

## [Projeto de Lei n.º 651/XV/1.ª \(IL\)](#)

**Título: Isenção de Imposto do Selo relativo a empréstimos**

Data de admissão: 14 de março de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

## ÍNDICE

### I. A INICIATIVA

### II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

### IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

### V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

### VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

### VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**Elaborada por:** Patrícia Pires (DAPLEN), Sandra Rolo e Belchior Lourenço (DILP), João Carlos Sanches (BIB), Jorge Gasalho (DAC).

**Data:** 30.03.2023

## I. A INICIATIVA

---

Os proponentes começam por explicitar o que consideram ser as razões para o aumento constante do preço da habitação, nomeadamente a pressão no lado da procura e a inelasticidade do lado da oferta, discordando da generalidade das soluções partidárias para acorrer a este contexto.

Neste sentido, defendem que os principais problemas aos quais é preciso dar solução são a falta de resposta no âmbito da oferta de habitação, limitada, no seu entender, pela burocracia e baixa concorrência no mercado da construção, e uma carga fiscal significativa sobre a mesma.

A presente proposta incide sobre esta última temática, designadamente no que tange ao imposto do selo, considerado pelos proponentes como anacrónico e cobrado mesmo na ausência de selo. O projeto de lei *sub judice* visa, então, desonerar os contribuintes do pagamento deste tributo em sede de empréstimos, respetivos juros, comissões e demais encargos cobrados para a aquisição, construção, reconstrução ou melhoramento de habitação própria, alterando a alínea *l*) do n.º 1 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Encontra-se igualmente acautelado o limite imposto pela «lei-travão», previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, uma vez que o artigo 3.º da iniciativa difere a sua entrada em vigor para o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 9 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 14 de março foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 15 de março.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>3</sup>, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Isenção de Imposto do Selo relativo a empréstimos» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

---

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A presente iniciativa altera o Código do Imposto do Selo, aprovado em anexo à Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, não indicando número de ordem de alteração e elenco de alterações.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso do Código do Imposto do Selo.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos](#)

[normativos](#),<sup>4</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título da iniciativa, sugere-se que se pondere a sua alteração de modo a incluir a referência ao diploma alterado pela iniciativa, nomeadamente o Código do Imposto do Selo, uma vez que as regras de legística formal recomendam que o título dos atos normativos que alteram outros identifiquem os diplomas alterados, por questões informativas.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

O [artigo 65.º](#) da [Constituição](#)<sup>5</sup> concretiza o direito fundamental à habitação e especifica as incumbências acometidas ao Estado nesse âmbito; *in casu*, o n.º 1 afirma que «Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar», e as alíneas c) e d) do n.º 2 instituem que é, respetivamente, da responsabilidade do Estado, de modo a garantir o direito à habitação, «Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada», e «Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução».

Por seu turno, o n.º 3 determina que «O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

---

<sup>4</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>5</sup> Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultado a 28/03/2023.

Sustenta Rui Medeiros que «O legislador constitucional, na formulação do direito à habitação, revela estar consciente de que este direito está em **conexão com outros direitos fundamentais**. A relevância da habitação para a preservação da reserva da intimidade da vida privada e familiar ([artigo 26.º](#)) salta à vista desarmada. Da mesma forma, em especial na sua articulação com a referência às regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, o direito à habitação deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado ([artigo 66.º](#)). Enfim, a referência do artigo 65.º a uma habitação destinada à família e que preserve a realidade familiar é coerente com a tutela constitucional da família que se extrai do [artigo 36.º](#) e, na sua dimensão positiva, do [artigo 67.º](#). O direito social à habitação surge, nesta perspetiva, como instrumental do direito à proteção da família e como norma especial por referência ao artigo 67.º ([Ac. n.º 829/96](#)<sup>6</sup> ...). Todavia, tendo o direito de constituir família e de contrair casamento uma dimensão negativa, o direito à habitação compreende igualmente o direito de todos aqueles que vivem sozinhos a dispor, para si, de uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal<sup>7</sup>».

O mesmo autor refere que «O artigo 65.º configura, em larga medida, o **direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, como um direito de natureza social**. Em diversos segmentos do artigo em causa sublinha-se precisamente a “dimensão prestacionista do Estado, a qual pode ser alcançada diretamente, através da atuação do Estado como ‘promotor’ de habitação, quer indiretamente, enquanto ‘indutor’ de habitação, apoiando a iniciativa quer dos entes públicos autónomos (designadamente as autarquias locais – n.º 4 do artigo 65.º), quer da iniciativa privada [alínea c) do n.º 2], quer da iniciativa cooperativa ou das

---

<sup>6</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960829.html>, consultado a 28/03/2023.

<sup>7</sup> In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - Constituição Portuguesa Anotada - Volume I. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 958 (negritos do autor).

comunidades locais – em especial a denominada autoconstrução” [alínea d) do n.º 2] ([Ac. n.º 806/93](#)<sup>8</sup> – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 509/04](#)<sup>9-10</sup>».

Quanto aos impostos sobre o património, esta tipologia encontra-se prevista no n.º 3 do [artigo 104.º](#) da Constituição.

Sustentam Ana Paula Dourado e Paulo Marques que «Os impostos sobre o património podem ser gerais ou parcelares. Os primeiros são **estáticos** e periódicos, recaindo sobre a propriedade ou detenção de bens móveis e imóveis. Os impostos parcelares sobre o património podem ser **estáticos** (e, nesse caso, são impostos periódicos) ou **dinâmicos** (quando recaem sobre as transmissões gratuitas ou onerosas, caso em que são impostos de obrigação única) (ANA PAULA DOURADO, *Direito Fiscal – Lições*, págs. 318 e segs.)<sup>11</sup>».

Assinalam os mesmos autores que «Na versão inicial do artigo 107.º, n.º 3, da CRP de 1976 (correspondente ao atual artigo 104.º, n.º 3), o imposto sobre sucessões e doações deveria ser progressivo, de forma a contribuir para a igualdade entre os cidadãos. Com a revisão constitucional de 1997, espelhada na atual versão do artigo 104.º, n.º 3, da CRP, já não se faz referência ao imposto sobre sucessões e doações, prevendo-se então expressamente um **sistema de tributação do património**, abrangendo a tributação das formas de riqueza estática. Em vez disso, refere-se agora apenas que **os impostos sobre o património devem contribuir para a igualdade entre os cidadãos**, o que acaba por ser, em termos práticos, uma exigência constitucional aplicável a todos os impostos ([artigos 13.º](#) e [103.º](#), n.º 1, da CRP), enquanto princípio jurídico-constitucional dirigido ao próprio legislador ordinário, tendo como uma das principais manifestações o próprio princípio da capacidade contributiva ou económica (...)»<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930806.html>, consultado a 28/03/2023.

<sup>9</sup> Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040509.html>, consultado a 28/03/2023.

<sup>10</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - Constituição Portuguesa Anotada - Volume I. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 959 (negritos e itálicos do autor).

<sup>11</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - Constituição Portuguesa Anotada – Volume II. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 242 (negritos e itálicos dos autores).

<sup>12</sup> *Idem*, pág. 243 (negritos dos autores).

De acordo com o previsto na alínea l) do n.º 1 do [artigo 7.º](#) do Código do Imposto do Selo (CIS), aprovado no anexo I à [Lei n.º 150/99, de 11 de setembro](#)<sup>13</sup>, são isentos do imposto do selo os juros cobrados por empréstimos para aquisição, construção, reconstrução ou melhoramento de habitação própria.

Cumpre, ainda, elencar outros instrumentos jurídicos relacionados com a matéria vertida no presente projeto-lei:

- A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), que aprova a Lei de bases da habitação;
- O [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), que aprova o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria;
- O [Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho](#), que cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- O [Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março](#)<sup>14</sup>, que cria apoios extraordinários de apoio às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito;
- A [Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto](#), que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- A [Portaria n.º 29/2021, de 9 de fevereiro](#), que procede à criação do Conselho Nacional de Habitação, enquanto órgão de consulta do Governo no domínio da política nacional de habitação;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho](#), que aprova a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) para o período de 2015-2031; e
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio](#), que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

---

<sup>13</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 28/03/2023.

<sup>14</sup> Este ato legislativo encontra-se relacionado com as medidas do programa «[Mais Habitação](#)» aprovadas no [Conselho de Ministros de 16 de março de 2023](#) (n.º 1), e apresentadas pelo Primeiro-Ministro, Ministro das Finanças e pela Ministra da Habitação, na [conferência de imprensa](#) do Conselho de Ministros que ocorreu no mesmo dia.



## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

- **Âmbito internacional**

### Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e Irlanda.

#### ESPANHA

É nos termos do [Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre](#), por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que a matéria em análise na presente iniciativa se encontra regulada. Este tributo, de natureza indireta, incide sobre as transmissões patrimoniais onerosas, as operações societárias e os atos jurídicos documentados, conforme decorre do [artículo 1](#) do diploma supracitado. O quadro de benefícios fiscais aplicáveis a este tributo encontra-se definido nos termos do [artículo 45](#).

Este diploma encontra-se regulamentado pelo [Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo](#), por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, do qual se releva o quadro de benefícios fiscais (onde se incluem as diversas tipologias de isenções), constantes do [artículo 88](#).

A [Agencia Tributaria](#) apresenta no seu portal uma compilação de todo o [normativo aplicável](#) ao *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*.

#### IRLANDA

É através do [Stam Dutes Consolidation Act, 1999](#), que se define o instrumento [Stamp Duty](#) (Schedule 1 e Part 5), também conhecido como *Deeds of Transfer* ou *Deeds of Conveyance*.

As isenções e reduções deste tributo encontram-se definidas no [Part 7](#) do diploma supracitado, sendo que, segundo a [Irish Tax and Customs](#), as últimas isenções de

imposto de selo aplicáveis à aquisição de habitação própria e aquisição de primeira habitação deixam de vigorar desde 8 de dezembro de 2010.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), só foi identificado o [Projeto de Lei n.º 654/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento*, que incide, entre outras temáticas fiscais, sobre matéria similar à que é objeto da iniciativa *sub judice*, aprovado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PCP e BE, a abstenção do PS, CH, PAN e L e os votos a favor do PSD e IL.

Adicionalmente, merecem ainda referência as seguintes iniciativas pendentes em matéria indiretamente conexas com a temática da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 655/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Estabelece o regime transitório de subsídio de renda e aprova medidas de mitigação no impacto do agravamento dos juros do crédito à habitação*, aprovado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PCP, a abstenção do PS, IL, BE, PAN, L e os votos favoráveis do PSD e CH;
- [Projeto de Lei 656/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Habitação para jovens - alojamento estudantil, arrendamento para jovens e aquisição da primeira habitação própria e permanente*, aprovado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PCP, BE e L, a abstenção do PS e IL e os votos favoráveis de cinco Deputados do PS, PSD, CH e PAN.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, de matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 603/XV/1.ª \(CH\)](#): *Procede ao alargamento da isenção de pagamento de Imposto de Selo prevista no Código do Imposto de Selo*, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PS, PCP e BE, a abstenção do PSD, IL e L e os votos a favor do CH e PAN;
- [Projeto de Lei n.º 635/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento*, retirado em 09/03/2023.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

PIRES, José Maria Fernandes - **Lições de impostos sobre o património e do selo**. 3ª ed. Coimbra : Almedina, 2016. 626 p. ISBN 978-972-40-5918-1. Cota: 12.06.6 – 142/2016.

Resumo: Na obra em apreço, o autor analisa «o sistema de tributação do património em Portugal, em especial o sistema de avaliações e determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos em sede do IMI, do regime fiscal em sede do IMT dos negócios jurídicos a ele sujeitos e do sistema de benefícios fiscais aplicáveis aos

---

[Projeto de Lei n.º 651/XV/1.ª \(IL\)](#)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Impostos Sobre o Património. Analisa também os principais factos sujeitos ao Imposto do Selo, nomeadamente as garantias e as operações financeiras. Contém também um estudo aprofundado sobre o regime jurídico da Avaliação Geral de Prédios Urbanos.»

PORTUGAL. CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – **Tributação do património e do selo** [Em linha] : 2019. Lisboa : CEJ, 2020. [Consult. 20 março 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133457&img=20023&save=true>>. ISBN 978-972-9122-98-9.

Resumo: O presente documento versa sobre tributação do património em sede de IMI, IMT e imposto de selo. Destaca-se o capítulo 4 sobre o imposto de selo no ponto *Isenções*, onde podemos ler que «no que toca a isenções objetivas, não é cobrado imposto do selo nas operações de seguros do ramo “Vida”, nas operações financeiras relativas a suprimentos e respetivos juros, nem a juros cobrados por empréstimos para habitação própria e à transferência entre instituições de crédito, de empréstimos para habitação.»

ROCHA, António Santos ; BRÁS, Eduardo José Martins - **Tributação do património : IMI-IMT e Imposto do Selo (anotados e comentados) : síntese do regime tributário dos organismos de investimento coletivo**. 3ª ed. Coimbra : Almedina, 2022. 1083 p. ISBN 978-989-40-0765-4. Cota: 12.06.6 – 53/2023.

Resumo: O trabalho que se apresenta é um suporte bibliográfico a todos quantos trabalham e se interessam pelas matérias da fiscalidade, especialmente os funcionários da Autoridade Tributária e Aduaneira, Técnicos Oficiais de Contas, Advogados, Solicitadores, Consultores Financeiros, Consultores Imobiliários e de Intermediação Imobiliária, Peritos Avaliadores da propriedade imobiliária e quaisquer outras pessoas com interesse na área da Tributação do Património. Apresenta «um conjunto de notas e comentários aos diversos normativos, quer do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, quer do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, quer, ainda, do Código do Imposto do Selo.»