

CAAD: Arbitragem Tributária

Processo n.º: 1152/2024-T

**Tema: CSB — Natureza jurídico-tributária da Contribuição sobre o Setor Bancário
— Âmbito material da jurisdição arbitral tributária.**

DECISÃO ARBITRAL

SUMÁRIO: Está excluída do âmbito material da jurisdição arbitral tributária a apreciação de pretensões consistentes na declaração de ilegalidade e anulação de atos de liquidação da Contribuição sobre o Setor Bancário.

— I — (RELATÓRIO)

A..., S.A., pessoa coletiva n.º ..., com sede na ..., em Lisboa (doravante “a requerente”), veio deduzir pedido de pronúncia arbitral tributária contra a **AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA** (doravante “a AT” ou “a requerida”), peticionando a declaração de ilegalidade dos atos tributários de autoliquidação da Contribuição sobre o Setor Bancário (doravante “a CSB”) relativos aos períodos de tributação de 2020 a 2024 (doravante “as liquidações impugnadas” ou “os atos impugnados”).

Para tanto alegou, em síntese, que é um sujeito passivo de IRC, que, enquanto instituição de crédito, tem por objeto social o exercício da atividade bancária, para a qual obteve autorização por parte do Banco de Portugal em julho de 2014; que no cumprimento das suas obrigações declarativas procedeu à entrega das suas declarações fiscais referentes à CSB (“declaração Modelo 26”) relativas aos anos de 2020 (entregue em 24-06-2020, tendo autoliquidado o montante de EUR 139.724,58), de 2021 (entregue em 28-06-2021, tendo autoliquidado o montante de EUR 116.546,63), de 2022 (entregue em 25-06-2022, tendo autoliquidado o montante de EUR 33.741,78), de 2023 (entregue em 29-06-2022, tendo autoliquidado o montante de EUR 24.380,54) e de 2024 (entregue em 19-06-2024, tendo autoliquidado o

1.

montante de EUR 58.018,35); que em 21-06-2024 deduziu junto da AT pedido de instauração oficiosa de procedimento de revisão tendo por objeto os atos de liquidação de CSB relativos aos anos de 2020, 2021 e 2022, sobre o qual foi proferida, em 25-07-2024, decisão final de indeferimento; que em 23-07-2024 deduziu reclamação graciosa contra os atos de liquidação da CSB relativos aos anos de 2023 e 2024, que foi indeferida por decisão de 19-07-2024; que a partir da entrada em vigor do Regulamento do Mecanismo Único de Resolução [Regulamento (UE) n.º 806/2014] o âmbito das entidades abrangidas pela atividade do Fundo de Resolução nacional foi significativamente reduzido mas, não obstante essa circunstância e apesar de o objetivo de pagamento da CSB se prender, em grande medida, com o financiamento deste Fundo de Resolução, a verdade é que, no que à requerente diz respeito, qualquer benefício que poderia retirar está agora reservado ao Fundo Único de Resolução; que, ainda assim, o Fundo de Resolução nacional continua a receber a receita proveniente da liquidação da CSB pelos seus sujeitos passivos, entre os quais a requerente, não obstante esta entidade, com atividade bancária apenas a partir de julho de 2014, não só não ter contribuído para a crise financeira vivida aquando da introdução da CSB, como não ter ainda atividade à data da ocorrência do auxílio estatal concedido ao banco BANIF (i.e., em janeiro de 2013), não ter atividade significativa à data da resolução do Banco Espírito Santo (i.e., em agosto de 2014), nem ter usufruído nem poder vir a usufruir da proteção do Fundo de Resolução nacional, ao qual a receita da CSB é adstrita; que, desta forma e no que à requerente diz respeito, a CSB configura uma contribuição ilegal e desprovida de proporcionalidade entre o custo que a ela lhe é imputável e qualquer eventual benefício que da Contribuição possa retirar; que esta situação apresenta uma assinalável analogia com o juízo de inconstitucionalidade proferido pelo Tribunal Constitucional quanto à Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético por intermédio do Ac. TC n.º 101/2023; finalmente, que a CSB e o seu regime jurídico viola o princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da CRP, expresso no princípio da equivalência, pela razão de abranger, na sua incidência subjetiva, entidades que não retiram qualquer benefício do tributo e que em nada foram responsáveis pela criação do mesmo, bem como o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

Concluiu peticionando a anulação dos atos de liquidação impugnados na presente arbitragem, bem como a condenação da requerida na restituição à requerente dos montantes de

CSB por esta indevidamente suportado ao abrigo de tais atos e no pagamento de juros indemnizatórios.

Juntou dez documentos, procuração forense e declarou não pretender proceder à designação de árbitro. Atribuiu à causa o valor de EUR 372.411,88 e procedeu ao pagamento da taxa de arbitragem inicial.

*

Constituído o Tribunal Arbitral nos termos legais e regulamentares aplicáveis, foi proferido despacho arbitral a determinar a notificação da administração tributária requerida, na pessoa do seu dirigente máximo, para os efeitos previstos no art. 17.º do RJAT.

Devidamente notificada, a requerida veio apresentar resposta defendendo-se por exceção e impugnação. Por exceção sustentou, em síntese, que dado que a CSB é uma contribuição financeira, e não um imposto, os tribunais arbitrais serão materialmente incompetentes para a apreciação dos litígios àquela relativos por força do disposto no art. 2.º da Portaria n.º 112-A/2011 (doravante “a Portaria de Vinculação”); que na presente arbitragem está em causa uma pretensão dirigida contra uma decisão de indeferimento liminar de um pedido de revisão oficiosa, sendo que a impugnação de atos com essa natureza não apenas escapa à competência da jurisdição arbitral tributária como apenas pode ser deduzida sob a forma de ação administrativa; finalmente, que, dado que o pedido de revisão oficiosa foi liminarmente rejeitado, tendo sido, além disso, apresentado extemporaneamente, nunca poderá ser equiparado à impugnação administrativa a que se refere o artigo 131.º, n.º 1, do CPPT, sendo por isso forçoso concluir pela inimpugnabilidade dos atos de autoliquidação em crise por falta da precedência de impugnação administrativa dentro do prazo legalmente previsto.

Por impugnação sustentou a requerida, em síntese, que as normas que introduziram e regulamentaram a CSB não são inconstitucionais por violação do princípio da equivalência como critério do princípio da igualdade tributária já que a requerente ao operar no mercado financeiro nacional não pode deixar de obter uma prestação ainda que difusa e não perfeitamente quantificável, porquanto em caso de colapso de uma instituição de crédito participante do Fundo de Resolução a intervenção deste visa também atenuar os danos provocados noutros agentes económicos, incluindo instituições de crédito em face do entrecruzamento das próprias operações interbancárias; que não obstante o papel do Mecanismo Único de Resolução e do

Fundo Único de Resolução na resolução de crises bancárias, ambos não excluem a existência de contribuições nacionais e estas, no entendimento que tem vindo a ser sufragado pelos tribunais superiores, funcionam como uma espécie de seguro no sentido de mitigação do risco sistémico, de cujos efeitos a requerente não está excluída, incluindo dos respetivos benefícios; finalmente, que na sujeição da requerente à CSB não se deteta qualquer violação do princípio da equivalência, enquanto critério material de repartição dos encargos públicos próprio da figura das contribuições financeiras.

Concluiu pela sua absolvição da instância arbitral ou, assim não se entendendo, pela improcedência do pedido principal e dos pedidos acessórios e sua consequente absolvição dos mesmos. Juntou um despacho de nomeação de mandatários forenses e um processo administrativo.

*

Notificada para, querendo, se pronunciar acerca das exceções suscitadas no articulado de resposta da requerida, veio a requerente pugnar pela competência da jurisdição arbitral tributária para conhecer do presente litígio atento o carácter fiscal do tributo em causa; que, quanto à arguida impropriedade do meio processual, o que releva, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, é unicamente aferir se a petição do contribuinte tem por objeto a apreciação da legalidade de uma liquidação, pelo que caso o pedido do contribuinte tenha em vista a declaração da ilegalidade de certa liquidação então a impugnação judicial será o meio processual adequado; finalmente, que sempre poderia a requerente fazer uso do prazo de quatro anos previsto no n.º 1 do artigo 78.º da LGT, uma vez que o erro de que enfermam os atos de autoliquidação da CSB referente aos anos de 2020, 2021 e 2022 não lhe era a si imputável, nem teve origem em qualquer comportamento negligente da sua parte, pelo que se encontra cumprido, no caso presente, o ónus de procedimento administrativo prévio exigido pelo n.º 1 do artigo 131.º do CPPT, por remissão da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Portaria 112-A/2011.

*

Foi seguidamente proferido despacho arbitral a dispensar a realização da audiência a que se refere o art. 18.º do RJAT, notificando-se as partes para a apresentação de alegações escritas, a cuja apresentação ambas procederam e nas quais mantiveram no essencial as posições

por si já subscritas nos seus articulados. No prazo para o efeito fixado veio ainda a requerente juntar o comprovativo do pagamento do remanescente da taxa de arbitragem.

— II —
(SANEAMENTO)

Importa, antes de mais, proceder ao saneamento dos autos, tendo aliás presente o elevado número de exceções e questões prévias suscitadas pela requerida no seu articulado de resposta e que, se procedentes, obstam ao conhecimento de mérito e ao prosseguimento da causa.

Nos termos do art. 13.º do CPTA, aplicável à arbitragem tributária por via do art. 29.º, n.º 1, al. c), do RJAT, o conhecimento da competência precede o de todas as demais matérias. Porém, uma vez que, por um lado, o âmbito de atuação da jurisdição arbitral tributária está limitado em razão do valor da causa (art. 3.º, n.º 1, da Port. n.º 112-A/2001) e, por outro lado, a competência funcional das formações, singulares ou colegiais, de julgamento está igualmente dependente do concreto valor fixado para cada arbitragem (art. 5.º, n.ºs 2 e 3, do RJAT), ter-se-á, primeiramente, de proceder à determinação do valor da causa que funciona assim como uma condição prévia à cognição da competência.

Cabe então conhecer das seguintes exceções suscitadas pela requerida, segundo a ordem da respetiva precedência lógica:

- Incompetência da jurisdição arbitral tributária;
- Erro na forma de processo;
- Inimpugnabilidade das liquidações impugnadas.

Finalmente, e não obstante em relação a essas questões inexistir qualquer controvérsia entre as partes, importará por último decidir do preenchimento dos demais pressupostos processuais de conhecimento oficioso, designadamente personalidade e capacidade judiciárias, legitimidade *ad causam* e patrocínio forense.

*

* *

Nos termos do art. 97.º-A do CPPT, quando se impugnem atos de liquidação o valor atendível, para efeitos de custas, será o da importância cuja anulação se pretende. Tendo

5.

presente que a requerente peticiona a invalidação de atos tributários que correspondem a um montante total de EUR 372.411,88 de imposto liquidado e não se vislumbrando qualquer motivo para divergir dessa posição, há que aceitar o montante indicado na p.i., que aliás não foi impugnado pela requerida.

Fixa-se assim à presente arbitragem o valor de EUR 372.411,88.

*

* *

Fixado que está o valor da causa, e uma vez que este excede o dobro do montante da alçada dos tribunais centrais administrativos, é então possível concluir que o presente Tribunal Arbitral Colegial dispõe de competência funcional [art. 5.º, n.º 3, al. a), do RJAT]. É também competente em razão do valor para conhecer da presente arbitragem (art. 4.º, n.º 1, *in fine*, do RJAT e art. 3.º, n.º 1, da Port. n.º 112-A/2011).

*

Vem, porém, suscitada a exceção de incompetência em razão da matéria, sustentando a requerida que, uma vez que está em causa a impugnação de atos de liquidação da CSB e não tendo este tributo a natureza de imposto em sentido próprio, a sindicância dos atos tributários que lhe digam respeito está excluída por força da cláusula negativa de adesão aposta na portaria de vinculação da AT à jurisdição arbitral tributária.

Respondendo, veio a requerente pugnar pela competência da jurisdição arbitral tributária para conhecer do presente litígio atento o carácter fiscal do tributo em causa e que, mesmo a admitir que a CSB se tratasse de uma contribuição financeira em sentido próprio, ainda assim a jurisdição arbitral seria competente para conhecer dos litígios a ela respeitantes, já que o inciso “*impostos*” constante do art. 2.º da Portaria de Vinculação não pode ser interpretado literalmente, mas sim como se referindo ao conceito genérico de tributos.

Ora, a decisão desta questão passa pela seguinte metodologia de abordagem: em primeiro lugar pela averiguação do âmbito material da vinculação da AT à jurisdição arbitral do CAAD; em segundo lugar, pela qualificação jurídico-tributária a dar ao tributo em discussão nestes autos. Finalmente, e face às respostas encontradas nos momentos anteriores, pela averiguação da subsunção das questões que formam o objeto desta arbitragem no âmbito

material da jurisdição arbitral em matéria fiscal confiada aos tribunais tributários instituídos no seio do CAAD.

O âmbito material da jurisdição arbitral tributária encontra-se disciplinado, em primeiro plano, no art. 2.º do RJAT que a delimita materialmente por referência à categoria genérica dos “tributos.” Porém, como se pode inferir a partir do art. 4.º, n.º 1, do mesmo diploma esta jurisdição arbitral compreende-se dentro da modalidade da arbitragem voluntária, pelo que a sua efetividade prática pressupõe uma manifestação, expressa ou tácita, de adesão por parte dos litigantes que dela se socorrem. No caso específico da AT essa manifestação tem de ser expressa e “*depende de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça, que estabelece, designadamente, o tipo e o valor máximo dos litígios abrangidos,*” consentindo assim que a adesão desta entidade à jurisdição arbitral do CAAD possa não abranger a totalidade dos tributos administrados por aquele serviço da Administração direta do Estado, como possa, em qualquer caso, conter-se dentro dos limites máximos que se estabelecerem nesse instrumento de vinculação.

Ora, precisamente ao abrigo daquele preceito legal, o art. 2.º da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março (doravante “a Portaria de Vinculação”) veio restringir os termos da adesão da AT à jurisdição arbitral tributária prevendo expressamente que “[o]s serviços e organismos referidos no artigo anterior [e que correspondem atualmente à Autoridade Tributária e Aduaneira] vinculam-se à jurisdição dos tribunais arbitrais que funcionam no CAAD que tenham por objeto a apreciação das pretensões relativas a impostos cuja administração lhes esteja cometida referidas no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro” (realce adicionado).

Daqui resulta que, no que interessa à economia da presente arbitragem, a adesão da AT à jurisdição arbitral tributária se circunscreve apenas “à análise de questões relativas a impostos, não sendo portanto suscetíveis de recurso a arbitragem, porquanto fogem aos termos de vinculação da administração tributária questões relativas a taxas e contribuições” (SÉRGIO VASQUES / CARLA CASTELO TRINDADE, “O âmbito material da arbitragem tributária”, in Cadernos de Justiça Tributária, n.º 0, 2013. pp. 24-25).

Na verdade, como resulta do art. 9.º, n.º 3, do CC, na interpretação de normas jurídicas o intérprete deverá presumir que o legislador “*soube exprimir o seu pensamento em termo ade-*

quados.” O conceito de “*impostos*” é um conceito técnico-jurídico bem preciso e de contornos claros que, no contexto de um documento jurídico emitido por órgão da Administração fiscal (no caso, pelo seu dirigente máximo), é insuscetível de ser interpretado como sinónimo daqueloutro, mais alargado, de tributo. Daí que o emprego, no art. 2.º da Portaria de Vinculação, da expressão “*impostos*” — em vez da expressão “*tributos*”, usada no art. 2.º do RJAT — não possa deixar de ser lida como a veiculação fiel da *ratio* daquela cláusula deste instrumento de vinculação e, portanto, como se referindo, dentro do género dos tributos, apenas e exclusivamente à espécie tributária dos impostos em sentido próprio.

Com efeito, pelo menos desde a sua expressa consagração constitucional a partir da revisão de 1997, o conceito de tributo compreende, além das já tradicionais espécies dos impostos e das taxas, também as contribuições financeiras a favor de entidades públicas que constituem um *tertium genus* e que “*poderão ser qualificadas como taxas coletivas, na medida em que compartilham em parte da natureza dos impostos (porque não têm necessariamente uma contrapartida individualizada para cada contribuinte) e em parte da natureza das taxas (porque visam retribuir o serviço prestado por uma instituição pública a certo círculo ou certa categoria de pessoas ou entidades que beneficiam coletivamente de uma atividade administrativa)*” (J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Ed. p. 1095; cfr., no mesmo entendimento, Ac. TC n.º 539/2015, Ac. TC n.º 344/2019 e Ac. TC n.º 255/2020). De realçar, porém, que a distinção entre impostos, contribuições financeiras e taxas não é puramente semântica ou onomástica: tem de assentar numa avaliação estrutural do tributo, da sua incidência objetiva e subjetiva e das finalidades recaudatórias que, em concreto, é chamado a prosseguir.

Do exposto resulta que, nos termos da Portaria de Vinculação, à jurisdição arbitral tributária apenas cabe conhecer de litígios em que esteja em causa a declaração de ilegalidade e invalidação de atos de liquidação de impostos, em sentido próprio, sendo-lhe vedado (não por imposição legal, mas por força dos limites apostos à manifestação de adesão da AT à arbitragem voluntária em matéria fiscal) conhecer da legalidade de atos de liquidação de taxas ou das denominadas contribuições financeiras.

Isto visto, torna-se então necessário averiguar da natureza jurídico-tributária da CSB: se, não obstante a sua denominação (“*Contribuição*”), se tratará de um imposto em sentido

próprio ou de uma contribuição financeira. A requerente sustenta que se trata de um imposto; já a requerida invoca estarmos perante uma contribuição financeira.

A esse respeito deixou-se dito na Decisão CAAD 08-11-2019 (P.º 123/2019-T):

O primeiro aspecto a clarificar, na análise da questão em causa, é a da natureza jurídica da Contribuição sobre o Sector Bancário.

Este tributo foi criado pelo artigo 141.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011), e alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento de Estado para 2016).

Nos termos do artigo 8.º do regime da Contribuição sobre o Sector Bancário, “[a] base de incidência definida pelo artigo 3.º, as taxas aplicáveis nos termos do artigo 4.º; bem como as regras de liquidação, cobrança e de pagamento da contribuição são objecto de regulamentação por portaria do Ministro das Finanças, ouvido o Banco de Portugal”. Ao abrigo deste preceito, foi aprovada a Portaria n.º 121/2011.

De acordo com o artigo 6.º, n.º 2 da Portaria n.º 121/2011, a base de incidência da Contribuição sobre o Sector Bancário “é calculada por referência à média anual dos saldos finais de cada mês, que tenham correspondência nas contas aprovadas no próprio ano em que é devida a contribuição”.

A Requerente sustenta que a Contribuição sobre o Sector Bancário é “nos moldes em que foi concretamente liquidada e exigida, configura, sem margem para dúvidas, uma imposição pecuniária unilateral com as características de um imposto”.

Sem prejuízo dos méritos que possa ter a argumentação, nesse sentido, expendida pela Requerente, e suportada em algumas decisões arbitrais proferidas por tribunais constituídos no âmbito do CAAD, o certo é que tal questão foi objecto de extensa análise pelo Pleno do STA, no acórdão de 19-06-2019, proferido no processo 02340/13.0BELRS 0683/17 , tendo-se ali concluído que “Trata-se, pois, de um tributo que,

interessando um grupo homogéneo de destinatários e visando prevenir riscos a este grupo associados, se efectiva na compensação de eventual intervenção pública na resolução de dificuldades financeiras das entidades desse sector, por forma a eliminar os riscos sistémicos dali advenientes. Surgindo assim claramente afirmada a natureza jurídica de contribuição financeira da CSB e não de imposto com finalidade correctiva ou pigouviana.”.

A doutrina do referido aresto, foi, subsequentemente, reafirmado em diversos acórdãos do STA, sobre a mesma matéria, que, pela sua profusão e semelhança, não se justifica aqui individualizar.

Deste modo, em obediência ao dever de aplicação uniforme do direito, invocado pela própria Requerente, e tendo em conta a superioridade hierárquica do STA sobre os tribunais arbitrais em matéria tributária, evidenciada pelo actual regime de recursos das decisões daqueles, conclui-se aqui que a Contribuição sobre o Sector Bancário tem a natureza de contribuição financeira, e não de imposto.

Há assim que concluir que, dentro do género dos tributos, a CSR se compreende na espécie dos impostos em sentido próprio. Nessa medida, a apreciação da legalidade dos atos de liquidação deste imposto, por um lado, é subsumível no âmbito material da jurisdição arbitral dos tribunais tributários instituídos no seio do CAAD e, por outro lado, está compreendida nos termos em que teve lugar a adesão da AT a esta jurisdição arbitral, tal como manifestada na Portaria de Vinculação.

Também na Decisão CAAD 14-10-2019 (P.º 138/2019-T) se discreteou:

Como se conclui no citado acórdão do STA de 19 de Junho de 2019, a motivação legislativa constante dos diplomas que regularam a contribuição para o sector bancário e o Fundo de Resolução legitima a ilação de que a contribuição visou, em primeiro lugar e desde o início, atenuar as consequências resultantes das intervenções públicas no

sector financeiro, face à situação de crise financeira então desencadeada no âmbito desse mesmo sector, reconduzindo-se a um instrumento de apoio na prevenção dos inerentes riscos do sistema, não se destinando a colmatar necessidades genéricas de financiamento do Estado.

Trata-se, nestes termos, de um tributo que, interessando a um grupo homogéneo de destinatários e visando prevenir riscos a este grupo associados, se efectiva na compensação de eventual intervenção pública na resolução de dificuldades financeiras das entidades desse sector, assumindo assim a natureza jurídica de contribuição financeira.

Por seu turno, na Decisão CAAD 14-06-2018 (P.º 347/2017-T) afirma-se persuasivamente que “*perante estes elementos normativos concernentes à incidência subjectiva e objectiva, ao destino das receitas cobradas quanto à entidade beneficiária e aos fundamentos materiais convocados, entende-se que a CSB (na configuração legal *ratione temporis* pertinente a que cabe atender como acima se indicou - n.º 66), deve ser qualificada como uma contribuição financeira, atenta a presença das seguintes notas paradigmáticas: i) constitui um tributo cujas receitas se encontram afectas, mediante consignação subjectiva material, a uma pessoa colectiva pública não territorial; ii) recai exclusivamente sobre um grupo bem delimitado e homogéneo de contribuintes que se encontra sujeito, ou que pelo menos possui conexão, com as atribuições da entidade pública não territorial beneficiária das receitas e com os serviços facultados ou as finalidades públicas que se visam atingir; iii) visa compensar, nos termos de uma bilateralidade genérica ou difusa, certas utilidades perseguidas ou prestações proporcionadas, em moldes genéricos ou difusos, pelas tarefas administrativas cometidas a essa entidade que apenas presumivelmente são provocadas ou aproveitam a esse círculo determinado de contribuintes.*”

Este entendimento tem vindo a ser sucessivamente reiterado em posteriores decisões arbitrais, designadamente Decisão CAAD 04-09-2019 (P.º 182/2019-T), Decisão CAAD 22-01-2020 (P.º 280/2019-T), Decisão CAAD 02-10-2020 (P.º 847/2019-T), Decisão CAAD 18-08-2021 (P.º 879/2019-T), Decisão CAAD 04-09-2020 (P.º 868/2019-T), Decisão CAAD 02-10-2020 (P.º 847/2019-T) e Decisão CAAD 01-09-2020 (P.º 855/2019-T), segundo a qual “o

tribunal arbitral é incompetente ratione materiae para apreciação de litígio que tenha como objeto a contribuição sobre o setor bancário por se tratar de tributo que reveste a natureza de contribuição financeira.”

Finalmente, também o Supremo Tribunal Administrativo concluiu, sem hesitação, pela qualificação da CSB como uma contribuição financeira. Com efeito, no Ac. STA 19-06-2019 (P.º 2340/13.0BELRS) sumariou-se que “*a Contribuição sobre o Setor Bancário [tem] natureza jurídica de contribuição financeira*”, acrescentando-se adiante que “*resulta, portanto, que a CSB (que não se confunde com as demais contribuições para o Fundo de Resolução, [...]) tem inquestionável natureza de uma contribuição financeira que tem por base «uma contraprestação de natureza grupal»*”.

Para melhor compreensão da razão de ser desta contribuição financeira e caracterização do grupo homogéneo, cujo risco específico visa mitigar temos, entre outras, a Decisão CAAD 14-06-2018 (P.º 347/2017-T), que passamos a reproduzir, no essencial:

79. Desenvolvendo mais detidamente esta qualificação da CSB como contribuição financeira, destaque-se, desde logo, que as receitas da CSB encontram-se afectas ao Fundo de Resolução (supra n.º 73), que tem como atribuições prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adoptadas pelo Banco de Portugal e desempenhar todas as demais funções que lhe sejam conferidas no âmbito da execução de tais medidas (supra n.º 74), destinando-se, pois, ao financiamento dos custos inerentes a esse serviço público de apoio à aplicação e de execução de medidas de resolução (cfr. art. 145.º-E do RGICSF) e às finalidades de interesse público que, com tais medidas de resolução, se visam prosseguir (cfr. o disposto no art. 139.º e no art. 145.º-D do RGICSF), pelo que se trata de assegurar, não o financiamento de despesas públicas gerais, mas a cobertura de despesas especiais destinadas a finalidades particulares que são asseguradas ou proporcionadas pelas actividades administrativas causadas ou aproveitadas pelos sujeitos passivos.

80. Desta forma, se em certas justificações apontadas à CSB se convoca, para além do “objectivo geral” “de garantir um contributo deste sector

que reflecta os riscos que o próprio sector gera”, o propósito “de aproximar a carga fiscal suportada pelo sector financeiro da que onera o resto da economia e de o fazer contribuir de forma mais intensa para o esforço de consolidação das contas públicas” (Relatório do Orçamento de Estado para 2011 – vd. supra n.º 76.1) e mesmo “assegurar que todos os agentes económicos, e em particular aqueles com maior capacidade contributiva, são chamados a participar no esforço de ajustamento” (Relatório do Orçamento de Estado para 2015 – vd. supra n.º 76.4), o que pareceria supor um propósito financeiro, a verdade é que o destino actual das receitas do tributo ao Fundo de Resolução demonstra a sua consignação material, não à satisfação das necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas e à cobertura das despesas gerais com o funcionamento dos serviços públicos, mas ao financiamento de específicas tarefas administrativas provocadas ou aproveitadas por certa categoria de sujeitos passivos, tarefas essas que são apoiadas ou executadas pelo Fundo de Resolução. [...].

81. [...] como se escreveu na já mencionada sentença do Tribunal Tributário de Lisboa emitida no processo n.º 2133/14.7BELRS: “Desde a sua criação (e não obstante a consignação das suas receitas ao Fundo de Resolução ter só sido legalmente consagrada em 2012), a Contribuição para o Sector Bancário visou, pois, desde logo mitigar as consequências advenientes das intervenções públicas no sector financeiro, não se destinando a responder a necessidades genéricas de financiamento do Estado, ao contrário dos impostos, mas sim a uma necessidade específica e identificada de prevenção de riscos sistémicos”; “Este tributo foi criado para fazer face a situações de crise financeira, das quais os seus sujeitos passivos são potenciais causadores, bem como potenciais beneficiários dos valores arrecadados enquanto potenciais destinatários de medidas de resolução (cfr., v.g., o art. 116.º-O, do

RGICSF), não se podendo encarar a finalidade da tributação em causa como meramente reditícia e visando a satisfação de necessidades financeiras do Estado em sentido amplo”. Em suma, entende-se que está fora de causa explicar a CSB segundo uma lógica essencialmente reditícia, como é aquela que preside aos impostos [...].

84. No que concerne aos contribuintes atingidos pela CSB, conforme resulta do art. 2.º do RJCSB e do art. 2.º da Portaria n.º 121/2011 (vd. supra n.º 68), trata-se de um grupo delimitado em termos precisos e homogéneos, caracterizado pela natureza de instituições de crédito, portanto, de entidades prestadoras dos serviços financeiros pertinentes de recepção do público de depósitos ou outros fundos reembolsáveis e de concessão de crédito por conta própria (cfr. art. 2.º-A, al. w) e art. 4.º do RGICSF), sejam instituições de crédito com sede principal e efectiva da administração situada em território português, sejam filiais em Portugal de instituições de crédito que não tenham a sua sede principal e efectiva da administração em território português, sejam sucursais em Portugal de instituições de crédito com sede principal e efectiva fora do território português (citadas alíneas a), b) e c) do art. 2.º do RJCSB e do art. 2.º da Portaria n.º 121/2011).’

85. O tributo assume natureza comutativa, porquanto, muito embora não envolva uma contraprestação individualizada de que um certo sujeito passivo seja especificamente causador ou beneficiário, tem associado contrapartidas de índole global, com vocação grupal por serem imputáveis, de modo genérico, ao circunscrito círculo das instituições de crédito que operam em território nacional, que, pelo menos de modo presumível, aproveitam e/ou provocam as prestações administrativas em causa, justamente as medidas de resolução e as finalidades com elas visadas (cfr. arts. 153.º-C do RGICSF e 2.º, n.º 2 do Regulamento do Fundo de Resolução, 145.º-AB do RGICSF e 145.º-C do RGICSF).

86. *A respeito da actividade administrativa aproveitada ou causada pelas instituições de crédito sujeitos passivos da CSB deve-se dar particular destaque ao objectivo essencial da prevenção, mitigação ou contenção dos riscos sistémicos, que é explicitamente invocado, como acima se citou, em preâmbulos de diplomas ou em justificações de motivos atinentes à normatividade disposta (cfr. n.ºs 76.1, 76.2 e 76.3). Como escreve sobre as finalidades prosseguidas pelo instituto da resolução bancária JOÃO PAULO VASCONCELOS RAPOSO, "Regime europeu de recuperação e resolução de instituições financeiras: Resposta efetiva ou "wishful thinking"? (A solução do BES como "case study")" in *Julgar Online*, Outubro de 2016, p. 10: "Uma primeira finalidade será a de garantir a manutenção das funções vitais do banco intervencionado, as suas critical functions, desde logo as atinentes a garantia de depósitos e sistema de pagamentos, além da sua operacionalidade enquanto agente de mercado, máxime interbancário./ Não haverá maior propiciador de risco sistémico que o pânico que se pode instalar quando uma instituição financeira deixe de cumprir as suas obrigações para com depositantes ou de operar pagamentos./ Do que se disse antes decorre a segunda finalidade e que pode qualificar-se de propósito central: - a prevenção do efeito de contágio de dificuldades sofridas por instituições financeiras. Dito de outro modo, diminuição e/ou controlo do risco sistémico decorrente da insolvência de IF./ Tal redução do risco sistémico será assegurada não apenas pelo prosseguimento da primeira finalidade, a de assegurar as funções vitais do banco, mas acompanha toda a estruturação do regime de resolução, desde a imposição de elaboração de planos de recuperação e resolução, passando pelos mecanismos de avaliação de tais planos e da atividade da IF em geral, indo desde os caminhos de reestruturação e liquidação até à própria instituição de um Fundo de Resolução que financie as*

medidas ou mecanismos a implementar. A gestão e redução do risco sistémico constitui o “tronco central” deste instituto”. [...].

Acresce, como bem se refere na Decisão CAAD 14-06-2018 que se vem citando (cfr. n.º 90), que *“a caracterização de um tributo deve ser realizada em atenção à sua estrutura global, em razão da materialidade dominante da sua configuração regulativa, não em função de aspectos parcelares e fragmentários, designadamente das particularidades ou da situação específica de determinados sujeitos passivos, sob pena de se incorrer numa qualificação jurídica em “miettes”. Ora, impõe-se imediatamente notar que, como resulta da definição da incidência subjectiva do tributo (art. 2.º do RJCSB e art. 2.º da Portaria n.º 121/2011), a homogeneidade do grupo abrangido pela CSB é dada pela caracterização comum dos sujeitos passivos como instituições de crédito ou como filiais ou sucursais de instituições de crédito, não como entidades participantes obrigatórias do Fundo de Resolução, nunca tendo coincidido o âmbito destas duas categorias.”*

Isto posto, temos, em síntese, que a estabilidade do sistema financeiro como um todo constitui um pressuposto fundamental do acesso e permanência das instituições de crédito no sector bancário. Este princípio é transversal a todo o sector e beneficia, quer direta, quer indiretamente, todas as instituições de crédito que nele atuam.

Para esse efeito as instituições portuguesas e europeias têm vindo a instituir todo um conjunto de mecanismos complementares (MUR, CUR e FR), cuja arquitetura tem como objetivo último garantir a estabilidade do sistema financeiro europeu de que todas as entidades nele atuantes beneficiam e gozam. Entre esses mecanismos emerge o Fundo de Resolução que, para além da missão de garantir a estabilidade do nosso sistema financeiro, visa contribuir para garantir os depósitos dos depositantes das instituições de crédito de pequena dimensão.

As receitas consignadas ao Fundo de Resolução visam contribuir, como ficou dito supra, para mitigar o risco que caracteriza o funcionamento e a existência destas instituições: o chamado risco sistémico que pelo seu efeito de contágio põe em causa a estabilidade financeira sem a qual os bancos não podem entrar nem atuar no sistema bancário. Quando a requerente entrou no sector financeiro, significa que passou a integrar um grupo homogéneo de instituições, que se caracteriza precisamente pelo atrás denominado risco sistémico, cuja

ocorrência se encontrava mitigada pelo Fundo de Resolução porque se este não existisse não teriam criadas as condições de estabilidade que permitissem a sua entrada no sector bancário. O que significa que o SP passou a beneficiar desde logo do facto de o FR já se encontrar capitalizado à custa das contribuições de todas as instituições de crédito que atuavam no sistema. No fundo o SP beneficiou das contribuições dos outros bancos e da existência de um Fundo capitalizado por outras instituições da mesma natureza já existentes e atuantes no setor bancário. Sendo que, repita-se, sem essa estabilidade alcançada através das contribuições de outras instituições o SP não teria sequer podido entrar no sistema financeiro.

Daí não proceder minimamente o argumento da requerente no sentido de que não beneficiou ou retirou qualquer benefício do Fundo de Resolução. Este argumento não tem minimamente em conta as características do setor bancário, cuja estabilidade e confiança têm de ser encaradas de forma global e não por instituição. Também não colhe o argumento de que se tiver problemas será liquidado e não beneficia do Fundo de Resolução. Acontece que, ainda que assim seja, a verdade é que os seus depositantes vão beneficiar Fundo de Garantia de Depósitos o que contribui para dar confiança e credibilidade ao sistema, características sem as quais os bancos não podem operar. A existência de um sistema financeiro estabilizado e que garanta a confiança dos depositantes constitui condição de acesso e permanência em especial no setor bancário para todas as instituições de crédito encaradas no seu conjunto e não isoladamente.

Em conclusão, tendo-se concluído que a CSB constitui uma contribuição financeira, e demonstrado a improcedência da posição da requerente em sentido contrário, fica necessariamente afastada a possibilidade de serem submetidos à jurisdição arbitral os litígios relativos a esta tipologia tributária: uma vez que a pretensão arbitral deduzida nestes autos por objeto atos de liquidação da CSB, tributo que reveste a natureza jurídica de contribuição financeira, é o presente Tribunal Arbitral incompetente em razão da matéria para conhecer da causa por força do art. 2.º, n.º 1, al. a), do RJAT e dos limites apostos ao instrumento de vinculação à arbitragem tributária institucionalizada do CAAD por parte da administração tributária requerida, tal como resulta do art. 2.º da Portaria de Vinculação.

Procede assim a exceção de incompetência suscitada pela requerida no seu articulado de resposta, termos em que deverá a requerida ser absolvida presente instância arbitral, como se determinará a final.

*

* *

Uma vez assente a incompetência deste Tribunal Arbitral, fica prejudicado o conhecimento de todas as demais exceções e questões obstativas do conhecimento da causa suscitadas pela requerente no seu articulado de resposta na medida em que, como se extrai do vulgarmente denominado princípio *kompetenz-kompetenz*, os poderes jurisdicionais de um tribunal incompetente cingem-se apenas ao conhecimento e declaração da sua própria incompetência, sendo-lhe defeso apreciar e decidir qualquer outra questão relativa à conformação da relação jurídica processual e, muito menos, ao julgamento da relação material controvertida.

*

* *

Tendo sido a requerente a dar causa à extinção da presente instância, é ela a responsável pelas custas da arbitragem — art. 12.º, n.º 2, do RJAT e arts. 4.º, n.º 5, e 6.º, al. a), do Regulamento de Custas da Arbitragem Tributária do CAAD.

Desse modo, tendo em conta o valor atribuído ao processo em sede de saneamento, por aplicação da Tabela I anexa ao mencionado Regulamento — e atendendo a que não se encontra prevista qualquer redução das custas processuais quando o processo conclua sem prolação de decisão de mérito —, a final fixar-se-á a taxa de arbitragem no montante de EUR 6.120,00, em cujo pagamento será condenada a requerente.

— III —
(DISPOSITIVO)

Assim, pelos fundamentos expostos, acordam os árbitros que compõem o presente Tribunal Arbitral Colegial em:

- a) Julgar procedente a exceção incompetência em razão da matéria e, consequentemente, absolver a requerida Autoridade Tributária e Aduaneira da presente instância arbitral;

- b) Julgar prejudicado o conhecimento das restantes exceções e demais questões obstativas do conhecimento do mérito da causa suscitadas no articulado de resposta da requerida; e
- c) Condenar a requerente A..., S.A. no pagamento das custas do presente processo, cuja taxa de arbitragem se fixa em EUR 6.120,00.

Notifiquem-se as partes.

Registe-se e deposite-se.

CAAD, 16 de maio de 2025

O Tribunal Arbitral Colegial,

Fernanda Maçãs
(Presidente)

Magda Feliciano

Gustavo Gramaxo Rozeira
(Relator)