcionalidade das medidas, em concreto quanto à articulação entre o sacrifício imposto e o interesse público prosseguido e à existência de exceções para situações de vulnerabilidade dos proprietários. O enquadramento constitucional português não é substancialmente distinto do que se encontra em outros sistemas jurídicos, o que aponta mais no sentido da subutilização de instrumentos disponíveis e da insuficiente densificação legislativa daqueles que exigem reforma do que no sentido de obstáculos constitucionais relevantes. Não obstante, importa registar que a operacionalização concreta destes instrumentos depende de fundamentação técnica quanto à proporcionalidade da intervenção. Nesta medida, as lacunas de informação identificadas no diagnóstico empírico (e detalhadas à frente) constituem também elas um constrangimento jurídico, na medida em que dificultam a demonstração da necessidade e adequação dos instrumentos, requisitos que o controlo constitucional de proporcionalidade exige.

Os instrumentos analisados podem ser ordenados, no plano da intensidade da intervenção sobre o direito de propriedade, em seis categorias. As exigências de calibração

técnica e jurídica variam consoante a intensidade do instrumento. A Tabela 3 resume a análise implementada.

Tabela 3 – Sumário análise jurídica comparada

Categoria	Instrumento	Risco constitucional
I - Identificação	Sistemas de registo articulando dados censitários, fiscais e de consumos energéticos	Sem dificuldades
II - Incentivos positivos	Subsídios à reabilitação, garantias públicas ao arrendamento, isenções fiscais	Constitucionalmente disponíveis; exigem dotação orçamental
III - Desincentivos fiscais	IMI agravado e taxa específica progressiva sobre fogos vagos	Disponíveis com fundamentação técnica robusta e exceções para situações de vulnerabilidade [**]
IV - Obrigações administrativas	Dever de uso habitacional, com sanções pecuniárias diferenciadas entre pessoas singulares e pessoas coletivas [*]	Disponível, ancorado na função social da propriedade [**]; exige fundamentação reforçada
V - Requisição administrativa	Gestão pública temporária de fogos vagos, com indemnização do proprietário	Em análise dogmática, sustentável quando o Estado intervém como parte requisitante e gestor da afetação social, exige fundamentação técnica robusta [**]
VI a) - Arrendamento compulsivo	Imposição ao proprietário da obrigação de arrendar a terceiros em condições determinadas pelo Estado	Risco constitucional elevado (o Tribunal Constitucional tem alertado que os privados não podem ser chamados a substituir o Estado no cumprimento dos deveres positivos decorrentes do direito à habitação, Acórdãos n.ºs 612/2019 e 50/2022), exige fundamentação reforçada e calibração técnica particularmente cuidada [**]
VI b) - Transferência forçada da propriedade	Expropriação por incumprimento da função social	Risco constitucional elevado, disponível com base na articulação dos artigos 62.º e 65.º da Constituição (confirmada pelo Acórdão 421/2009 do TC para a venda forçada por incumprimento de deveres urbanísticos), exige fundamentação técnica robusta [**]

Elaborada pelos autores.

[*] Modelos comparados: Em Espanha (País Basco, Navarra, Andaluzia), o dever de uso habitacional é consagrado em legislação autonómica, com sanções progressivas validadas pelo Tribunal Constitucional espanhol. Na Bélgica, regimes municipais (Bruxelas, Gante, Antuérpia) articulam registo obrigatório, taxa progressiva e gestão mediada por agências imobiliárias sociais que assumem o arrendamento ao proprietário em troca de garantia de pagamento.

[**] A admissibilidade constitucional destes instrumentos depende da demonstração da sua necessidade - exige documentar a consideração séria de alternativas menos intrusivas, designadamente a mobilização efetiva do património imobiliário público disponível para fins habitacionais. Sem esta fundamentação, instrumentos intrusivos sobre proprietários privados arriscam ser invalidados por violação do princípio da proporcionalidade.

Enquadramento europeu: os instrumentos referidos estão também sujeitos ao quadro do direito da União Europeia - designadamente o regime dos auxílios de Estado (artigo 107.º Tratado Funcionamento da UE), a liberdade de circulação de capitais (artigo 63.º TFUE) e a Diretiva Serviços (2006/123/CE) - cuja articulação com o desenho concreto de cada instrumento pode requerer análise técnica adicional.

Opções de Política, Recomendações e Conclusões

1. Melhorar reporte de dados (no tempo e no espaço) e a importância de diferenciar entre causas

1.1 Uma tipologia de causas de alojamentos vagos

Em primeiro lugar, existe uma componente **friccional**, associada ao funcionamento normal do mercado imobiliário. Como documentado por [Han, Stacey e Chen \(2023\)](#), uma parte das casas vagas reflete períodos de transição entre ocupações, processos de venda ou arrendamento, ou ineficiências temporárias de *matching* entre oferta e procura. É importante distinguir os prazos de permanência das casas no mercado de compra ou arrendamento; os prazos mais alargados podem indiciar custos de transação acrescidos, preços de reserva demasiado elevados dos proprietários que colocam em venda ou arrendamento, ou escassez de procura em determinados mercados.

Para além desta componente, surgem fatores de natureza **estrutural e institucional**. Entre estes destacam-se as **heranças indivisas e disputas legais**, que podem bloquear a tomada de decisão sobre o uso do imóvel; a **emigração e ausência prolongada dos proprietários**, reduzindo incentivos ou capacidade de gestão; e situações associadas ao sistema financeiro, nomeadamente **imóveis detidos por instituições bancárias** na sequência de processos de crédito mal parado.

Por outro lado, uma parte dos imóveis devolutos pode refletir decisões **estratégicas de investimento e pela expectativa de subida de preços**. Em contextos de valorização imobiliária, alguns proprietários optam por manter imóveis desocupados como **reserva de valor**, adiando a sua colocação no mercado. Este comportamento pode ser reforçado por expectativas de aumento de preços ou por custos e riscos associados ao arrendamento.

Adicionalmente, importa considerar outros fatores como **restrições legais e administrativas** (por exemplo, processos de licenciamento ou reabilitação morosos), **custos elevados de reabilitação**,

particularmente em centros urbanos com edificado degradado, e **incerteza regulatória no mercado de arrendamento**, que pode desincentivar a colocação de imóveis no mercado.

Esta diversidade de causas sugere que os imóveis devolutos não constituem um fenómeno homogéneo, exigindo respostas de política diferenciadas consoante os mecanismos subjacentes.

1.2 Os dados existentes permitem medir estas realidades?

Infelizmente, a **frequência dos censos não permite** distinguir de modo satisfatório as naturezas friccional e estrutural do mercado. Assim, a quantidade de fogos “para venda ou arrendamento” é uma medida muito imperfeita do que se pretende captar, já que não podemos assumir que a quantidade de casas em oferta se mantém ao longo dos anos.

A **duração da vacância** é uma variável importante mesmo para as casas que não estão em oferta para arrendamento ou venda. Assim, esta informação (casas vagas, duração da vacância, em oferta para arrendamento e/ou venda) devia ser recolhida por um instrumento estatístico de alta frequência. Por exemplo, a *Current Population Survey* do US Census Bureau (trimestral) inclui informação sobre fogos vagos e sobre a duração da vacância (embora não distinga se estão ou não em oferta). Do mesmo modo, o inquérito anual *Recensement de la Population*, em França, permite atualizar a caracterização do parque habitacional, distinguindo entre fogos em oferta no mercado e fogos já atribuídos a um comprador ou inquilino e ainda não ocupados.

Um bom exemplo de disponibilização de dados com frequência anual é a iniciativa *Zéro Logement Vacant*, do governo francês e a [base de dados LOVAC](#) que a acompanha e alimenta. A base de dados distingue os alojamentos estruturalmente devolutos (devolutos há mais de 2 anos) dos restantes. É construída a partir de várias fontes de dados, designadamente tributárias (declaração anual da utilização dos bens imobiliários pelos proprietários respetivos), dados geolocalizados da [plataforma Cerema](#), bem como com da *Base Adresse Nationale* e do *Référentiel National du*

Bâtiment. A referida plataforma constitui um exemplo interessante do cruzamento de dados censitários e administrativos, com dados de inquéritos oficiais e outros de fontes não convencionais para servir de base ao desenho de políticas públicas locais de habitação, ambiente e ordenamento do território. Iniciativas como a aplicação colaborativa devolutos.com (em que qualquer pessoa pode inserir o registo fotográfico e localização de imóveis públicos e privados degradados nos grandes centros urbanos) vão neste sentido e devem ser exploradas como pistas relevantes para complementar a informação existente, no sentido de produzir estatísticas geolocalizadas com maior densidade. Alternativamente (ou de modo complementar), este tipo de informação pode ser recolhida através de parcerias com plataformas de anúncios.

No que toca às **heranças indivisas**, a equipa de investigação desenvolveu esforços junto da Autoridade Tributária e do INE para identificar os imóveis pertencentes a Números de Identificação Fiscal de heranças indivisas na base de microdados do Imposto Municipal Sobre Imóveis, à qual tivemos acesso no *safe center* do INE. Contudo, esta **base de dados apenas inclui os prédios urbanos e rurais reavaliados** num determinado ano, o que representa uma fração do *stock* de casas vazias e das próprias heranças indivisas. Assim, apesar das diligências, não foi possível quantificar a proporção de alojamentos vagos devido a esta causa.

Finalmente, importa sublinhar a **inexistência de um inventário do património público**, que [impede a identificação da parte que está apta ao uso habitacional](#), com vista ao aumento do stock de habitação pública, um dos mais baixos da OCDE. Este inventário permitiria, igualmente, quantificar os imóveis públicos devolutos; no entanto, a análise de causas exposta neste *policy brief* não se aplica ao caso da propriedade pública. Isto é, dificuldades de licenciamento, custos de transação ligadas a modelos de propriedades tais que heranças indivisas, manutenção da propriedade enquanto reserva de valor, etc, não explicam a vacância dos imóveis públicos.

1.3 A infraestrutura de dados necessária

Sugerimos um conjunto de **características que esta infraestrutura de dados deverá contemplar**:

- Frequência, no mínimo, anual
- Períodos curtos entre recolha dos dados e disponibilização dos mesmos
- Escala geográfica fina (ver abaixo)
- Informação acerca da duração da vacância
- Informação acerca da propriedade e uso do alojamento
- Informação sobre padrões de deslocações pendulares e tempos de transporte público
- Combinação de várias fontes de dados – fiscais, censitários, de inquérito, não convencionais – para obter uma caracterização o mais densa possível.

É importante, ainda, que o acesso aos dados respeite as seguintes **regras**:

- Os organismos públicos com responsabilidade no desenho de políticas públicas ou na aplicação de medidas dirigidas, como o imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) agravado, devem ter acesso a informações fogo a fogo, devidamente identificados
- O acesso público deve ser estruturado a uma escala geográfica fina - pelo menos, freguesia, e menor em áreas metropolitanas - salvaguardadas as regras usuais de anonimidade (mínimo de fogos por unidade territorial).
- Possibilidade de acesso dos microdados a investigadores, devidamente anonimizados, através dos protocolos habituais de acesso.

2. Melhorar a avaliação de políticas públicas já tentadas:

Uma das políticas públicas existentes é o **IMI agravado para imóveis devolutos**. Num cenário ideal, teríamos a lista de municípios que o aplicam e o número de imóveis coberto em cada município; procederíamos, depois, através de técnicas econométricas quase-experimentais, à análise do impacto causal desta política na prevalência de diferentes tipos de vacância por município. Porém, apesar dos esforços da equipa de investigação, **não foi**

possível obter informação sistematizada relativamente à aplicação deste imposto.

Desenvolvemos **esforços em duas vertentes**. Em primeiro lugar, **procurámos ter acesso à lista de municípios que aplicam a política**. O GPEARI, parceiro nesta investigação, não obteve, em tempo útil, tal listagem. Assim, à data da redação deste *policy brief*, desconhecemos a efetiva aplicação desta política pelos municípios. Existem algumas fontes dispersas em notícias de jornais, mas não uma fonte oficial que permita construir uma base de dados longitudinal do IMI agravado por município. Em segundo lugar, **procurámos obter informação detalhada acerca da aplicação da política no maior município do país**, por forma a reunir informação acerca do desenho do mesmo, eventuais exceções, entre outros aspetos. Neste sentido, foi enviado um pedido de informação à Câmara Municipal de Lisboa acerca do número de fogos abrangidos pelo IMI agravado, de entre os edifícios identificados pela EPAL como estando devolutos e tendo por base o Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio. Foram, igualmente, pedidas informações relativas a eventuais exceções que condicionem a aplicação do imposto agravado a alguns edifícios, bem como acerca da prevalência de heranças indivisas nos fogos devolutos do município.

A **opacidade em torno da aplicação desta medida** pode ser, em parte, explicada pela sua **impopularidade**. No entanto, importa sublinhar que a impopularidade constitui um paradoxo, na medida em que o IMI agravado é um imposto exportado, em parte, para não residentes do município. A percentagem de exportação depende da prevalência de não residentes no município que são proprietários de fogos devolutos; mais uma vez, impõe-se a melhoria na qualidade dos dados, com o objetivo de ajudar os próprios municípios a tomarem decisões mais informadas e os eleitores a adquirem informação relevante para formarem as suas preferências.

Em Azevedo, Gonçalves e Pereira dos Santos (2025), os autores analisam preferências face a diferentes políticas de habitação com base nos dados de um inquérito a uma amostra representativa da população portuguesa publicada no *Barómetro da Habitação* da Fundação Francisco Manuel dos Santos (Azevedo e Pereira dos Santos, 2023). Os resultados mostram que, entre um conjunto de

16 medidas avaliadas, a proposta de que o “Estado deve aumentar os impostos sobre as casas que permanecem vagas, mesmo que isso afete os direitos de propriedade privada” apresenta um dos níveis de apoio médio mais baixos. A análise revela ainda **diferenças relevantes entre grupos socioeconómicos**: o apoio é mais elevado entre arrendatários e mais reduzido entre proprietários, sendo também menos expressivo entre indivíduos que se posicionam à direita do que à esquerda no espectro político. Não se encontram grandes diferenças no apoio por nível de escolaridade dos inquiridos. Estes resultados sugerem que a aceitação desta medida está fortemente condicionada por fatores de interesse económico e orientação ideológica.

Para mais, a jurisprudência recente reforça as exigências de calibração de eventuais medidas de agravamento. O Tribunal Constitucional, em decisões recentes sobre articulação entre o direito à habitação e o direito de propriedade, exerceu vigilância acrescida quanto à **proporcionalidade de medidas** que onerem proprietários privados em nome do direito à habitação. Para eventuais medidas de agravamento fiscal, a sua expansão depende de **fundamentação técnica robusta** – designadamente a limitação do conceito de devoluto, as exceções legalmente acauteladas (heranças indivisas, situações de litígio, ausência justificada do proprietário), e a calibração das taxas em função da intensidade da vacância e do contexto territorial. A análise comparada aconselha, ainda, a ponderação da diferenciação entre proprietários corporativos e pessoas singulares.

Em suma, **a tributação de imóveis devolutos não surge como uma medida consensual e tende a enfrentar resistência política relevante**. O seu sucesso depende, em larga medida, do desenho — nomeadamente da definição de devoluto, das salvaguardas previstas e da forma como é comunicada — bem como da sua articulação com outras medidas mais amplamente apoiadas.

3. Aprender com a experiência internacional

A análise jurídica comparada ([Violante e Gameiro, 2026](#)) permitiu identificar um conjunto de instrumentos – da identificação e

monitorização ao arrendamento compulsivo e à transferência forçada da propriedade –, que foram confrontados com o quadro constitucional português. Aqui, listamos um conjunto de estudos econométricos de análise de políticas públicas realizadas em vários contextos. A experiência internacional mostra que a mobilização de casas vazias exige uma combinação de instrumentos, adaptados às diferentes causas subjacentes à desocupação, sendo comum a articulação entre incentivos, penalizações fiscais e mecanismos administrativos de identificação e intervenção:

- Vários países têm recorrido a **instrumentos fiscais** com o objetivo de incentivar a colocação das casas no mercado. Os resultados são positivos, mas moderados e, por vezes, transitórios. Em [França](#), a *taxe sur les logements vacants* levou a uma redução da vacância, com maior impacto em imóveis devolutos há mais tempo. Em [Vancouver](#), a *Empty Homes Tax* gerou efeitos de curto prazo mais expressivos (aumento das vendas, descida de preços e rendas); contudo, os efeitos tendem a dissipar-se ao fim de alguns anos, sugerindo desafios na calibração destes instrumentos e possíveis efeitos indesejados sobre a liquidez do mercado.
- A evidência existente para o [caso indiano](#) mostra que regimes mais protetores do inquilino, quando combinados com fraca **capacidade de execução contratual**, podem aumentar significativamente a vacância. O aumento da **incerteza** pode levar os proprietários a optar por manter os imóveis desocupados.
- A evidência relativa a [Inglaterra](#) mostra que maiores **restrições ao desenvolvimento urbano** estão associadas a níveis mais elevados de vacância e a maiores tempos de deslocação pendular.

4. Que políticas públicas?

Por fim, a partir da análise jurídica comparada, e do exposto anteriormente, surgem como naturais as seguintes sugestões de medidas de política pública:

- **Incentivos positivos** (*carrot*): benefícios fiscais e/ou simplificação regulatória para incentivar renovação e/ou reconstrução modular; crédito bonificado e/ou apoios públicos;

Observações: Estas medidas são preferencialmente dirigidas aos alojamentos acionáveis no longo prazo (com necessidade de reparação) e o seu desenho deve ser diferenciado segundo as especificidades territoriais (densidade de construção e populacional, acessibilidades de transporte público, peso da atividade turística na economia local) e as características dos proprietários (pessoas individuais, respetivo perfil socioeconómico, pessoas coletivas, heranças indivisas).

- **Desincentivos fiscais** (*stick*): IMI agravado, outras sanções pecuniárias relacionadas com alojamentos vagos.

Observações: Estas medidas são preferencialmente dirigidas aos alojamentos acionáveis no curto prazo (sem necessidade de reparação). É essencial melhorar a identificação de alojamentos vagos e garantir a aplicação do imposto agravado. A opacidade atual não permite (i) avaliar a extensão da aplicação deste instrumento fiscal; (ii) inferir se a não aplicação se deve a complexidades legais (densidade excessiva de exceções?) fora da jurisprudência dos municípios ou a decisões estratégicas por parte dos governos autárquicos; (iii) responsabilização política por parte dos residentes/eleitores.

- **Obrigações administrativas:** Obrigações declarativas dos proprietários com vista à promoção do uso habitacional dos alojamentos.

Observações: Densificar as obrigações declarativas dos proprietários, para permitir, anualmente, mapear a utilização do universo do parque edificado. O proprietário deve identificar o uso dado a cada alojamento (habitação própria, habitação secundária, arrendamento, empréstimo, vaga). Deve ser cruzado com outras fontes de dados (consumos, rendas, impostos) para validação. Pode servir de base à implementação de benefícios fiscais para residências habituais e sanções pecuniárias, fiscais ou não (diferenciadas entre pessoas singulares e pessoas coletivas), para restantes usos.

Referências

Azevedo, Alda, João Pereira dos Santos. *Barómetro da Habitação* (2023). Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Azevedo, Alda, Inês Gonçalves, João Pereira dos Santos. *Can't Buy Me Home: Beliefs, Facts, and Policy in the Housing Affordability Crisis*. IZA Discussion Paper No. 18073 (2025). Institute of Labor Economics (IZA).

Cheshire, Paul, Christian Hilber, Hans Koster. "Empty homes, longer commutes: the unintended consequences of more restrictive local planning." *Journal of Public Economics* 158 (2018): 126-151.

Gandhi, Sahil, Richard Green, Shaonlee Patranabis. "Insecure property rights and the housing market: Explaining India's housing vacancy paradox." *Journal of Urban Economics* 131 (2022): 103490.

Housing Europe (2023). *Tools to Deal with Vacant Housing*. Housing Europe Observatory. https://www.housingeurope.eu/wp-content/uploads/2024/12/Tools%20to%20Deal%20with%20Vacant%20Housing_Sept%202023.pdf.

OECD (2026). *OECD Economic Surveys: Portugal 2026*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/025b3445-en>

Segú, Mariona. "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France." *Journal of Public Economics* 185 (2020): 1040.

Violante, Teresa, Maria Inês Gameiro. *Casas Vazias, Vidas em Espera | Análise Jurídica Comparada e Enquadramento Constitucional* (2026).



AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a Paulo Ferreira e Luís Tiago Ferreira (E-REDES) e a Jorge Magalhães (INE) pela disponibilização de dados, bem como a Maria da Graça Igreja (IHRU), Jorge Caetano Oliveira (U-TAX), Helena Roseta, Filipa Roseta, Victor Reis, Ana Pinho, Jordi Jofre-Monseny, Mariona Segú, Hans Koster e outros participantes no *Lisbon Urban and Public Economics Micro Workshop*, a conferência deste projeto, pelas valiosas discussões e sugestões.

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Gomes, A., Gouveia Barros, V., Melo, P., Peralta, S., Pereira dos Santos, J., & Violante, T. (2026). *Casas Vazias, Vidas em Espera: um paradoxo em plena crise da habitação*. S4P-25 Policy Brief 8034/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026

 [Ciência para as políticas públicas](#)

 [PLANAPP](#)

 [Newsletter](#)

 [PLANAPP](#)

 [@planapp](#)

 [PLANAPP podcasts](#)



Este policy brief foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/07: Tanta casa sem gente, tanta gente sem casa: Causas de persistência de fogos vagos em Portugal.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.