



S. Exa.  
O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais  
Avenida Infante D. Henrique, 1  
1149-009 Lisboa

– por protocolo –

Lisboa, 23 de março de 2023

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2023/5079

Q/2972/2022 (UT2)

*Assunto: IRS. Exclusão de tributação de mais-valias imobiliárias. Pandemia Covid-19.*

**Recomendação n.º 3/B/2023**

**- Artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto do Provedor de Justiça -**

1. A Provedoria de Justiça tem vindo a receber queixas várias, decorrentes do facto de os sujeitos passivos de IRS que alienaram a sua habitação própria e permanente estarem a ser coletados em mais-valias imobiliárias, sem uma consideração adequada do contexto pandémico vivido nos anos de 2020 e 2021.
2. De acordo com aquelas exposições, as pessoas que, em 2019 ou 2020, declararam à Autoridade Tributária a sua intenção de reinvestimento, no prazo de 36 meses, do valor de venda da sua habitação própria e permanente na aquisição ou construção de outra com idêntico destino, assim beneficiando da exclusão de tributação, em IRS, dos ganhos provenientes dessa venda, estão a ser



MF

notificadas para pagamento do imposto, em virtude de terem incumprido o prazo de que dispunham para reinvestir o valor da venda<sup>1</sup>.

3. Nas queixas que recebi são descritas inúmeras dificuldades na construção e compra de nova habitação decorrentes do contexto pandémico, dificuldades que impossibilitaram o cumprimento do prazo legal de reinvestimento e que comprometem, agora, a exclusão da tributação nos termos legais.
4. Entre as dificuldades relatadas contam-se, nomeadamente, a identificação de empresas disponíveis para a execução das obras; a falta geral de mão de obra decorrente de confinamentos e isolamentos; problemas com a administração de parques recursos por parte dos empreiteiros na gestão de várias obras em simultâneo; problemas com a gestão de equipas diversas de empresas diferentes.

A estas dificuldades somaram-se os conhecidos impedimentos e constrangimentos, durante diversos períodos dos anos de 2020 e 2021, no funcionamento e acesso aos vários serviços públicos cuja intervenção é necessária para as operações em causa.

2

<sup>1</sup> Nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 5, do Código do IRS:

*“5 - São excluídos da tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis destinados a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, desde que verificadas, cumulativamente, as seguintes condições:*

*a) O valor de realização, deduzido da amortização de eventual empréstimo contraído para a aquisição do imóvel, seja reinvestido na aquisição da propriedade de outro imóvel, de terreno para construção de imóvel e ou respetiva construção, ou na ampliação ou melhoramento de outro imóvel exclusivamente com o mesmo destino (...).”*

*b) O reinvestimento previsto na alínea anterior seja efetuado entre os 24 meses anteriores e os 36 meses posteriores contados da data da realização. (...).” (sublinhados aditados).*



5. Da análise da legislação aprovada para mitigar os efeitos da crise Covid-19, concluí que, para as *peças coletivas*, o artigo 6.º da Lei nº 21/2021, de 20 de abril, veio determinar, com efeitos retroagidos a 1 de janeiro de 2020, que “*fica suspensa, durante o período de tributação de 2020 e durante o período de tributação seguinte, a contagem do prazo de reinvestimento previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 48.º do Código do IRC*”, num reconhecimento do problema e na sua proativa antecipação.
6. Nada de semelhante aconteceu para as *peças singulares*, em sede de IRS, o que configura uma situação que se crê desadequada e injusta, em si e também por comparação com o previsto para as *peças coletivas*, sobretudo porquanto aqui está em causa medida que se situa na esfera do direito constitucionalmente garantido a uma habitação condigna.
7. A Provedoria de Justiça dirigiu-se anteriormente a Vossa Excelência a propósito desta questão, facultando a oportunidade de pronúncia que decorre do dever de audição prévia, nos termos do artigo 34º do Estatuto do Provedor de Justiça<sup>2</sup>.
8. É do conhecimento público que se encontram em preparação novas soluções legislativas no âmbito do programa “Mais Habitação”, prevendo-se que um conjunto de medidas ali incluídas venha a constar de proposta de Lei que o Governo enviará à Assembleia da República. Encontrar-se-ão, inclusivamente, a ser ponderadas medidas transitórias em sede de IRS relativas à tributação de mais-valias imobiliárias para habitação. Ao que sei, porém, nenhuma dessas medidas visa resolver o problema que levou a Provedoria de Justiça a endereçar a Vossa Excelência o supra mencionado ofício, ainda sem resposta.

---

<sup>2</sup> Cfr. nosso ofício com a referência S-PdJ/2022/26807, datado de 29 de dezembro de 2022, que se anexa.



Pelo exposto, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril,

### RECOMENDO

Que seja suspenso por dois anos, contados de 1 de janeiro de 2020, o prazo que se encontra previsto no artigo 10.º, n.º 5, alínea *b*), do Código do IRS para reinvestimento do valor realizado com a venda de imóvel destinado à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar na aquisição, construção, ampliação ou melhoramento de outro imóvel com o mesmo fim.

Isto sem prejuízo da adoção de qualquer outra solução que se revele também justa e porventura mais eficaz para a resolução do problema.

Certa de que V. Excelência se dignará transmitir-me dentro de 60 dias a posição que vier a ser assumida perante a presente Recomendação, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, apresento, Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos,

4

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)

Anexo: Cópia do nosso ofício com a referência S-PdJ/2022/26807, datado de 29 de dezembro de 2022.



# PROVEDOR DE JUSTIÇA

A Provedora-Adjunta

S. Exa.

O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais  
gabinete.seaf@mf.gov.pt

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2022/26807 – 29/12/2022

Q/2972/2022 (UT2)

*Assunto: Queixas dirigidas à Provedora de Justiça. IRS. Exclusão de tributação de mais-valias imobiliárias. Pandemia da Covid-19. Audição prévia (artigo 34º do Estatuto do Provedor de Justiça).*

Excelência,

Têm vindo a ser dirigidas à Provedora de Justiça exposições relativas à intenção já manifestada de a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) coletar os sujeitos passivos de IRS em mais-valias imobiliárias sem uma consideração adequada do contexto de pandemia que vivemos.

Analisando os n.ºs 5 e seguintes do artigo 10º do Código do IRS, em conjunto com o Regime Especial de Suspensão dos Prazos de prescrição e de caducidade, previsto na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março<sup>1</sup>, motivado pela crise pandémica, concluímos que foram legalmente acautelados os efeitos da declaração de pandemia e respetivas contingências, nomeadamente através de exceções à caducidade de prazos que ocorreram no decurso da mesma.

No entanto, não existe ainda, *em sede de IRS*, um regime que contemple situações em que tais efeitos só são, por imperativo legal, integralmente identificáveis, verificáveis e invocáveis vários meses após o pico da crise pandémica, mas que derivam da mesma.

<sup>1</sup> Em virtude de situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica COVID-19.

Determina o nº 5 do artigo 10º do Código do IRS que:

*“5 - São excluídos da tributação os ganhos provenientes da transmissão onerosa de imóveis destinados a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, desde que verificadas, cumulativamente, as seguintes condições:*

*a) O valor de realização, deduzido da amortização de eventual empréstimo contraído para a aquisição do imóvel, seja reinvestido na aquisição da propriedade de outro imóvel, de terreno para construção de imóvel e ou respetiva construção, ou na ampliação ou melhoramento de outro imóvel exclusivamente com o mesmo destino (...)*”

*b) O reinvestimento previsto na alínea anterior seja efetuado entre os 24 meses anteriores e os 36 meses posteriores contados da data da realização. (...)*”

É previsível que questões como as que sumariamos de seguida – e que nos foram colocadas até agora por diversos queixosos -, com origem na crise pandémica que atravessámos, e cujas consequências ainda são evidentes, se venham a multiplicar, justificando uma intervenção tão precoce quanto possível.

Sujeitos passivos que alienaram os imóveis que constituíam a sua habitação própria e permanente, nos anos de 2019 e 2020, indicando, nas correlativas declarações de rendimentos de IRS, a intenção de reinvestir o valor de realização na construção ou compra de um outro para o mesmo fim, tendo celebrado neste último caso até o *contrato-promessa*<sup>2</sup>, veem a crise pandémica da Covid-19 inviabilizar tal reinvestimento *no prazo de 36 meses a contar da data da realização*.

Foram-nos relatadas inúmeras dificuldades na construção, como sejam a de identificação de empresas *disponíveis* para a execução das obras, de *falta de mão de obra em geral* decorrente de confinamentos e isolamentos, de problemas com a administração de parques recursos por

<sup>2</sup> A aceitação, em determinadas condições, dos contratos promessa para efeitos de exclusão de tributação de mais-valias imobiliárias já foi admitida não só pela jurisprudência, mas também pela AT, nomeadamente na Informação Vinculativa nº 1169/99, emitida no âmbito do processo nº 47/98, em que se admitiu que “ (...) O contrato promessa de compra e venda validamente celebrado constitui título jurídico suficiente para que qualquer importância entregue em seu cumprimento ainda que a título de sinal possa ser levado à conta de reinvestimento, para efeitos da alínea a) do nº 45 do Código do IRS(...)” que “nada obsta que a celebração da escritura pública possa ocorrer para além do prazo de 24 meses contados da data da aquisição e terá o efeito de validar o direito à exclusão tributária”.



parte dos empreiteiros na gestão de várias obras em simultâneo e de gestão de equipas diversas de empresas diferentes, bem como os consabidos impedimentos e constrangimentos no funcionamento e acesso aos serviços públicos em vários períodos dos anos de 2020 e 2021, que prejudicaram o cumprimento do prazo legal para o reinvestimento e comprometem, assim, a exclusão da tributação, medida que se situa no âmbito das que concorrem para a proteção do direito constitucionalmente consagrado a uma habitação condigna.

O entendimento da AT, segundo elementos juntos às queixas dirigidas à Provedora de Justiça é de que “... o prazo previsto na alínea b) do n.º 5 do artigo 10.º do Código do IRS, uma vez que é um prazo de natureza substantiva ou material, não ficou abrangido pelo (...) regime especial de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade previsto na Lei n.º 1-A/2020, de 19/03”. O mesmo é dizer que, segundo a AT, o incumprimento do prazo de reinvestimento previsto na referida norma do Código do IRS determinará, sempre, a perda do benefício da exclusão de tributação, ainda que esse incumprimento tenha sido motivado por circunstâncias relacionadas com a Covid-19.

Ora, verifica-se que, no que toca às pessoas coletivas, o artigo 6.º da Lei n.º 21/2021, de 20 de abril, veio determinar, **com efeitos retroagidos a 1 de janeiro de 2020**, que “fica suspensa, durante o período de tributação de 2020 e durante o período de tributação seguinte, a contagem do prazo de reinvestimento previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 48.º do Código do IRC”<sup>3</sup>, no reconhecimento da questão e ativa preocupação da sua abordagem. Nada de semelhante se dispôs, até este momento, para as pessoas singulares.

Prevenindo um potencial aumento da conflitualidade nas justiças administrativa e judicial, sobre uma questão que se afigura injusta por si própria e por comparação com o regime extraordinário previsto para as pessoas coletivas, muito agradeço que V. Ex.ª me informe se pondera a possibilidade de ser também suspenso por dois anos, **a contar de 1 de janeiro**

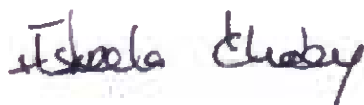
<sup>3</sup> Sobre esta questão em concreto, um Reclamante recebeu um esclarecimento por parte da Direção de Serviços de IRS, no sentido de que aquela suspensão de prazo para reinvestimento se reporta apenas ao Código do IRC, não se aplicando ao regime do reinvestimento estabelecido no n.º 5 do artigo 10.º do Código do IRS, interpretação essa que, aliás, também não nos suscita reservas jurídicas.

*de 2020*, o prazo previsto no n.º 5 do artigo 10.º do Código do IRS, para o reinvestimento em imóvel para habitação própria e permanente do sujeito passivo de IRS ou do seu agregado familiar.

Naturalmente, teremos por bem-vinda a adoção de qualquer outra solução que se revele também justa e porventura mais eficaz para a resolução do assunto.

Antecipadamente grata pela atenção que possa dispensar à presente comunicação, e certa da celeridade na resposta, apresento a V. Exa., Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos,

A Provedora-Adjunta,



(Estrela Chaby)