

Artículos

A ISENÇÃO DE IMPOSTO DO SELO NAS OPERAÇÕES COM INTERVENÇÃO DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS, DO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO E DO BANCO PORTUGUÊS DE FOMENTO: ÂMBITO DE APLICAÇÃO NO CASO DAS GARANTIAS

Marta Pontes, Elda Catarina Fernandes y Maria Eduarda Chiarelli
Abogadas del Área de Fiscal y Laboral de Uría Menéndez (Lisboa)

A isenção de Imposto do Selo nas operações com intervenção das instituições comunitárias, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Português de Fomento: âmbito de aplicação

A isenção de Imposto do Selo nas operações com intervenção das instituições comunitárias, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Português de Fomento: âmbito de aplicação no caso das garantias.

O presente artigo analisa o âmbito de aplicação da isenção de Imposto do Selo prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o), do Código do Imposto do Selo, aplicável aos atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o Banco Europeu de Investimento (“BEI”) e/ou o Banco Português de Fomento (“BPF”) sejam intervenientes ou destinatários.

A análise incide, em particular, sobre os pacotes de garantias constituídos no âmbito de operações de financiamento com vários mutuantes que envolvam simultaneamente estas entidades e outras instituições financeiras,

designadamente bancos comerciais, e sobre a questão de saber se a isenção de aplica integralmente a tais pacotes ou apenas de forma parcial e proporcional.

O artigo analisa os requisitos de aplicação da isenção, a sua natureza e alcance, e procede a uma análise crítica da posição da Autoridade Tributária e Aduaneira (“AT”), que tem vindo a sustentar a aplicação parcial e proporcional da isenção em pacotes de garantias de com vários beneficiários, critério de graduação casuística desprovido de fundamento legal.

À luz de uma interpretação literal, sistemática, histórica e teleológica da norma de isenção — confirmada pela decisão arbitral proferida no processo n.º 302/2024-T —, concluímos que a isenção se aplica integralmente a todos os atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o BEI e/ou o BPF sejam intervenientes ou destinatários, independentemente da intensidade ou proporção das respetivas participações. A introdução, por via interpretativa, de critérios de graduação equitativa ou de análise casuística que o legislador não previu é juridicamente inadmissível.

A isenção aplica-se aos atos, contratos e operações sujeitos a Imposto do Selo em que as referidas entidades intervenham ou sejam destinatárias, independentemente da qualidade em que atuem e da existência de outros intervenientes ou beneficiários.

PALAVRAS-CHAVE:

Imposto do Selo; Banco Europeu de Investimento; Banco Português de Fomento; Isenção fiscal; Pacote de garantias; Garantias bancárias; Interpretação da lei fiscal; Benefícios fiscais; Financiamento europeu.

The Stamp Duty exemption in transactions involving European Union Institutions, the European Investment Bank and the Portuguese Development Bank: scope of application in the case of guarantees

This article analyses the scope of application of the Stamp Duty exemption set out in article 7(1)(o) of the Portuguese Stamp Duty Code. This exemption applies to acts, contracts and transactions involving Community institutions, the European Investment Bank (“EIB”) and/or the Portuguese Development Bank (“BPF”) as parties or beneficiaries. The analysis focuses on guarantee packages established within the framework of mixed with several lenders, involving simultaneously, these entities and other financial institutions, including commercial banks, and on the question of whether the exemption applies in full to such packages or only on a partial and proportional basis.

The article examines the requirements for applying the exemption, its nature and scope, and provides a critical analysis of the position of the Portuguese tax authorities. The authorities have argued that the exemption should apply partially and proportionally to guarantee packages with several beneficiaries, based on a case-by-case graduation criterion that has no legal basis.

In light of a literal, systematic, historical and teleological interpretation of the exemption provision — confirmed by the arbitral decision issued in case no. 302/2024-T — we conclude that the exemption fully applies to all acts, contracts and transactions involving EU institutions, the EIB and/or the BPF as parties or beneficiaries, regardless of the extent or proportion of their participation. Introducing equitable graduation criteria or case-by-case analysis, which are not established by law, would be legally inadmissible.

The exemption applies to acts, contracts and transactions subject to Stamp Duty in which the abovementioned entities as parties or beneficiaries, regardless of their capacity and of the existence of other parties or beneficiaries.

KEYWORDS:

Stamp Duty; European Investment Bank; Portuguese Development Bank; tax exemption; Guarantee Package; bank guarantees; tax law interpretation; tax benefits; European financing.

FECHA DE RECEPCIÓN: 20-12-2025

FECHA DE ACEPTACIÓN: 25-10-2025

Pontes, Marta; Fernandes, Elda Catarina; Chiarelli, Maria Eduarda (2025). A isenção de Imposto do Selo nas operações com intervenção das instituições comunitárias, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Português de Fomento: âmbito de aplicação. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 69, pp. 77-102 (ISSN: 1578-956X).

1. Breve enquadramento

O financiamento de projetos de interesse público em Portugal envolve frequentemente a participação simultânea de múltiplas instituições financeiras. Entre estas, assume particular destaque o BEI, instituição financeira da União Europeia criada pelo Tratado de Roma de 1958, cuja missão consiste em apoiar projetos que contribuam para os objetivos da União Europeia (“UE”), nomeadamente nas áreas da coesão económica e social, da inovação, do desenvolvimento sustentável e das redes transeuropeias. Mais recentemente, passou a intervir nestas operações também o BPF, instituição financeira pública portuguesa criada com a missão de apoiar o financiamento da economia nacional, em especial das pequenas e médias empresas, da inovação e da transição energética.

No contexto destas operações de financiamento misto, é comum que o BEI ou BPF conceda uma linha de crédito ao mutuário em conjunto com bancos comerciais, sendo as respetivas obrigações garantidas por um conjunto de garantias interligadas. Estas garantias encontram-se tipicamente reunidas num pacote único — com um valor máximo garantido global e sem sublimites individuais por parte financeira —, que visa assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelo mutuário perante todas as entidades financiadoras, podendo qualquer uma delas acionar a totalidade do pacote em caso de incumprimento.

A alínea o) do n.º 1 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo dispõe que *estão isentos de Imposto do Selo «os actos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o Banco Europeu de Investimentos ou o Banco Português de Fomento sejam intervenientes ou destinatários»*. Na sua redação atual, resultante da alteração introduzida pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (“Lei do Orçamento do Estado para 2024”), a norma mantém a formulação originária no que respeita ao BEI, acrescentando-lhe o BPF. Esta isenção tem raiz europeia e antecedentes legislativos que remontam à década de 1990 — designadamente ao artigo 31.º, n.º 2 da Lei n.º 2/92, de 9 de março, e ao artigo 26.º, n.º 6 da Lei n.º 30-C/92, de 28 de dezembro, que já referiam expressamente o BEI em relação a atos, contratos e operações em que o mesmo fosse interveniente ou destinatário.

A isenção encontra igualmente fundamento no direito europeu primário: o artigo 22.º do Protocolo n.º 36, referente aos privilégios e imunidades da Comunidade Europeia, em anexo ao Tratado de Roma, determina expressamente a obrigação dos Estados-Membros de isentarem o BEI de toda e qualquer imposição fiscal. A isenção visa, assim, assegurar a neutralidade fiscal das ope-

rações destas entidades, eliminando encargos que poderiam constituir obstáculos à prossecução dos objetivos de investimento e desenvolvimento económico da UE.

A continuidade desta formulação ao longo de mais de três décadas constitui, por si só, um elemento interpretativo de relevo: demonstra a vontade inequívoca e reiterada do legislador de manter uma isenção de âmbito amplo, orientada para a eliminação integral dos encargos fiscais associados às operações em que estas entidades participem.

Não obstante a aparente clareza da norma, tem-se verificado uma divergência interpretativa quanto ao alcance desta isenção, designadamente em situações em que o BEI participa, enquanto beneficiário, pacotes de garantias conjuntamente com outras instituições financeiras. No âmbito do procedimento de reclamação graciosa que esteve na origem do processo arbitral n.º 302/2024-T, a AT, através da Direção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, do Imposto Único de Circulação e das Contribuições Especiais ("DSIMT"), sustentou que a isenção apenas poderia aplicar-se parcialmente, segundo um critério de proporcionalidade baseado na quota-parte do financiamento concedido pelo BEI — não obstante a própria DSIMT ter reconhecido expressamente que a letra da lei parecia apontar em sentido contrário.

O presente artigo visa analisar criticamente esta posição, demonstrando que a mesma não encontra suporte na letra da lei, contraria a interpretação sistemática e teleológica da norma de isenção, e cria insegurança jurídica ao introduzir critérios de graduação sem qualquer fundamento legal.

A questão não é académica: a aplicação parcial e proporcional da isenção em pacotes de garantias tem consequências patrimoniais significativas para os contribuintes e pode desincentivar a participação das instituições comunitárias, do BEI e do BPF em operações de financiamento conjunto com bancos comerciais, frustrando os objetivos de política pública que justificaram a criação desta isenção.

No nosso entendimento, a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo deve aplicar-se integralmente aos contratos em que as instituições comunitárias, o BEI e/ou o BPF sejam intervenientes ou destinatários, independentemente da proporção do seu envolvimento financeiro ou da existência de outros intervenientes ou beneficiários das garantias prestadas.

Basta, para o efeito, que qualquer uma destas entidades figure como parte no contrato ou seja beneficiária dos seus efeitos jurídicos — não sendo admissível a introdução, por via interpretativa, de critérios de graduação ou proporcionalidade que o legislador não previu.

Esta posição foi corroborada pela decisão arbitral proferida em 1 de outubro de 2024 no processo n.º 302/2024-T, que qualificou a posição da AT como assente em "*erro manifesto nos pressupostos de direito*" e censurou a introdução de um "*critério de graduação (equitativa?) que não tem qualquer suporte legal*", determinando a anulação integral da liquidação e a devolução do imposto indevidamente pago.

2. A isenção de Imposto do Selo aplicável a operações com intervenção das instituições comunitárias, do BEI e do BPF

2.1. Enquadramento normativo e fundamento da isenção

A alínea o) do n.º 1 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo estabelece que são isentos do imposto *“os actos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o Banco Europeu de Investimentos ou o Banco Português de Fomento sejam intervenientes ou destinatários”*.

Assim, para que se aplique a isenção, exige-se que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF sejam, em alternativa, intervenientes ou destinatários dos atos, contratos ou operações sujeitos a Imposto do Selo.

Basta, portanto, que qualquer uma destas entidades intervenha nos atos, contratos ou operações sujeitas a Imposto do Selo, ou que seja destinatária dos respetivos efeitos jurídicos, para que a isenção opere.

A ratio legis inicial desta isenção prende-se com o estatuto especial do BEI enquanto instituição financeira da UE, dotada de privilégios e imunidades que visam assegurar a autonomia e eficácia da sua atuação. A isenção encontra fundamento no direito europeu primário — designadamente no artigo 22.º do Protocolo n.º 36 em anexo ao Tratado de Roma —, o que lhe confere uma dimensão supranacional que reforça a necessidade de uma interpretação ampla e não restritiva.

As leis antecedentes já referiam expressamente o BEI, utilizando a mesma formulação — *“atos, contratos e operações em que o mesmo seja interveniente ou destinatário”* —, demonstrando a vontade continuada do legislador de facilitar as operações do BEI através da eliminação de encargos fiscais.

A formulação transitou, sem alterações substanciais, para o Código do Imposto do Selo na reforma de 2000, e foi mantida em todas as revisões subsequentes, incluindo aquando da extensão ao BPF operada pela Lei do Orçamento do Estado para 2024, o que confirma que o legislador não pretendeu, em nenhum momento, introduzir critérios de proporcionalidade ou graduação que limitassem, o âmbito de aplicação ou o alcance da isenção em causa.

Do exposto resulta que a isenção assenta numa formulação normativa de âmbito amplo, cuja estabilidade ao longo de mais de três décadas constitui um elemento interpretativo de relevo para a determinação do seu alcance.

2.2. Âmbito de aplicação da norma de isenção

A norma de isenção assenta em três conceitos que importa densificar: (i) “atos, contratos e operações”; (ii) “*intervenientes*”; e (iii) “destinatários”.

Quanto aos **atos, contratos e operações**, a norma não estabelece qualquer limitação quanto ao tipo ou natureza dos mesmos, abrangendo designadamente contratos de financiamento, contratos de garantia, como penhores financeiros, penhores mercantis, fianças, avales e demais instrumentos utilizados no âmbito de operações de crédito, ou outras.

Relativamente à qualidade de **interveniente**, deve entender-se que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF assumem esta qualidade quando figuram como partes contratuais nos atos ou contratos sujeitos a Imposto do Selo.

Já a qualidade de **destinatário** verifica-se quando as referidas entidades são beneficiárias dos efeitos jurídicos dos atos ou contratos, ainda que não sejam formalmente parte nos mesmos. A título de exemplo, o BEI será beneficiário das garantias prestadas nos casos em que possa acionar tais garantias para satisfação dos seus créditos, ainda que eventualmente não seja parte do respetivo contrato.

A expressão *intervenientes* seria redundante caso a isenção dependesse sempre e exclusivamente de as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF se constituírem como beneficiários dos efeitos jurídicos dos atos ou contratos.

Ora, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do CC, o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados. Conforme concluiu o Tribunal Arbitral na decisão proferida no processo n.º 302/2024-T, *basta que o BEI intervenha nos atos, contratos ou operações sujeitas a Imposto do Selo para que a isenção opere — caso contrário, a expressão “intervenientes” nada acrescentaria à norma.*

Pelo exposto, basta que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF figurem como partes no contrato ou sejam beneficiários dos seus efeitos jurídicos para que a isenção opere, sem que a lei exija qualquer requisito adicional de exclusividade, proporcionalidade ou intensidade de participação.

2.2.1. A INSERÇÃO SISTEMÁTICA DA ISENÇÃO: ISENÇÕES SUBJETIVAS E ISENÇÕES OBJETIVAS

A correta compreensão do alcance da isenção exige que se atenda à sua inserção sistemática no quadro das isenções de Imposto do Selo.

O Código do Imposto do Selo distingue entre isenções subjetivas, previstas no artigo 6.º, e outras isenções, previstas no artigo 7.º.

As isenções subjetivas do artigo 6.º operam em função da pessoa do sujeito passivo, isentando determinadas entidades do pagamento do imposto cujo encargo sobre elas recairia.

As isenções do artigo 7.º, por seu turno, operam em função de características objetivas dos atos, contratos ou operações, embora possam conter elementos subjetivos na delimitação do seu âmbito de aplicação.

A isenção em análise no presente artigo encontra-se prevista no artigo 7.º e não no artigo 6.º do Código do Imposto do Selo.

Esta opção legislativa é significativa: se o legislador tivesse pretendido limitar a isenção aos casos em que o encargo do imposto recaísse sobre as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF, teria incluído a isenção no artigo 6.º, que se refere às isenções subjetivas.

Ao consagrar a isenção no artigo 7.º, o legislador optou por uma formulação mais ampla, abrangendo quaisquer atos e contratos em que aquelas entidades sejam partes intervenientes, independentemente da parte sobre quem recaia o encargo do imposto¹.

A própria AT reconheceu, na decisão de indeferimento parcial da reclamação graciosa que esteve na origem do processo arbitral n.º 302/2024-T, que a isenção opera "*independentemente de quem seja o titular do seu encargo*", o que confirma que a inserção da norma no artigo 7.º e não no artigo 6.º do Código do Imposto do Selo tem consequências interpretativas determinantes: a isenção não é subjetiva no sentido de apenas beneficiar as entidades sobre quem recai o encargo do imposto, mas objetiva no sentido de abranger todos os atos e contratos em que aquelas entidades participem.

Esta inserção sistemática reforça a conclusão de que a isenção opera em função da presença das referidas entidades no ato ou contrato, e não em função da proporção do benefício que estas instituições retiram do mesmo.

2.3. Natureza da isenção: automática e não sujeita a reconhecimento

A isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo tem natureza de benefício fiscal de aplicação automática, não dependendo de qualquer ato de reconhecimento ou autorização prévia por parte da AT. Tratando-se de um benefício fiscal automático, basta que se mostrem verificados os pressupostos expressamente previstos na norma para que a isenção opere de pleno direito, sem necessidade de requerimento, despacho ou qualquer outra formalidade administrativa.

Esta automaticidade tem consequências determinantes tanto para o contribuinte como para a AT.

¹ Conforme sublinham Jorge Belchior Laires e Rui Pedro Martins: "*esta isenção transitou da anterior Tabela para o CIS na reforma de 2000, concretizando a vontade do legislador em manter isentas de Imposto do Selo quaisquer operações em que as instituições comunitárias e/ou o BEI intervenham ou sejam destinatários, independentemente de o encargo do imposto ser daquelas entidades ou de outros intervenientes na operação. Esta conclusão parece-nos inequívoca, dado que a isenção está consagrada no artigo 7.º sob a epígrafe "outras isenções" e não na norma das isenções subjetivas consagrada no artigo 6.º, o que teria sido adequado do ponto de vista legislativo caso a intenção fosse isentar apenas as instituições comunitárias e o BEI*" – Cf, dos autores, *Imposto do Selo, Operações Financeiras e de Garantia*, Editora Almedina, 1.ª Edição, 2019, p. 233.

Do lado do contribuinte, significa que a isenção deve ser considerada no momento da liquidação do imposto, sem necessidade de qualquer pedido prévio.

Do lado da AT, significa que o seu poder nesta matéria é estritamente vinculado: verificados os pressupostos legais, a isenção deve ser aplicada, não dispondo a AT de qualquer margem de discricionariedade para a recusar ou graduar.

Note-se que o carácter vinculado do poder da AT nesta matéria foi expressamente reconhecido pelo Tribunal Arbitral na decisão proferida no processo n.º 302/2024-T, que concluiu que *“a alínea o) do n.º 1 do artigo 7.º do CIS não admite uma leitura que legitime a adoção de um critério de ponderação criado ad hoc pela AT com base numa análise casuística baseada em alegados elementos de justiça”*.

O mesmo Tribunal censurou a tentativa da AT de transformar um benefício fiscal de aplicação automática num benefício sujeito a apreciação casuística.

Este entendimento é coerente com a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (“STA”), que, em matéria de isenções de aplicação automática, tem reiteradamente afirmado que a AT não dispõe de qualquer margem de discricionariedade na concessão ou recusa da isenção — bastando a verificação objetiva dos pressupostos legais para que a mesma opere.

A automaticidade da isenção tem ainda consequências relevantes em sede de responsabilidade da AT. Quando a AT, confrontada com um pedido de aplicação da isenção, o indefere total ou parcialmente, o erro do substituto tributário que procedeu à liquidação passa a ser um erro imputável aos serviços da AT para efeitos do artigo 43.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária, com as consequências legais daí decorrentes.

Neste caso, o contribuinte tem direito ao reembolso integral do imposto indevidamente pago, nos termos gerais da lei, acrescido de juros indemnizatórios calculados desde a data de indeferimento (total ou parcial) da reclamação graciosa até ao processamento da nota de crédito. Esta foi, aliás, a solução adotada pelo Tribunal Arbitral no processo n.º 302/2024-T, que condenou a AT a reembolsar o imposto indevidamente liquidado, acrescido de juros indemnizatório.

Conclui-se, assim, que a natureza automática da isenção implica que, verificados os dois pressupostos legais — a sujeição a Imposto do Selo e a qualidade de interveniente ou destinatário das instituições comunitárias, do BEI ou do BPF —, a isenção opera *ope legis*, sem margem de discricionariedade ou graduação por parte da AT, cuja atuação nesta matéria é estritamente vinculada.

2.4. A evolução legislativa: o alargamento da isenção ao Banco Português de Fomento

O quadro normativo da isenção de Imposto do Selo aplicável a instituições financeiras de interesse público sofreu uma evolução significativa com a alteração introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2024 (Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro), que alargou o âmbito subjetivo da isenção a uma nova categoria de beneficiários: o BPF, instituição financeira pública criada com a

missão de apoiar o financiamento da economia portuguesa, em especial das pequenas e médias empresas, da inovação e da transição energética.

Este alargamento traduz uma clara opção de política legislativa no sentido de conferir ao BPF um tratamento fiscal equiparado ao das instituições comunitárias e do BEI, reconhecendo-lhe um estatuto fiscal privilegiado justificado pelas funções de interesse público que desempenha no financiamento da economia nacional.

A *ratio legis* subjacente à isenção aplicável aos contratos com intervenção do BPF é essencialmente a mesma que fundamenta a isenção do BEI: eliminar obstáculos fiscais que possam dificultar ou encarecer o financiamento de projetos de interesse económico e social. Enquanto o BEI prossegue objetivos de desenvolvimento económico à escala europeia, o BPF desempenha uma missão equivalente à escala nacional, atuando como instrumento de política económica do Estado português para apoiar o investimento, a inovação e a competitividade das empresas. Em ambos os casos, a isenção visa assegurar que a participação destas entidades em operações de financiamento não seja onerada por encargos fiscais que reduzam a eficácia da sua intervenção ou desincentivem a sua participação.

A extensão da isenção às operações de garantias que tenham o BPF como interveniente ou destinatário assume particular relevância nas operações de financiamento de grande dimensão que envolvem simultaneamente o BEI ou o BPF e bancos comerciais — operações cada vez mais frequentes no financiamento de infraestruturas, de projetos de transição energética e de iniciativas de inovação tecnológica. Nestas operações, é comum que as obrigações do mutuário perante todas as partes financeiras sejam garantidas por um pacote único de garantias, constituído a favor de todas elas em conjunto.

Neste contexto, sempre que o BEI ou o BPF sejam intervenientes ou destinatários num contrato de garantias, a isenção deve aplicar-se à totalidade do pacote. Defender que a isenção de Imposto do Selo apenas se aplica à parte do valor máximo garantido pelo pacote de garantias correspondente à proporção do valor de financiamento concedido pelo BEI ou BPF não encontra qualquer suporte na letra da lei e contraria a finalidade da isenção, que visa precisamente eliminar, de forma plena e automática, os encargos fiscais associados às operações em que estas entidades participem.

3. Pacotes de garantias em operações de financiamento sindicado

3.1. Estrutura típica das operações

Em operações de financiamento sindicado, é comum que o BEI ou o BPF conceda uma linha de crédito ao mutuário em conjunto com bancos comerciais, sendo que, para viabilizar a conclusão do projeto, o mutuário necessita frequentemente de recorrer a múltiplas fontes de financiamento em simultâneo.

Nestas operações, é celebrado um contrato de garantias — *tipicamente designado por Security Agreement* — no qual é acordada a criação de um conjunto de garantias a favor de todas as partes financeiras, incluindo o BEI ou o BPF e os bancos comerciais.

As garantias assim criadas encontram-se interligadas entre si, constituindo um pacote único, cujo valor máximo garantido é calculado tendo como ponto de partida os montantes devidos a todas as partes financeiras.

Tipicamente, o contrato de garantias estipula expressamente que as garantias constituídas estão interligadas umas com as outras como um único pacote e que os montantes recuperáveis em consequência da sua execução ficam sujeitos a um montante máximo garantido global. Este valor máximo garantido é único e aproveita de igual forma a cada uma das partes financeiras, não existindo qualquer sublimite individual aplicável a cada uma delas.

O pacote de garantias pode incluir instrumentos de diversa natureza, designadamente penhores financeiros sobre ações ou sobre contas bancárias, penhores mercantis sobre quotas, avales, procurações irrevogáveis e outras garantias reais e pessoais.

Em caso de incumprimento pelo mutuário perante qualquer uma das partes financeiras, a parte financeira afetada — incluindo, designadamente, o BEI e o BPF — poderá acionar o pacote de garantias para satisfação do crédito que então detiver, tendo como limite o valor máximo garantido global.

Esta configuração contratual — pacote único, interligado e indivisível, com valor máximo garantido global e sem sublimites individuais por parte financeira — é determinante para a análise do âmbito de aplicação da isenção de Imposto do Selo supra referida.

3.2. Função económica e jurídica do pacote de garantias

A figura do financiamento sindicado, com a constituição de um pacote único de garantias prossegue diversas finalidades, tanto de natureza económica como jurídica, que importa identificar.

- i. *Partilha de risco*: permite às diversas partes financeiras repartirem entre si o risco de crédito associado à operação, aumentando a capacidade de financiamento disponível para o mutuário e tornando viáveis projetos que, de outro modo, não encontrariam financiamento suficiente;
- ii. *Eficiência operacional*: elimina a necessidade de constituição de garantias separadas para cada financiador, reduzindo os custos de transação e simplificando a gestão das garantias ao longo da vida da operação;
- iii. *Otimização de garantias*: permite maximizar o valor das garantias disponíveis, evitando duplicações e conflitos de prioridade entre credores concorrentes;

- iv. *Facilitação da sindicaco*: torna mais fácil a entrada ou saída de financiadores ao longo da vida da operao, uma vez que as garantias são constituídas a favor de todas as partes financeiras em conjunto.

Do ponto de vista jurídico, o pacote de garantias constitui uma universalidade de facto — um conjunto de garantias interligadas e funcionalmente interdependentes que não podem ser cindidas ou tratadas isoladamente sem desvirtuar a sua funo econmica e a vontade das partes.

A caracterizao jurídica do pacote de garantias , por isso, decisiva para a determinao do âmbito de aplicao da iseno.

A AT, no contexto do processo arbitral n.º 302/2024-T, sustentou que, não obstante a existência de um contrato único, seria possível identificar "*feixes de obrigaes/garantias individualizados*", autonomizando as garantias constituídas a favor do BEI das garantias constituídas a favor dos bancos comerciais.

No entanto, esta tese da AT não resiste a uma análise jurídica rigorosa, por múltiplas razões.

Em primeiro lugar, a unidade do pacote de garantias resulta da própria vontade das partes, expressa no clausulado contratual.

Quando as partes estipulam que as garantias estão "*interligadas umas com as outras e com as garantias concedidas nos termos do Contrato de Garantias como um único pacote de garantias*", estão a manifestar inequivocamente a sua vontade de constituir uma universalidade de facto, um conjunto unitário e indivisível de garantias que não pode ser artificialmente cindido.

Em segundo lugar, a existência de um valor máximo garantido único, sem sublimites individuais por parte financeira, confirma a natureza unitária do pacote de garantias. Se as garantias fossem autnomas e individualizáveis, cada parte financeira disporia de um limite máximo de garantia próprio — o que não sucede neste tipo de operaes.

Em terceiro lugar, a possibilidade de qualquer parte financeira acionar a totalidade do pacote de garantias para satisfao dos seus créditos — e não apenas uma frao proporcional  sua quota de financiamento — demonstra que as garantias não são compartimentveis. Conforme resulta tipicamente do clausulado destes contratos, a cada parte financeira  assegurado o benefício total das garantias criadas, podendo cada uma delas exercer completa e livremente os seus direitos e poderes conferidos pelo contrato.

Em quarto lugar, a interligao funcional das garantias manifesta-se no próprio mecanismo de execuo: em caso de incumprimento, as partes financeiras podem executar a totalidade ou parte das garantias concedidas, sendo o produto da execuo distribuído entre elas em proporo  respetiva exposio. Este mecanismo de distribuo proporcional do produto da execuo não transforma as garantias em garantias individuais — antes confirma a sua natureza unitária, na medida em que  o produto da execuo que  repartido, e não as próprias garantias.

O Tribunal Arbitral, na decisão proferida no processo n.º 302/2024-T — que constitui, tanto quanto é do conhecimento das autoras, o primeiro precedente jurisprudencial sobre esta matéria —, acolheu expressamente esta caracterização, concluindo que *“as garantias encontram-se (...) genética e funcionalmente ligadas”* e que, *“em caso de incumprimento pela Requerente face a qualquer uma das “Partes Financeiras”, a Parte Financeira afetada (incluindo o BEI) poderá acionar o “Pacote de Garantias”, para satisfazer o valor do crédito que então tiver, tendo como limite máximo garantido» o valor total do pacote.* A tentativa da AT de autonomizar o valor das garantias constituídas a favor do BEI do valor das garantias constituídas a favor dos bancos comerciais constitui, assim, uma desconsideração da vontade das partes e da estrutura jurídica do contrato, sem fundamento no clausulado contratual nem nos princípios gerais do Direito das Obrigações.

4. A posição da AT: aplicação parcial e proporcional da isenção de Imposto do Selo

4.1. Argumentação da AT

A AT, através da DSIMT, reconheceu expressamente que, nos casos em que o BEI figura como interveniente e como destinatário num contrato de garantias, a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo tem aplicação.

Não obstante, sustentou que, num pacote de garantias com vários intervenientes e beneficiários — incluindo o BEI —, a isenção apenas poderia aplicar-se parcialmente, com o fundamento de que o BEI seria beneficiário de apenas parte das garantias constituídas, devendo a isenção operar exclusivamente quanto às garantias constituídas individual e exclusivamente a seu favor.

Significativamente, a própria AT reconheceu que *“a letra da lei ao estabelecer que beneficiam da isenção “os contratos em que o BEI seja interveniente” parece apontar para que a isenção proteja da tributação todas as garantias”*, tendo, porém, afastado esta leitura com base em alegadas *“razões de coerência”*.

Segundo o entendimento da AT adotado naqueles autos, tais razões de coerência justificam-se iam pelo facto de, num pacote de garantias, o BEI ser beneficiário de apenas parte das garantias constituídas, sendo que só sobre estas, enquanto interveniente no contrato, poderia fazer valer os seus direitos em caso de incumprimento.

Acresce que, na posição restritiva adotada pela AT, não teria sido intenção do legislador estender a isenção às garantias que em nada beneficiam o BEI, mas tão-somente às que lhe aproveitam diretamente, invocando-se que os benefícios fiscais, enquanto exceções à tributação, devem ser aplicados com especial rigor.

Em suma, a posição da AT assenta na introdução de um critério de proporcionalidade desprovido de fundamento legal, que a própria AT reconhece ser contrariado pela letra da lei, procurando justificá-lo com base em alegadas razões de coerência que, conforme se demonstrará, não resistem a uma análise jurídica rigorosa.

4.2. O argumento do “efeito de contágio” e a sua refutação

Um dos argumentos centrais da AT para justificar a aplicação parcial da isenção consiste na invocação de um alegado “efeito de contágio” que, no seu entendimento, seria inadmissível.

Segundo a AT, reconhecer que a isenção se aplica integralmente a um pacote de garantias pelo simples facto de o BEI nele figurar como interveniente equivaleria a permitir que garantias que “em nada beneficiam o BEI” ficassem indevidamente subtraídas à tributação por mero efeito da presença do BEI no contrato.

Este argumento padece de múltiplas fragilidades.

Em primeiro lugar, assenta numa premissa factualmente incorreta: a de que existiriam, no pacote de garantias, garantias que “em nada beneficiam o BEI”. Conforme demonstrado *supra*, num pacote de garantias unitário e indivisível, todas as garantias aproveitam a todas as partes financeiras, incluindo o BEI, até ao valor máximo garantido global. Não existem garantias constituídas “individualmente e exclusivamente” a favor de uma parte financeira em detrimento das demais.

Em segundo lugar, o argumento do “efeito de contágio” inverte a lógica da norma de isenção. Não se trata de um contágio — expressão que sugere uma extensão indevida ou patológica da isenção —, mas sim da aplicação direta e natural da norma tal como foi redigida e pensada pelo legislador.

O legislador estabeleceu que os atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, BEI e BPF sejam intervenientes ou destinatários estão isentos de Imposto do Selo.

Se o BEI é interveniente num contrato de garantias, esse contrato está isento — não por contágio, mas por determinação expressa da lei.

Em terceiro lugar, o argumento da AT conduz a resultados absurdos e contraditórios. Se a isenção apenas se aplicasse à “parte” do contrato que beneficia o BEI, seria necessário determinar, em cada caso concreto, qual é essa “parte” — tarefa que, num pacote de garantias unitário e indivisível, se revela juridicamente impossível sem desvirtuar a natureza do contrato. A AT, no contexto do procedimento de reclamação graciosa que culminou no processo n.º 302/2024-T, procurou resolver esta impossibilidade recorrendo a um critério de proporcionalidade baseado no valor do financiamento concedido pelo BEI. Sucede que este critério carece de qualquer fundamento legal e assenta numa ficção jurídica: a de que o pacote de garantias pode ser cindido em “partes” proporcionais ao financiamento de cada parte financeira, quando o contrato expressamente estipula o contrário.

Em quarto lugar, o argumento do efeito de contágio ignora que a norma de isenção utiliza dois critérios alternativos — “interveniente” ou “destinatário” — e que basta a verificação de um deles para que a isenção opere. Se o BEI é interveniente no contrato, a isenção aplica-se independentemente de o BEI ser ou não beneficiário das garantias. A AT, ao condicionar a isenção à proporção do benefício do BEI, está a esvaziar de conteúdo útil o critério de “interveniente”, reduzindo-o ao critério de “destinatário” — o que contraria frontalmente a letra e o espírito da lei.

Conforme assinalou o Tribunal Arbitral na decisão proferida no processo n.º 302/2024-T, a AT *"entende, ou sugere, que só há isenção quando o BEI seja beneficiário ou único interveniente — o que não tem correspondência com o estatuído na norma"*. E acrescentou, de forma particularmente incisiva, que a AT *"introduz um critério de graduação (equitativa?) que não tem qualquer suporte legal"*, concluindo que *"a alínea o) do n.º 1 do artigo 7.º do CIS não admite uma leitura que legitime a adoção de um critério de ponderação criado ad hoc pela AT com base numa análise casuística baseada em alegados elementos de justiça"*.

Em suma, o argumento do efeito de contágio invocado pela AT padece de quatro fragilidades estruturais: assenta numa premissa factualmente incorreta quanto à autonomia das garantias; inverte a lógica da norma de isenção; conduz a resultados absurdos e juridicamente impossíveis; e esvazia de conteúdo útil o critério de interveniente, reduzindo-o ao de destinatário. A jurisprudência arbitral censurou inequivocamente este argumento, qualificando o critério de graduação proporcional como desprovido de qualquer suporte legal.

5. A interpretação da norma de isenção à luz dos elementos literal, sistemático, histórico e teleológico

A interpretação do artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo deve obedecer aos cânones hermenêuticos consagrados no artigo 9.º do Código Civil ("CC") — aplicáveis às normas tributárias por força do artigo 11.º da Lei Geral Tributária ("LGT") —, conjugando os elementos literal, sistemático, histórico e teleológico.

O artigo 11.º da LGT é inequívoco: a interpretação das normas fiscais obedece às regras e princípios gerais de interpretação e aplicação das leis, sem qualquer reserva quanto a normas de benefícios fiscais.

Por sua vez, o artigo 9.º do CC determina que a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, devendo reconstituir-se o pensamento legislativo a partir dos textos, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

A conjugação destes elementos permite demonstrar que a interpretação sustentada emerge da convergência de múltiplos critérios hermenêuticos, todos apontando no mesmo sentido.

5.1. Elemento literal

O elemento literal constitui o ponto de partida incontornável de qualquer exercício hermenêutico. Nos termos do artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do CC, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas é a partir dela que se reconstrói o pensamento legislativo, não podendo ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso. Importa, por conseguinte, analisar a formulação adotada pelo legislador no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo.

A isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo é formulada em função do sujeito, abrangendo os atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF sejam intervenientes ou destinatários. A norma consagra, assim, dois critérios alternativos de conexão subjetiva — a qualidade de interveniente e a qualidade de destinatário —, bastando que as referidas entidades atuem numa ou noutra qualidade, ou em ambas, para que a isenção opere.

A utilização da conjunção disjuntiva *ou* entre os termos *intervenientes* e *destinatários* é determinante: a norma não exige, como pressuposto cumulativo da isenção, que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF sejam simultaneamente intervenientes e destinatários dos efeitos jurídicos dos atos, contratos ou operações em causa. Basta que estas entidades intervenham nos atos, contratos ou operações sujeitas a Imposto do Selo — ainda que não sejam beneficiárias diretas dos seus efeitos jurídicos — para que a isenção opere. Inversamente, basta que sejam destinatárias dos efeitos jurídicos de tais atos ou contratos — ainda que neles não figurem formalmente como partes — para que a isenção igualmente se aplique.

Esta alternatividade não é acidental nem despicienda. Se a isenção dependesse sempre e exclusivamente de as referidas entidades se constituírem como beneficiárias dos efeitos jurídicos dos atos ou contratos, a expressão *intervenientes* ficaria destituída de conteúdo útil, reduzindo-se a uma redundância normativa inadmissível. Ora, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do CC, na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados. Esta presunção de racionalidade do legislador impõe que se atribua à expressão *intervenientes* um conteúdo autónomo e distinto do de *destinatários*, o que só se alcança reconhecendo que a mera qualidade de parte no contrato é, por si só, suficiente para desencadear a isenção.

Este entendimento foi expressamente acolhido pelo Tribunal Arbitral na decisão proferida no processo n.º 302/2024-T, que concluiu que *"não é único pressuposto da isenção o BEI ser destinatário dos efeitos jurídicos desses mesmos atos, contratos, ou operações, surgindo no caso presente como beneficiário de todas as garantias, bastando que este intervenha nos atos, contratos ou operações sujeitas a imposto do selo"*. E acrescentou que, *"caso contrário, a expressão «intervenientes» nada acrescentaria à norma, já que a isenção dependeria sempre e só do BEI se constituir como beneficiário dos efeitos jurídicos desses mesmos atos ou contratos"*. A fundamentação do Tribunal Arbitral confirma, assim, que a interpretação literal da norma impõe a atribuição de conteúdo útil a ambos os critérios de conexão subjetiva.

Ora, se o legislador se bastou com a mera qualidade de interveniente das instituições comunitárias, do BEI ou do BPF num contrato para que o mesmo fique isento de Imposto do Selo — sem exigir sequer que sejam destinatários ou beneficiários dos seus efeitos —, carece de qualquer sentido lógico ou jurídico admitir que a isenção se aplique apenas à fração do contrato que tenha como destinatário ou beneficiário exclusivo qualquer uma dessas entidades. Se o legislador pretendesse limitar a isenção à proporção do envolvimento destas entidades ou aos atos em que fossem os únicos beneficiários, tê-lo-ia feito através de uma redação diferente — como, por exemplo, *"a parte dos contratos correspondente ao BEI"* ou *"os atos em que o BEI seja o único beneficiário"*. A ausência deliberada de qualquer limitação desta natureza reforça, de forma decisiva, a interpre-

tação segundo a qual a isenção opera sobre a totalidade do ato, contrato ou operação em que as referidas entidades participem.

Aceitar a leitura restritiva propugnada pela AT equivaleria a negar a aplicação da isenção aos contratos em que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF figurem como intervenientes sem serem simultaneamente destinatários — resultado que contraria de forma manifesta a letra e o espírito da lei. Deve, assim, entender-se que a leitura que reconhece a isenção integral é a mais conforme à formulação normativa, devendo presumir-se que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, do CC). O elemento literal aponta, por conseguinte, de forma clara e inequívoca, para que a isenção opere em função da mera presença das instituições comunitárias, do BEI ou do BPF no ato ou contrato, sem qualquer graduação proporcional.

5.2. Elemento sistemático

O elemento sistemático impõe que a interpretação de cada norma se faça à luz da sua inserção no ordenamento jurídico, atendendo à unidade do sistema jurídico a que se refere o artigo 9.º, n.º 1, do CC. Não se trata de interpretar a norma isoladamente, como se de uma ilha normativa se tratasse, mas de a compreender no contexto do diploma em que se insere e das demais normas com que se articula, assegurando a coerência e a harmonia do sistema.

No caso vertente, a inserção sistemática da isenção no quadro das isenções de Imposto do Selo — e, mais amplamente, no quadro do direito europeu primário — constitui um elemento interpretativo determinante.

A primeira dimensão sistemática relevante prende-se com a distinção entre as isenções subjetivas previstas no artigo 6.º e as demais isenções previstas no artigo 7.º do Código do Imposto do Selo.

A inclusão da isenção no artigo 7.º — e não no artigo 6.º — traduz uma opção legislativa deliberada: o legislador não pretendeu limitar a isenção aos casos em que o encargo do imposto recaísse sobre as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF, mas abranger quaisquer atos e contratos em que aquelas entidades sejam partes intervenientes, independentemente da parte sobre quem recaia o encargo do imposto.

A inserção da isenção neste conjunto sistemático reforça a interpretação de que o que releva é a qualidade do sujeito e a sua intervenção no ato ou contrato, e não a medida, intensidade ou proporção dessa intervenção.

Nenhuma das demais isenções previstas no artigo 7.º é aplicada de forma proporcional ou graduada — são isenções totais que abrangem a integralidade dos atos ou contratos em que as entidades beneficiárias intervenham.

A segunda dimensão sistemática relevante prende-se com a articulação da norma de isenção com o direito europeu primário.

O artigo 22.º do Protocolo n.º 36, em anexo ao Tratado de Roma, determina expressamente a obrigação dos Estados-Membros de isentarem o BEI de toda e qualquer imposição fiscal.

Esta obrigação de isenção, de fonte supranacional, não admite graduações nem proporcionalidades: os Estados-Membros da UE estão obrigados a assegurar a isenção plena, e não uma isenção parcial ou proporcional ao envolvimento do BEI na operação.

A norma interna de isenção deve, por conseguinte, ser interpretada em conformidade com esta obrigação europeia, o que exclui liminarmente qualquer leitura que conduza a uma aplicação meramente parcial ou proporcional. Não existe, assim, qualquer fundamento de natureza sistemática para aplicar à isenção das instituições comunitárias, do BEI ou do BPF um critério de proporcionalidade que não se aplica a nenhuma outra isenção prevista no Código do Imposto do Selo e que contraria a obrigação de isenção plena decorrente do direito europeu primário².

A convergência entre o direito europeu primário e a inserção sistemática da norma no artigo 7.º do Código do Imposto do Selo reforça, de forma inequívoca, a conclusão de que a isenção opera integralmente em função da presença das referidas entidades no ato ou contrato.

5.3. Elemento histórico

O elemento histórico atende às circunstâncias em que a lei foi elaborada, conforme impõe o artigo 9.º, n.º 1, do CC, reconstituindo o pensamento legislativo a partir da génese e da evolução da norma.

A evolução legislativa da isenção — desde os seus antecedentes na década de 1990 até à extensão ao BPF — revela uma orientação consistente que importa analisar.

A evolução legislativa demonstra que, desde a década de 1990, o legislador português tem mantido de forma consistente e ininterrupta a isenção aplicável ao BEI, utilizando sempre a mesma formulação: *“atos, contratos e operações em que o BEI seja interveniente ou destinatário”*.

A verba XLVII do Capítulo *“Outras Isenções”* da anterior Tabela Geral do Imposto do Selo, aditada pela Lei n.º 2/92, e a verba XLVIII do mesmo Capítulo, aditada pela Lei n.º 30-C/92, já consagravam a isenção nos mesmos termos.

2 Esta interpretação é confirmada pela doutrina e pela jurisprudência. Jorge Belchior Lares e Rui Pedro Martins afirmam que a isenção *“transitou da anterior Tabela para o Código do Imposto do Selo na reforma de 2000, concretizando a vontade do legislador em manter isentas de Imposto do Selo quaisquer operações em que as instituições comunitárias e/ou o BEI intervenham ou sejam destinatários, independentemente de o encargo do imposto ser daquelas entidades ou de outros intervenientes na operação. Esta conclusão parece-nos inequívoca, dado que a isenção está consagrada no artigo 7.º sob a epígrafe “outras isenções” e não na norma das isenções subjetivas consagrada no artigo 6.º, o que teria sido adequado do ponto de vista legislativo caso a intenção fosse isentar apenas as instituições comunitárias e o BEI”* — cfr. dos autores, *Imposto do Selo, Operações Financeiras e de Garantia*, Editora Almedina, 1.ª Edição, 2019, p. 233. No mesmo sentido, António Santos Rocha e Eduardo José Martins Brás ensinam que beneficiam de isenção *“os atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias sejam intervenientes ou destinatários”*, abrangendo *“quer quando o encargo do imposto recaia sobre tais instituições, quer em qualquer ato, contrato, documento, título, papéis e outros factos ou situações jurídicas em que tais entidades sejam intervenientes”* — cfr. dos autores, *Tributação do Património, IMI-IMT e Imposto do Selo (Códigos Anotados e Comentados)*, p. 766, e J. Silvério Mateus e L. Corvelo De Freitas confirmam que a isenção é *“mantida nesta alínea com a mesma amplitude abrangendo tanto o imposto que constituiria seu encargo como o que recairia sobre outras entidades nos actos, contratos e operações em que sejam intervenientes ou destinatárias”* — cfr. dos autores, *Os Impostos sobre o Património Imobiliário e O Imposto do Selo*, Engifisco, 1.ª Edição, 2005, p. 588. Esta interpretação foi igualmente acolhida pelo Tribunal Central Administrativo Norte, que, no Acórdão de 21 de março de 2024, proferido no processo n.º 00233/21.6BEMDL, confirmou que *“a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo é estabelecida em função do sujeito, ou seja, os intervenientes e destinatários, os quais terão obrigatoriamente que ser, instituições comunitárias ou o Banco Europeu de Investimentos”, acrescentando que “desde cedo o legislador adoptou um critério subjectivo, isto é, da natureza do interveniente ou do destinatário e não da origem dos fundos utilizados”*.

Esta continuidade é particularmente significativa: em nenhuma das sucessivas redações o legislador introduziu qualquer critério de proporcionalidade, graduação ou limitação da isenção em função da intensidade do envolvimento das entidades beneficiárias — omissão que, mantida ao longo de mais de três décadas e através de sucessivas reformas, constitui um indício robusto de que o legislador pretendeu estabelecer uma isenção ampla, de aplicação integral e não sujeita a graduações.

Conforme assinalado na decisão arbitral proferida no processo n.º 302/2024-T, *"basta revisitar o elemento histórico, para confirmar que as leis antecedentes (v.g. o artigo 31.º, n.º 2 da Lei n.º 2/92, de 9 de março e artigo 26.º, n.º 6 da Lei n.º 30-C/92, de 28 de dezembro) já referiam expressamente"* o BEI nos mesmos termos.

Se o legislador tivesse pretendido limitar a isenção à proporção do envolvimento do BEI, tê-lo-ia feito expressamente — e a ausência deliberada de qualquer limitação desta natureza, mantida ao longo de sucessivas reformas legislativas, é eloquente.

A extensão ao BPF, que reproduziu *ipsis verbis* a formulação originária, confirma esta conclusão de forma particularmente eloquente: o legislador, ao alargar o âmbito subjetivo da isenção, manteve intacta a sua estrutura normativa, evidenciando a vontade de estabelecer uma isenção plena e não graduável.

A trajetória legislativa revela, assim, uma orientação consistente e inequívoca de manutenção e alargamento progressivo do âmbito da isenção, nunca de restrição — o que torna particularmente censurável qualquer interpretação que pretenda introduzir limitações que o legislador, ao longo de mais de três décadas, deliberadamente não previu.

A análise do elemento histórico ficaria incompleta sem referência à doutrina administrativa da própria AT, que, ao longo de mais de uma década, adotou uma interpretação ampla e consistente da isenção — diametralmente oposta à posição restritiva que veio a defender no processo arbitral n.º 302/2024-T.

Esta doutrina administrativa constitui um elemento de particular relevância, na medida em que reflete a compreensão operacional que a AT teve da norma durante um período prolongado e que orientou a atuação dos contribuintes e dos substitutos tributários.

No Despacho DG 12/94, de 26 de março de 1996, do Gabinete do Diretor Geral da AT, pode ler-se que *"as contra garantias estão abrangidas pela isenção do imposto do selo prevista na Verba XLVII do capítulo "Outras Isenções" anexo à Tabela Geral do Imposto do Selo, uma vez que o BEI interveio no respectivo contrato"*, acrescentando-se que a isenção tem aplicação *"na medida em que o BEI é interveniente nos contratos em que são constituídas as contra garantias e que o mesmo é seu destinatário ainda que indirectamente"*³.

³ Esta posição mereceu despachos concordantes do Diretor de Serviços da Divisão dos Impostos do Selo e Sucessões e Doações e do Subdiretor-geral da AT.

Posteriormente, no Despacho SDG, Informação 403/2002, de 11 de julho de 2002, o Subdiretor Geral da AT confirmou que a isenção de Imposto do Selo constante da alínea o) do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo se aplica aos atos, contratos e operações nos quais o BEI esteja presente e seja, portanto, interveniente ou destinatário, tendo o Chefe de Divisão dos Impostos do Selo e Sucessões e Doações afirmado que *“sempre foi entendido que a isenção de imposto do selo consignada ao BEI, em que este fosse interveniente ou destinatário, (...) abrangia as garantias e contra-garantias”*, e que *“beneficiam, por conseguinte, da isenção, os actos, contratos e operações em que o BEI e as instituições comunitárias sejam intervenientes ou destinatárias”*.

Por fim, no Despacho n.º 176/04, de 24 de março de 2004, o Subdiretor Geral da AT confirmou que *“o disposto no citado normativo do C.I.Selo abrange todos os actos, contratos e operações em que o BEI seja interveniente ou destinatário”*, sem qualquer limitação proporcional ou casuística.

Esta doutrina administrativa, mantida de forma consistente ao longo de mais de uma década, demonstra que a própria AT reconhecia, até data recente, que a isenção opera em função da mera presença do BEI no ato ou contrato, sem qualquer graduação.

Importa, todavia, assinalar que existe um precedente administrativo que poderia ser invocado em sentido contrário: a Ficha Doutrinária emitida em 19 de maio de 2017, com despacho concordante da Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito do Processo n.º 2017000044 - IVE n.º 11503. Nessa ficha, a AT concluiu que, no contexto da iniciativa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), apenas as utilizações de crédito correspondentes à “Tranche JESSICA” — a tranche obtida pela instituição financeira junto do BEI — e respetivos juros estavam isentos de Imposto do Selo, ficando de fora da isenção as restantes tranches financiadas com recursos próprios da instituição.

Todavia, este precedente não é transponível para o caso dos pacotes de garantias mistos aqui analisados, por razões estruturais decisivas.

Na situação apreciada na Ficha Doutrinária de 2017, a AT concluiu que o BEI não intervinha diretamente nos contratos de concessão de crédito celebrados com os beneficiários finais, tornando-se destinatário apenas dos créditos correspondentes à Tranche JESSICA por via de uma cessão de créditos futuros. Tratava-se, portanto, de contratos em que o BEI não era formalmente parte, sendo a sua qualidade de destinatário limitada, por construção contratual, a uma fração determinada dos créditos.

Nos pacotes de garantias “mistos”, a situação é estruturalmente distinta: o BEI é parte no contrato de garantias — interveniente em sentido pleno —, e o pacote de garantias é unitário e indivisível, sem sublimites individuais por parte financeira, podendo qualquer uma delas acionar a totalidade do pacote. A posição restritiva adotada no processo n.º 302/2024-T representa, assim, uma rutura com a tradição interpretativa da AT e, ao contrário do que a Ficha Doutrinária de 2017 poderia sugerir, não encontra precedente nos casos em que o BEI é efetivamente parte no contrato.

Em suma, o elemento histórico evidencia uma trajetória legislativa consistente de manutenção e alargamento progressivo da isenção, desde os seus antecedentes na década de 1990 até à extensão ao BPF.

Em nenhum momento da evolução legislativa o legislador introduziu critérios de proporcionalidade, graduação ou limitação da isenção em função da intensidade do envolvimento das entidades beneficiárias.

5.4. Elemento teleológico

O elemento teleológico constitui a chave da interpretação, na medida em que permite aceder à finalidade que o legislador pretendeu alcançar — o problema que quis resolver e o resultado que quis atingir — e eleger, entre os sentidos possíveis do texto, aquele que mais fielmente serve essa finalidade.

No caso vertente, a finalidade da isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo consiste em assegurar a neutralidade fiscal das operações em que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF participem, eliminando obstáculos fiscais que possam dificultar ou encarecer o financiamento de projetos de interesse público europeu e nacional.

A neutralidade fiscal configura, neste contexto, um instrumento de correção de uma assimetria que, de outro modo, penalizaria operações geradoras de benefícios coletivos — designadamente a promoção do investimento, da inovação, da competitividade e do desenvolvimento sustentável.

Conforme referido no enquadramento, o BEI é a instituição financeira da UE, criada pelo Tratado de Roma de 1958, com a missão de contribuir para o desenvolvimento equilibrado do mercado comum europeu, concedendo financiamentos a projetos que promovam os objetivos da União.

Se a isenção fosse aplicada apenas de forma parcial e proporcional, como sustenta a AT, criar-se-iam custos de transação adicionais, complexidade administrativa e insegurança jurídica que poderiam desencorajar a participação do BEI em operações de financiamento conjunto com bancos comerciais — precisamente as operações em que a intervenção do BEI tem maior valor acrescentado, ao catalisar investimento privado e viabilizar projetos que, de outra forma, não encontrariam financiamento suficiente⁴.

Uma interpretação que conduzisse à aplicação meramente proporcional da isenção inverteria a lógica do sistema, criando uma assimetria injustificável: quanto mais complexa e estruturada fosse a operação de financiamento — e, por conseguinte, quanto maior fosse o seu potencial de impacto económico —, menor seria o benefício fiscal efetivo.

4 Neste sentido, Jorge Belchior Laires e Rui Pedro Martins afirmam que: "Para uma correta interpretação da norma, importa entender o BEI e as motivações que levaram à sua criação. Conforme resulta da informação constante do site do BEI, o mesmo foi criado em 1958 pelo Tratado de Roma com o propósito de colaborar na defesa dos interesses dos Estados Membros da UE, em concreto, na consolidação do mercado interno e no reforço da coesão económica e social. De forma a concretizar tais objetivos, o BEI sempre se focou na concessão de financiamentos e na prestação de garantias a favor de entidades que investem (ou intervêm) no desenvolvimento das redes transeuropeias de energia, telecomunicações e transportes, bem como a PME (com grande foco no setor do capital de risco). Deste modo, a isenção visa desonerar de Imposto do Selo o BEI e as contrapartes das operações que realiza, atendendo à importância de tais operações no desenvolvimento económico e social da UE" — cfr. dos autores, *Imposto do Selo, Operações Financeiras e de Garantia*, Editora Almedina, 1.ª Edição, 2019, pp. 233 e 234.

Ora, é precisamente nestas operações de financiamento conjunto — em que o BEI atua lado a lado com bancos comerciais para viabilizar projetos de grande dimensão — que a intervenção do BEI tem maior relevância para a prossecução dos objetivos de política económica europeia.

Uma interpretação que dificultasse estas operações de financiamento contrariaria frontalmente os objetivos prosseguidos pela isenção e pelo próprio BEI enquanto instituição ao serviço do desenvolvimento económico europeu, frustrando a finalidade que o legislador pretendeu alcançar ao consagrar a isenção.

O argumento teleológico é significativamente reforçado pela extensão da isenção ao BPF, operada pela Lei n.º 82/2023, que evidencia a vontade do legislador de alargar — e não de restringir — o âmbito da neutralidade fiscal a novas entidades de interesse público.

A inclusão do BPF no âmbito da isenção revela a mesma lógica que preside à isenção do BEI: eliminar obstáculos fiscais que possam dificultar ou encarecer as operações de financiamento em que estas instituições de interesse público participem.

Ora, se a isenção devesse aplicar-se apenas de forma proporcional ao envolvimento do BPF (ou do BEI) na operação, o efeito prático seria o de manter uma tributação residual sobre operações que o legislador expressamente quis desonerar.

Esta tributação residual, para além de contrariar a *ratio legis* da isenção, geraria custos de contexto desproporcionados — designadamente custos de cálculo da proporção, custos de contencioso e custos de incerteza jurídica — que poderiam desencorajar a participação do BPF e do BEI em operações de financiamento conjunto.

Em face do exposto, o elemento teleológico impõe, de forma perentória, que a isenção opere integralmente e sem graduações proporcionais.

5.5. Síntese dos elementos interpretativos e refutação da interpretação alternativa adotada pela AT

Assentes estas premissas metodológicas, a convergência dos elementos interpretativos analisados é inequívoca e categórica: (i) o elemento literal, pela aplicação das regras gerais de interpretação e pela atribuição de conteúdo útil ao critério de *interveniente*, aponta para que a isenção opere em função da mera presença das instituições comunitárias, do BEI ou do BPF no ato ou contrato, sem qualquer graduação proporcional; (ii) o elemento sistemático, pela inserção da isenção no artigo 7.º — e não no artigo 6.º — do Código do Imposto do Selo e pela articulação com o direito europeu primário, confirma que a isenção não se circunscreve aos casos em que o encargo do imposto recaia sobre aquelas entidades, nem admite graduações proporcionais; (iii) o elemento histórico, pela continuidade legislativa de mais de três décadas, pela ausência de qualquer limitação proporcional nas sucessivas redações da norma e pela doutrina administrativa da própria AT, evidencia uma intenção ampla e não restritiva; e (iv) o elemento teleológico, pela finalidade de assegurar a neutralidade fiscal das operações de financiamento de interesse público, impõe que a isenção opere de forma integral e automática.

Todos estes elementos apontam para a mesma conclusão: a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo aplica-se integralmente aos atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF sejam intervenientes ou destinatários, independentemente da proporção do seu envolvimento financeiro ou da existência de outros beneficiários das garantias prestadas.

Os benefícios fiscais reclamam tipicidade e respeito pelo princípio da legalidade, mas a legalidade não é sinónimo de literalismo redutor. Quando o texto normativo admite leituras concorrentes, a mais adequada é aquela que preserva a coerência do sistema, evita soluções absurdas e realiza a finalidade normativa — critérios que a interpretação da isenção integral satisfaz cumulativamente, ao passo que a interpretação proporcional sustentada pela AT sacrifica a unidade do regime e frustra a sua teleologia.

Importa ainda, por um dever de completude, sintetizar e refutar os principais argumentos que poderiam sustentar a interpretação alternativa defendida pela AT, sem prejuízo do tratamento mais desenvolvido que lhes é dedicado nos pontos pertinentes do presente artigo.

O primeiro argumento é de natureza contratual: a AT sustenta que, num pacote de garantias com vários beneficiários, seria possível identificar "*feixes de obrigações/garantias individualizados*", autonomizando as garantias constituídas a favor do BEI das demais. Conforme demonstrado no ponto 4.2 supra, este argumento é contrariado pela natureza unitária e indivisível do pacote de garantias — expressa no clausulado contratual e confirmada pela existência de um valor máximo garantido único, sem sublimites individuais por parte financeira —, devendo a ambiguidade ser resolvida pelo recurso aos demais elementos interpretativos, todos convergentes na interpretação que propugnamos.

O segundo argumento invoca o princípio da interpretação restritiva dos benefícios fiscais. Ora, esta concepção tem sido progressivamente abandonada pela doutrina e pela jurisprudência mais recentes, que reconhecem a aplicação dos cânones gerais de interpretação às normas tributárias, incluindo as normas de isenção, sem qualquer reserva ou especial restritividade.

O terceiro argumento sustenta que a aplicação integral da isenção equivaleria a um inadmissível "efeito de contágio". Conforme analisado no ponto 4.2 supra, esta leitura é frontalmente contrariada pela letra da lei e pela jurisprudência arbitral, que qualificou o critério de graduação proporcional introduzido pela AT como desprovido de qualquer suporte legal.

Em suma, nenhum dos argumentos invocados em abono da interpretação alternativa se afigura suficientemente sólido para infirmar a convergência dos elementos interpretativos analisados. A interpretação que reconhece a isenção integral permanece a mais fundamentada e a única compatível com a letra da lei, a coerência do sistema, a trajetória legislativa e a finalidade normativa.

A AT está vinculada à lei tal como o legislador a formulou, podendo interpretar as normas dentro dos limites do sentido normativo, mas sem nunca criar, de forma arbitrária e inadmissível, novas normas restritivas que reduzam o âmbito de aplicação de isenções em sentido desfavorável aos sujeitos passivos.

6. Análise da decisão arbitral proferida no processo n.º 302/2024-T

A decisão arbitral proferida em 1 de outubro de 2024 no processo n.º 302/2024-T do CAAD constitui, até à data e tanto quanto é do conhecimento das autoras, o único precedente jurisprudencial sobre a aplicação da isenção de Imposto do Selo prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo a pacotes de garantias em operações de financiamento sindicado.

O Tribunal Arbitral coletivo julgou totalmente procedente o pedido de pronúncia arbitral, determinando a anulação integral do ato tributário impugnado por erro manifesto nos pressupostos de direito, com a consequente devolução do imposto indevidamente retido.

Na sua fundamentação, o Tribunal Arbitral censurou de forma inequívoca a posição da AT, estruturando a análise em torno de quatro eixos fundamentais.

Em primeiro lugar, o Tribunal procedeu a uma análise factual rigorosa do pacote de garantias em causa, concluindo que *"o BEI é beneficiário/destinatário das garantias prestadas ao abrigo do Aditamento ao Contrato das Garantias, como é interveniente naquele Aditamento, ou seja, é também parte no contrato através do qual foram prestadas tais garantias"*. O Tribunal sublinhou que as garantias estão *"genética e funcionalmente ligadas"* e que, *"em caso de incumprimento pela Requerente face a qualquer uma das "Partes Financeiras", a Parte Financeira afetada (incluindo o BEI) poderá acionar o "Pacote de Garantias", para satisfazer o valor do crédito que então tiver, tendo como limite máximo garantido"* o valor total do pacote.

Em segundo lugar, o Tribunal censurou frontalmente o critério de proporcionalidade aplicado pela AT, qualificando-o como desprovido de suporte legal. O Tribunal assinalou que a AT *"retira daí a possibilidade de aplicar uma regra de "proporcionalidade de isenção" (o "proporcional correspondente à parte referente ao BEI")", "deixando de fora da isenção algumas situações em que o BEI é manifestamente interveniente, embora não seja o único, e ainda que não seja o beneficiário das garantias"*, concluindo que a AT *"introduz um critério de graduação (equitativa?) que não tem qualquer suporte legal"* e que *"a alínea o) do n.º 1 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo não admite uma leitura que legitime a adoção de um critério de ponderação criado ad hoc pela AT com base numa análise casuística baseada em alegados elementos de justiça"*.

Em terceiro lugar, o Tribunal acolheu expressamente os quatro elementos de interpretação — literal, sistemático, histórico e teleológico — como pilares da sua fundamentação.

No plano literal, concluiu que a isenção é *"estabelecida em função do sujeito"* e que *"não é único pressuposto da isenção o BEI ser destinatário dos efeitos jurídicos desses mesmos atos, contratos, ou operações"*, bastando que *"intervenha nos atos, contratos ou operações sujeitas a imposto do selo"*.

No plano histórico, invocou as leis antecedentes como confirmação da vontade continuada do legislador. No plano teleológico, sublinhou *"a intenção de facilitar as operações do BEI tendo em conta o regime normativo especial que se lhe aplica em termos fiscais"*.

Em quarto lugar, o Tribunal concluiu que *“quer o elemento literal, quer o elemento sistemático, demonstram que a intenção do legislador foi a de isentar os atos, contratos e operações em que o BEI seja beneficiário/destinatário ou interveniente/parte nos contratos, sem criar qualquer critério adicional — para o qual não existe base legal — nomeadamente em relação à delimitação do montante, proporção ou percentagem da base tributável à qual deveria aplicar-se a isenção”*.

Do que antecede resulta que a decisão arbitral proferida no processo n.º 302/2024-T constitui um precedente de particular relevância, na medida em que acolheu, de forma fundamentada e convergente, todos os elementos interpretativos que sustentam a aplicação integral da isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo, censurou inequivocamente o critério de proporcionalidade introduzido pela AT e confirmou que a isenção opera em função da mera presença do BEI como interveniente ou destinatário no ato ou contrato, sem admitir qualquer graduação proporcional.

7. Implicações práticas para a estruturação das garantias em operações de financiamento sindicado

A análise desenvolvida no presente artigo e a decisão arbitral proferida no processo n.º 302/2024-T permitem extrair um conjunto de orientações práticas para a estruturação de operações de financiamento que envolvam as instituições comunitárias, o BEI e/ou o BPF.

Em primeiro lugar, a constituição de pacotes de garantias unitários e indivisíveis, em que o BEI e/ou o BPF figurem como partes intervenientes e beneficiários, deve ser acompanhada de uma estipulação contratual inequívoca quanto à interligação das garantias e à inexistência de sublimites individuais por parte financeira. Esta clareza contratual facilita a demonstração da natureza unitária do pacote e reforça a aplicabilidade integral da isenção de Imposto do Selo.

Em segundo lugar, nos casos em que o Cartório Notarial proceda à liquidação de Imposto do Selo sobre o pacote de garantias, é recomendável que o contribuinte apresente tempestivamente reclamação graciosa, invocando a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo, para depois, se necessário, poder discutir judicialmente o tema.

Em terceiro lugar, a extensão da isenção ao BPF pela Lei n.º 82/2023 abre novas possibilidades de estruturação. Nas operações em que participem simultaneamente o BEI, o BPF e bancos comerciais, a presença de qualquer uma destas entidades como interveniente ou destinatário no contrato de garantias é suficiente para desencadear a isenção integral, reforçando a atratividade das operações de financiamento conjunto.

Por fim, é recomendável que os intervenientes nestas operações — mutuários, instituições financeiras e cartórios notariais — estejam devidamente informados sobre o alcance da isenção e sobre a jurisprudência arbitral relevante, de modo a evitar liquidações indevidas de Imposto do Selo e os custos de contencioso associados à sua contestação.

Em suma, a correta estruturação contratual das operações de financiamento conjunto — assente na constituição de pacotes de garantias unitários e indivisíveis, com estipulação inequívoca da interligação das garantias e da qualidade de interveniente ou destinatário do BEI e/ou do BPF — constitui a melhor garantia de aplicação integral da isenção de Imposto do Selo, minimizando o risco de liquidações indevidas e os custos de contencioso associados.

8. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do presente artigo permite formular, com segurança, a seguinte conclusão: a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea o) do Código do Imposto do Selo *aplica-se integralmente a todos os atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o BEI ou o BPF sejam intervenientes ou destinatários*, independentemente da proporção do seu envolvimento financeiro, da existência de outros intervenientes ou beneficiários.

Esta conclusão resulta da convergência de quatro elementos interpretativos, todos apontando no mesmo sentido: (i) o elemento literal, que consagra dois critérios alternativos de conexão subjetiva — interveniente ou destinatário — sem qualquer referência a graduações proporcionais, e cuja interpretação conforme ao artigo 9.º, n.º 3, do CC impõe a atribuição de conteúdo útil autónomo a cada um deles; (ii) o elemento sistemático, que, pela inserção da isenção no artigo 7.º — e não no artigo 6.º — do Código do Imposto do Selo e pela articulação com a obrigação de isenção plena decorrente do direito europeu primário, obsta à introdução de qualquer requisito adicional de exclusividade, proporcionalidade ou intensidade de participação; (iii) o elemento histórico, que evidencia uma trajetória legislativa ininterrupta de mais de três décadas, sem que o legislador tenha alguma vez introduzido critérios de proporcionalidade ou graduação; e (iv) o elemento teleológico, que demonstra que a finalidade de assegurar a neutralidade fiscal das operações de financiamento de interesse público só se realiza plenamente se a isenção operar de forma integral e automática.

A decisão arbitral proferida em 1 de outubro de 2024 no processo n.º 302/2024-T — primeiro precedente jurisprudencial sobre esta matéria, tanto quanto é do conhecimento das autoras — veio confirmar esta conclusão de forma categórica.

O Tribunal Arbitral qualificou a posição da AT como assente em *"erro manifesto nos pressupostos de direito"*, censurou a introdução de *"um critério de graduação (equitativa?) que não tem qualquer suporte legal"* e concluiu que a norma de isenção *"não admite uma leitura que legitime a adoção de um critério de ponderação criado ad hoc pela AT com base numa análise casuística baseada em alegados elementos de justiça"*.

A fundamentação do Tribunal acolheu, no essencial, a totalidade dos argumentos interpretativos aqui desenvolvidos — literais, sistemáticos, históricos e teleológicos —, confirmando que a isenção opera em função da mera presença das instituições comunitárias, do BEI ou do BPF como intervenientes ou destinatários no ato ou contrato, sem admitir qualquer graduação proporcional.

Este precedente constitui um marco na consolidação de uma interpretação conforme à lei e aos princípios constitucionais da legalidade tributária, da igualdade e da segurança jurídica.

Os mesmos fundamentos que sustentam a aplicação integral da isenção ao BEI e às instituições comunitárias são integralmente transponíveis para o BPF. A extensão da isenção operada pela Lei n.º 82/2023 não introduziu qualquer critério interpretativo distinto: o legislador utilizou a mesma formulação normativa, pelo que a *ratio decidendi* da decisão arbitral proferida no processo n.º 302/2024-T se aplica às operações em que o BPF seja interveniente ou destinatário.

A posição restritiva da AT — assente na introdução de um critério de proporcionalidade desprovido de fundamento legal, contrariado pela letra da lei, pela inserção sistemática da norma, pela trajetória legislativa, pela doutrina administrativa da própria AT e pela finalidade da isenção — não encontra suporte em nenhum dos elementos interpretativos analisados e foi inequivocamente censurada pela jurisprudência arbitral.

A consolidação de uma jurisprudência uniforme nesta matéria é condição essencial para a segurança jurídica das operações de financiamento de interesse público em Portugal e para a plena realização dos objetivos de política económica que justificaram a criação e o progressivo alargamento desta isenção de Imposto do Selo.