

CAAD: Arbitragem Tributária

Processo n.º: 809/2024-T

Tema: CSR — Natureza jurídico-tributária da Contribuição de Serviço Rodoviário — Âmbito material da jurisdição arbitral tributária — Impugnação arbitral de atos de repercussão de tributos — Legitimidade ativa do repercutido — Ineptidão da petição inicial — Caducidade do direito de ação.

DECISÃO ARBITRAL

— I —

A..., **S.A.**, pessoa coletiva n.º ..., com sede na ..., ..., n.º ..., em Vila Nova de Famalicão (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 de liquidação de Contribuição de Serviço Rodoviário (“CSR”) refletidos nas faturas que identificou e cujo encargo tributário teria sido repercutido na esfera dela requerente (doravante “as liquidações impugnadas” ou “os atos impugnados”).

Para tanto alegou, em síntese, que é uma sociedade comercial que se dedica à construção e reparação de estradas, edifícios e pistas de aeroportos; que no âmbito da sua atividade adquiriu no período compreendido entre janeiro de 2020 e dezembro de 2022 617.502,53 litros de combustível; que o preço que pagou pelo referido fornecimento de combustíveis compreendeu, por força da repercussão efetuada pela entidade comercializadora desses produtos petrolíferos, os montantes suportados por esta entidade a título de CSR aquando da introdução dos combustíveis no consumo, ascendendo o encargo tributário repercutido sobre a requerente a EUR 68.542,78; que em 07-02-2024 a requerente deduziu junto da Alfândega de Braga um pedido de revisão oficiosa peticionando a anulação parcial dos atos de liquidação indevidamente emitidos, e a devolução do valor invalidamente cobrado, não tendo a AT se pronunciado no prazo de quatro meses previsto no art. 57.º, n.º 1, da LGT, consubstanciando, desse modo, um indeferimento tácito; que os atos de liquidação de CSR sobre a sua fornecedora padecem de ilegalidade decorrente de erro nos pressupostos de direito na medida em que os

1.

preceitos da Lei n.º 55/2007 reguladores daquele tributo ofendem o disposto no art. 1.º, n.º 2, da Diretiva n.º 2008/118; que a CSR se configura como um imposto com repercussão legal e que, pese embora a requerente não seja sujeito passivo deste imposto, tendo em consideração a sua qualificação como consumidor final de produtos petrolíferos e energéticos sujeitos a CSR tal imposto foi diretamente repercutido na sua esfera jurídica, pelo que lhes assiste legitimidade para o presente processo nos termos do art. 18.º, n.º 4, al. a), da LGT; que, conseqüentemente, as liquidações impugnadas são parcialmente ilegais e anuláveis; finalmente, que a anulação dos atos impugnados deverá implicar igualmente a conseqüente restituição dos montantes ilegalmente liquidados e subseqüentemente repercutidos na esfera jurídica da requerente, assim como na condenação da requerida a pagar juros indemnizatórios.

Concluiu peticionando a anulação do ato de indeferimento tácito do pedido de revisão oficiosa por si deduzido, e bem assim dos atos de liquidação impugnados na presente arbitragem, bem como a condenação da requerida na restituição à requerente dos montantes de CSR por esta indevidamente suportado e no pagamento de juros indemnizatórios.

Juntou três documentos e declarou não pretender proceder à designação de árbitro. Atribuiu à causa o valor de EUR 68.542,78 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 a AT está vinculada à jurisdição arbitral tributária por força da Portaria n.º 112-A/2011, nos termos da qual estão abrangidas apenas as pretensões relativas a “*impostos*”, sendo que a CSR não é um imposto, mas antes uma contribuição financeira a favor de entidade pública, pelo que os litígios relativos aos atos a ela referentes estão excluídos da jurisdição arbitral tributária; que a incompetência desta jurisdição resulta ainda da circunstância da requerente vir peticionar a desaplicação de diplomas legislativos aprovados por lei da Assembleia da República, decorrentes do exercício da função legislativa e, portanto, pretende sujeitar as normas reguladoras da CSR à fiscalização abstrata do CAAD, o que a esta entidade não seria consentido; que, ainda assim, o que está em causa na

pretensão deduzida é a impugnação não dos atos de liquidação da CSR mas, na verdade, dos atos de repercussão desse tributo sobre o consumidor final, os quais, por se tratar de uma repercussão meramente económica ou de facto e não legalmente imposta, estão igualmente excluídos do âmbito material da jurisdição arbitral tributária; que apenas os sujeitos passivos que tenham procedido à introdução dos produtos no consumo em território nacional possuem legitimidade para solicitar o reembolso do imposto pago e, portanto, apenas a estes será lícito solicitar a revisão das correspondentes liquidações com vista ao reembolso dos montantes cobrados, de modo que, nos termos dos arts. 15.º e 16.º do CIEC, os adquirentes dos produtos carecem de legitimidade procedimental para solicitação da revisão do ato tributário e consequente pedido de reembolso do imposto nem dispõem, consequentemente, de legitimidade processual para impugnar os atos de liquidação e o ato de indeferimento da revisão oficiosa; que a requerente carece ainda de legitimidade substantiva, o que consubstancia uma exceção perentória conducente à absolvição do pedido; que se verifica ainda a exceção de ineptidão da petição inicial, na medida em que o pedido arbitral não identifica qualquer ato tributário, violando o requisito do art. 10.º, n.º 2, al. b), do RJAT, o que determina a nulidade de todo o processo e, obstando a que o tribunal conheça do mérito da causa, deverá também conduzir à absolvição da instância; que a petição inicial seria ainda inepta em virtude da ininteligibilidade do pedido e da contradição entre este e a causa de pedir, na medida em que formularia um pedido de anulação de liquidações que não identifica através da mera impugnação de alegadas repercussões, sem sequer identificar o nexo entre estas e aquelas; finalmente, que na data de apresentação dos pedidos de revisão oficiosa já teria terminado o prazo de 3 anos previsto no art. 15.º, n.º 3, do CIEC para requerer o reembolso do valor pago alegadamente por repercussão económica de CSR no que se refere a todas as aquisições efetuadas pela requerente, assim como o prazo de 120 dias previsto no art. 78.º, n.º 1, da LGT, não podendo a requerente fazer-se valer do prazo de quatro anos previsto na segunda parte deste último preceito legal por inexistir qualquer erro imputável aos serviços, circunstância que resulta na caducidade do direito de ação da requerente.

Por impugnação sustentou a requerida, em síntese, que a requerente não logrou fazer a prova de ter pago e suportado integralmente, por repercussão, o encargo de pagamento da CSR, sendo que recaía sobre si o ónus da prova dessa factualidade; que das faturas juntas com a p.i.

apenas constam valores referentes ao IVA, não se fazendo qualquer referências a montantes pagos a título de ISP ou CSR, não tendo também sido apresentados quaisquer comprovativos de pagamento ao Estado dos referidos tributos; que, portanto, a requerente não logrou demonstrar quer os montantes de tributo alegadamente sobre si repercutidos no período em causa, quer que esta tenha de facto suportado a CSR por repercussão, e em que medida; que, além do mais, o montante de CSR que a requerente alega ter suportado por repercussão é calculado de forma incorreta, uma vez que nos termos do art. 91.º do CIEC a unidade tributável dos produtos petrolíferos e energéticos (e consequentemente da CSR) é de 1000 litros convertidos à temperatura de referência de 15º C, mas porém a requerente adquiriu os combustíveis indicados nas faturas que junta com a sua p.i. à temperatura ambiente, circunstância que torna impossível, na fase da cadeia logística em que a requerente se encontra, determinar a eventual parte da CSR efetivamente repercutida no preço por ela pago nos fornecimentos de combustíveis que invoca como causa de pedir; que, além do mais, é falso o pressuposto, em que assenta a causa de pedir da requerente, de que o Tribunal de Justiça da União Europeia tenha alguma vez declarado a incompatibilidade do regime da CSR com o Direito Europeu, inexistindo qualquer desconformidade do regime deste tributo com a Diretiva n.º 2008/118 porquanto não há qualquer decisão judicial transitada em julgado que assim o declare, tanto mais que existiu e existia à data dos factos uma conexão entre o destino da CSR e o motivo específico de redução da sinistralidade e de sustentabilidade ambiental que levou à sua criação legal; finalmente, que a haver lugar ao pagamento de juros indemnizatórios, estes devem ser contados depois de decorrido um ano sobre a apresentação do pedido de revisão oficiosa e não, como é peticionado, desde a data do pagamento do imposto.

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 e vários

arestos deste CAAD que invocou; que, quanto à arguida ilegitimidade ativa, também a mesma é improcedente porquanto a requerente fundamenta adequadamente a existência de repercussão legal e da sua legitimidade no pedido de pronúncia arbitral; que a petição inicial não padece de qualquer vício gerador da sua ineptidão atendendo a que as faturas já juntas com a p.i. são suficientes para evidenciar os atos de liquidação impugnados; que, além do mais, inexistente qualquer contradição entre a causa de pedir e o pedido, porquanto a requerente pede a anulação das liquidações de CSR que lhe foram repercutidas e com isso o reembolso da quantia indevidamente prestada porque a CSR consiste num imposto contrário ao Direito da União; finalmente, que o pedido de revisão oficiosa que a requerente deduziu poderia ser apresentado no prazo de 4 anos a contar da data de emissão das faturas por estar em causa erro imputável aos serviços, donde resulta a tempestividade da apresentação do presente pedido de pronúncia arbitral.

*

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, apenas a requerida tendo procedido à sua apresentação, nas quais se limitou a remeter para o seu articulado de resposta. No prazo para o efeito fixado, veio a requerente juntar o comprovativo do pagamento do remanescente da taxa de arbitragem.

— II —

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;
- Nulidade de todo processo decorrente de ineptidão da petição inicial;
- Caducidade do direito de ação;
- Ilegitimidade ativa da requerente;

*

Antes porém, e porque em relação a essas questões inexistente qualquer controvérsia entre as partes, é possível desde já concluir que ambas gozam de personalidade e capacidade judiciárias e estão devidamente patrocinadas nos autos. Também se pode desde já estabelecer que a requerida tem legitimidade *ad causam*.

*

* *

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 presente que a requerente peticiona a invalidação de atos de liquidação que correspondem a um montante total de EUR 68.542,78 que alega ter suportado em CSR 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 68.542,78.

*

* *

Fixado que está o valor da causa, e uma vez que este não excede o dobro do montante da alçada dos tribunais centrais administrativos, é então possível concluir que o presente Tribunal Arbitral Singular dispõe de competência funcional [art. 5.º, n.º 2, do RJAT] e de competência 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 com base em três linhas de argumentação. Em primeiro lugar, a requerida invoca que a requerente pretende que este Tribunal Arbitral proceda a uma fiscalização abstrata da validade (em sentido amplo) do regime jurídico que, à época dos factos relevantes, regulava a CSR. Em segundo lugar, invoca-se a incompetência da jurisdição arbitral para conhecer da legalidade de atos de repercussão da CSR subsequentes e autónomos dos atos de liquidação deste tributo. Finalmente, sustenta-se que, 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.

Adiante-se, desde já, que quer o primeiro, quer o segundo daqueles fundamentos vão liminarmente rejeitados por serem manifestamente infundados. Com efeito, quanto ao primeiro fundamento, a apreciação da conformidade do regime jurídico da CSR com o Direito Europeu, que vai implicada nas pretensões deduzidas pela requerente, tem natureza meramente instrumental ao pedido de invalidação de atos tributários deduzido na p.i. Não está, portanto, em causa uma pretensão de apreciação da validade, eficácia ou aplicabilidade em abstrato das normas reguladoras daquele tributo, mas antes e apenas uma apreciação incidental da conformidade de tais normas com o Direito Europeu (e, portanto, da eventual necessidade da sua desaplicação em concreto nestes autos) na medida em que as respetivas estatuições sejam chamadas a regular a situação jurídica da requerente à luz das pretensões que deduziu de invalidação de certos atos de liquidação de tributos. Com efeito, é absolutamente consensual na doutrina e na jurisprudência que os atos administrativos (e tributários) que procedam à aplicação de normas de direito interno desconformes com o Direito da União padecem de vício de violação de lei decorrente de erro nos seus pressupostos de direito. Daí que para averiguar da procedência de um tal vício, quando invocado como causa de pedir, seja necessário que o tribunal indague da eventual necessidade de desaplicação incidental e concreta das normas de direito interno arguidas de desconformidade com o Direito Europeu, sem que desse escrutínio jurisdicional possa resultar a invalidação ou a desaplicação, com força obrigatória geral, das normas que dele sejam objeto. Por outro lado, a ‘ilegalidade abstrata’ de um tributo não deixa

ainda assim de ser uma modalidade de “*qualquer ilegalidade*” que, nos termos do corpo do art. 99.º do CPPT, pode servir de fundamento de impugnação de atos tributários.

Quanto ao segundo dos fundamentos invocados em abono da exceção de incompetência é também manifesta a sua improcedência. Como é sabido, é pelo critério do pedido que se afere a competência de um tribunal. Nesta sede, puramente formal, irrelevam assim quaisquer considerações em torno da viabilidade substancial da pretensão deduzida, as quais apenas deverão ser aferidas na fase do julgamento da causa. Assim, não se verificará aquele apontado vício da instância se a pretensão concretamente deduzida, apreciada em abstrato e alheando-se de qualquer avaliação do seu mérito, couber no quadro das competências jurisdicionais do tribunal em que a ação pende. No caso presente não subsistem dúvidas de que a pretensão deduzida — de resto, de modo bastante claro e sem qualquer ambiguidade ou equivocidade — é a de invalidação de diversos atos de liquidação da CSR, com fundamento em que o conteúdo exatório desses atos foi repercutido na esfera jurídica da requerente e assacando-se-lhes vícios que, de acordo com a argumentação sufragada, seriam causa da respetiva ilegalidade. Para apreciar a competência do tribunal é indiferente, portanto, saber se os vícios invocados procedem quer no que diz respeito à existência efetiva dos seus elementos constitutivos quer mesmo no que diz respeito ao efeito invalidante que se lhes atribui — tudo isso pertence já ao conhecimento da questão de fundo — ou se a requerente tem legitimidade adjetiva para os invocar em juízo, matéria que ingressará já no quadro da apreciação da exceção de ilegitimidade. Ora, a jurisdição arbitral tributária é competente para conhecer de pretensões relativas à “*declaração de ilegalidade de atos de liquidação de tributos*” [art. 2.º, n.º 1, al. a), do RJAT]. Tanto basta, assim, para concluir pela manifesta improcedência da exceção de incompetência com este fundamento, na medida em que o que vem peticionado nos autos não é a declaração de ilegalidade dos atos de repercussão do encargo de pagamento da CSR, mas antes a declaração de ilegalidade de atos de liquidação deste tributo cujos efeitos foram alegadamente repercutidos na esfera da requerente, pretensão que claramente se compreende no âmbito material da jurisdição arbitral tributária.

Finalmente, e em relação ao terceiro dos fundamentos invocados em abono da exceção de incompetência, trata-se de matéria já abundantemente discutida na jurisprudência deste CAAD e que tem encontrado resultados algo díspares por parte das diferentes formações de

juízo, mas que assentam num entendimento já perfeitamente consensual e consolidado quanto à natureza jurídico-tributária a reconhecer-se à CSR.

A resposta a essa 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.

Ora, 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).

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 — pelo contrário, 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 CSR: 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 14-02-2024 (P.º 486/2023-T):

11. A Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, visa financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E. P. E. (artigo 1.º), que, entretanto, passou a denominar-se Infraestruturas de Portugal, S.A., sendo que o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo desta entidade é assegurado pelos respetivos utilizadores e, subsidiariamente, pelo Estado, nos termos da lei e do contrato de concessão aplicável (artigo 2.º).

A mesma contribuição corresponde à contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo dos combustíveis, e constitui uma fonte de financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da Infraestruturas de Portugal, S.A, no que respeita à respetiva conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento, ainda que a exigência da contribuição não prejudique a eventual aplicação de portagens em vias específicas ou o recurso da entidade concessionária a outras formas de financiamento (artigo 3.º).

A contribuição incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos e dele não isentos (artigo 4.º, n.º 1) e é devida pelos sujeitos passivos do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, sendo aplicável à sua liquidação, cobrança e pagamento o disposto no Código dos Impostos Especiais de Consumo (artigo 5.º, n.º 1).

O produto da Contribuição de Serviço Rodoviário constitui receita própria da atualmente denominada Infraestruturas de Portugal, S.A. (artigo 6.º).

A atividade de conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional, que é objeto de financiamento através da Contribuição de Serviço Rodoviário foi atribuída, em regime de concessão, à EP - Estradas de Portugal, E. P. E. pelo Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro, que aprovou as bases da concessão e nas quais se prevê que, entre outros rendimentos, essa contribuição constitua receita própria dessa entidade (Base 3, alínea b)). E, por outro lado, nelas se estabelece, como uma das obrigações da concessionária, a prossecução dos “objetivos de redução da sinistralidade e de sustentabilidade ambiental” (Base 2, n.º 4, alínea b)).

12. À luz do regime jurídico sucintamente descrito, dificilmente se poderia concluir que a Contribuição de Serviço Rodoviário constitui uma contribuição financeira.

Como se refere no acórdão proferido no Processo n.º 269/2021, corroborado pelo acórdão tirado no Processo n.º 304/2022, a Contribuição de Serviço Rodoviário não tem como pressuposto uma prestação, a favor de um grupo de sujeitos passivos, por parte de uma pessoa coletiva. A contribuição é estabelecida a favor da EP - Estradas de

Portugal, E. P. E. (artigo 3.º, n.º 2), sendo essa mesma entidade a titular da receita correspondente (artigo 6.º). No entanto, os sujeitos passivos da contribuição (as empresas comercializadoras de produtos combustíveis rodoviários) não são os destinatários da atividade da EP - Estradas de Portugal, E. P. E., a qual consiste na “conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento” da rede de estradas (artigo 3.º, n.º 2).

Por outro lado, nada permite afirmar que a responsabilidade pelo financiamento da atividade administrativa que se encontra atribuída à EP - Estradas de Portugal, E. P. E. é imputável aos sujeitos passivos da contribuição, que são as empresas comercializadoras de combustíveis rodoviários. Quando é certo que o artigo 2.º da Lei n.º 55/2007 declara expressamente que o “financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P. E. (...) é assegurado pelos respetivos utilizadores e, subsidiariamente, pelo Estado, nos termos da lei e do contrato de concessão aplicável.”

Nestes termos, o financiamento da rede rodoviária nacional é assegurado pelos respetivos utilizadores, que são os beneficiários da atividade pública desenvolvida pela EP - Estradas de Portugal, E. P. E., verificando-se, no entanto, que a contribuição de serviço rodoviário é devida pelos sujeitos passivos do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do CIEC, são os “depositários autorizados” e os “destinatários registados”.

Não existindo, deste modo, qualquernexo específico entre o benefício emanado da atividade da entidade pública titular da contribuição e o grupo dos sujeitos passivos de ISP.

13. Resta acrescentar que o regime jurídico da CSR não é equiparável ao previsto para a Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE).

Com efeito, a CESE, criada pela Lei do Orçamento do Estado para 2014, é tida como uma contribuição extraordinária que tem “por objetivo financiar mecanismos que promovam a sustentabilidade sistémica do sector energético, através da constituição de um fundo que visa contribuir para a redução da dívida tarifária e para o financiamento de políticas sociais e ambientais do sector energético”, incidindo sobre as pessoas singulares ou coletivas que integram o sector energético nacional.

A receita obtida é consignada ao Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (FSSSE), criado pelo Decreto-Lei n.º 55/2014, de 9 de Abril, com o objetivo de estabelecer mecanismos que contribuam para a sustentabilidade sistémica do sector energético, designadamente através da contribuição para a redução da dívida e ou pressão tarifárias e do financiamento de políticas do sector energético de cariz social e

ambiental, de medidas relacionadas com a eficiência energética, de medidas de apoio às empresas e da minimização dos encargos financeiros para o Sistema Elétrico Nacional (artigo 11.º).

Assim sendo, a CESE tem por base uma contraprestação de natureza grupal, na medida em que constitui um preço público a pagar pelo conjunto de pessoas singulares ou coletivas que integram o sector energético nacional à entidade à qual são consignadas as receitas.

Não se reconduz à taxa stricto sensu, visto que não incide sobre uma prestação concreta e individualizada que a Administração dirija aos respetivos sujeitos passivos, nem preenche o requisito de unilateralidade que caracteriza o imposto, uma vez que não tem como finalidade exclusiva a angariação de receita, nem se destina à satisfação das necessidades financeiras do Estado, antes se pretendendo que o sector energético contribua para a cobertura do risco sistémico que é inerente à sua atividade.

Trata-se, nestes termos, de um tributo de carácter comutativo, embora baseado numa relação de bilateralidade genérica ou difusa, que, interessando a um grupo homogéneo de destinatários e visando prevenir riscos a este grupo associados, se efetiva na compensação de eventual intervenção pública na resolução de dificuldades desse sector, assumindo assim a natureza jurídica de contribuição financeira.

Por todas as considerações anteriormente expendidas, essa caracterização não é extensiva à CSR, pelo que não é aplicável ao caso a jurisprudência arbitral – como é o caso do acórdão proferido no Processo n.º 714/2020-T - que veio declarar a incompetência do tribunal arbitral *ratione materiae* para a apreciação de litígios que tinham como objeto a Contribuição sobre o Sector Energético.

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.

Improcede assim a exceção de incompetência suscitada pela requerida no seu articulado de resposta.

*

Nestes termos, há que concluir que este Tribunal Arbitral é também competente em razão da matéria para conhecer da presente causa por força do art. 2.º, n.º 1, al. a), do RJAT e da vinculação à arbitragem tributária institucionalizada do CAAD por parte da administração tributária requerida, tal como resulta da Portaria de Vinculação.

*

* *

Vem seguidamente invocada a ineptidão da petição inicial.

A requerida assenta esta sua arguição na circunstância de o pedido arbitral não observar os requisitos previstos para a petição inicial previstos no art. 10.º, n.º 2, al. b), do RJAT porquanto, segundo refere, analisados quer o pedido arbitral, quer a documentação a ele anexa, em lado algum se encontra identificado qualquer ato tributário como objeto de impugnação. Acrescenta que, de acordo com aquele preceito legal, do requerimento de constituição do tribunal arbitral deve constar “[a] identificação do ato ou atos tributários objeto do pedido de pronúncia arbitral” que, para a requerida, seria assim condição essencial de aceitação do requerimento de constituição de tribunal arbitral tributário.

Ora, a ineptidão da petição inicial é um vício formal — que se verifica, precisamente, naquele articulado — que dá causa a uma nulidade processual principal típica e nominada: a nulidade de todo o processo [art. 98.º, n.º 1, al. a), do CPPT; art. 186.º, n.º 1, do CPC], cuja verificação determina a absolvição de réu da instância [art. 288.º, al. b), do CPC]. Tem assim por efeito invalidar, a partir do seu momento genético, toda a relação jurídica processual. Em processo judicial tributário, e ao contrário do que sucede no processo civil, a nulidade de todo o processo é sempre insanável (art. 98.º, n.º 1, do CPPT). Acrescente-se ainda que não é qualquer irregularidade formal verificada neste articulado que é idónea a determinar a ineptidão da petição inicial: apenas são suscetíveis de produzir tal resultado aquelas irregularidades que, sendo particularmente graves, inquinem de forma irreversível a relação jurídica processual, tornando absolutamente inviável a subsistência da instância. Dito de outro modo: a ineptidão da petição inicial ocorre somente nos casos expressamente previstos nas diversas alíneas do art. 186.º, n.º 2, do CPC, mas já não perante qualquer outra irregularidade formal de que aquele articulado padeça (apontando nesse sentido, cfr. o art. 98.º, n.º 5, do CPPT).

No caso, pese embora reportada a uma “*falta de objeto*,” a substância do que a requerida invoca em suporte desta sua arguição poderá reconduzir-se às situações de falta ou de ininteligibilidade do pedido que o legislador determina serem geradoras da ineptidão da petição inicial [art. 186.º, n.º 2, al. a), do CPC]. Desde logo, é possível afirmar-se sem hesitações que não falta na p.i. a indicação de um pedido. Por outro lado, também não se pode afirmar que o pedido seja ininteligível. É perfeitamente possível alcançar o que a requerente pretendeu: a anulação dos atos de liquidação da CSR que tiveram lugar a montante da sua cadeia de fornecimentos de combustíveis ao longo do período de 2020 a 2022 e cujo encargo, alega, lhe foi repercutido pela sua fornecedora.

É certo que os atos impugnados, apesar de identificados por referência ao seu tipo, sujeitos passivos e conteúdo decisório, não são *individualizados* na p.i., como também parece ser pretendido pelo cit. art. 10.º do RJAT. Tal falha, porém, não afeta a inteligibilidade do pedido, resumando uma mera irregularidade processual que, em abstrato, pode ser suprida no decurso da instrução da causa, na medida em que estão juntas as faturas respeitantes às aquisições de combustíveis e alegado que a entidade emissora dessas faturas teria sido o sujeito passivo dos diversos atos tributários em crise e a apresentante das declarações de introdução no consumo que estariam na origem das liquidações impugnadas, bem como está delimitado o período cronológico aproximado em que estas últimas terão sido proferidas.

Não procede igualmente a invocação da ininteligibilidade do pedido com fundamento na pretensa confusão entre o objeto da pretensão. O pedido deduzido é bastante claro: peticiona-se a anulação de atos de liquidação da CSR com fundamento na sua ilegalidade, para tanto se invocando que a requerente tem um interesse legítimo nessa anulação na medida em que o conteúdo exatório de tais atos teria sido repercutido na sua esfera jurídica.

A requerida aventa ainda a ineptidão da petição decorrente de uma suposta incompatibilidade entre o pedido e a causa de pedir — situação que recairia já na previsão do art. 186.º, n.º 2, al. b), do CPC — porquanto, alega, não vigora para a CSR um regime de repercussão legal, nem a repercussão económica se poderia presumir. Manifestamente, não se vislumbra qualquer incompatibilidade entre a causa de pedir invocada e o pedido deduzido. *Repetindo*: pede-se a anulação de atos tributários com fundamento na sua ilegalidade decorrente de erro nos pressupostos de direito. Inexiste entre estas duas componentes do objeto da instância

qualquer incompatibilidade ou incoerência. Em relação a este objeto processual invoca-se, em suporte da legitimidade adjetiva da requerente, a circunstância desta ter sido chamada a suportar o encargo efetivo do pagamento do imposto em questão, factualidade que se subsumiria na previsão do art. 18.º, n.º 4, al. a), da LGT (no caso da repercussão legal) ou do art. 9.º, n.º 1, do CPPT (no caso da repercussão de facto). Saber se estão efetivamente alegados factos constitutivos desse invocado interesse legalmente protegido na procedência da pretensão deduzida contende já com a apreciação da exceção de ilegitimidade; saber se esses factos, assim alegados, estão ou não probatoriamente demonstrados implica por seu turno que se avance para a apreciação do mérito da causa.

Improcede assim a arguida nulidade de todo o processo.

*

* *

Vem de seguida excecionada a caducidade do direito de ação.

Funda a requerida esta sua pretensão excetiva na circunstância de o pedido de revisão oficiosa apresentado pela requerente ser intempestivo na medida em que, por um lado, não poderia ser deduzido no prazo de quatro anos previsto no art. 78.º, n.º 1, *in fine*, da LGT por não estar em causa erro imputável aos serviços porquanto os serviços da AT se teriam limitado a aplicar a lei em vigor à data dos factos relevantes e, por outro lado, na data em que foi apresentado estariam já ultrapassados quer o prazo de 120 dias previsto na primeira parte daquele preceito legal, quer o de três anos previsto no art. 15.º do CIEC.

Importa decidir.

*

Para o conhecimento da presente exceção torna-se necessário proceder ao estabelecimento da seguinte factualidade relevante:

- a) Entre 15-01-2020 e 31-12-2022, a sociedade B..., S.A. emitiu em nome da requerente diversas faturas relativas ao fornecimento de gasóleo;
- b) Por requerimento entrado em 07-02-2024 na Alfândega de Braga a requerente deduziu um pedido de instauração de procedimento de revisão oficiosa tendo por objeto os atos de liquidação da CSR correspondentes aos fornecimentos de combustíveis referidos em a);

- c) A requerente não foi notificada de qualquer decisão expressa proferida no âmbito do procedimento tributário desencadeado pela apresentação do requerimento referido em b);
- d) A presente arbitragem iniciou-se com a apresentação eletrónica da petição inicial da requerente em 26-06-2024.

*

Com relevância para o conhecimento da presente exceção inexistem quaisquer outros factos, alegados pelas partes ou do conhecimento officioso do Tribunal, que se devam considerar como não provados.

*

Na decisão da matéria de facto relevante para a decisão desta exceção o Tribunal teve exclusivamente em consideração a prova documental junta aos autos, em especial aquela constante do Processo Administrativo junto pela requerida [factos a) a c)]. Relevou em particular, quanto ao facto c), a ausência nos autos do P.A. juntos pela requerida de quaisquer documentos relativos à prolação de decisão administrativa expressa no referido procedimento de revisão officiosa e, por maioria de razão, à sua notificação à requerente.

Finalmente, o facto d) resulta demonstrado pelo confronto da ficha eletrónica dos presentes autos constante da plataforma informática de gestão processual em uso no CAAD.

*

Em primeiro lugar, é forçoso constatar que, à luz do disposto no art. 10.º, n.º 1, al. a), do RJAT, a presente arbitragem é tempestiva, na medida em que tendo a requerente deduzido pedido de instauração officiosa de procedimento de revisão em 07-02-2024 [facto b)] que não foi objeto de qualquer decisão expressa [facto c)], ter-se-á formado, nesse procedimento tributário, ato tácito de indeferimento em 07-06-2024, conforme resulta do art. 57.º, n.º 1, da LGT à luz do disposto no art. 279.º, al. e), do CC (*ex vi* do art. 20.º, n.º 1, do CPPT). Assim, aquando da propositura da presente arbitragem, em 26-06-2024 [facto d)], não estava ainda completado o prazo de 90 dias previsto no cit. art. 10.º, n.º 1, al. a), do RJAT, pelo que, nessa perspetiva, não se verifica a caducidade do direito de ação da requerente.

Em segundo lugar, e no que diz respeito à tempestividade da apresentação do pedido de revisão officiosa, também não assiste razão à requerida quando sustenta que não se poderia

aplicar o prazo de quatro anos previsto no art. 78.º, n.º 1, *in fine*, da LGT por não estar em causa “*erro imputável aos serviços*” na medida em que os serviços da AT se teriam limitado a aplicar a lei em vigor à data dos factos relevantes

Ora, o *erro* que se exige nesta norma não corresponde a um erro psicológico ou volitivo e a sua verificação tão-pouco reclama um juízo de culpa por banda da administração ou dos seus agentes: o erro de que se cuida neste preceito legal é o erro material ou objetivo que integra o vício de violação de lei, entendido como a desconformidade entre os pressupostos factuais invocados como motivação ou causa do ato concreto, ou a inexistência de tais pressupostos, e a previsão normativa em que se fundou o agir administrativo (*erro nos pressupostos de facto*) ou a divergência entre o conteúdo ou o objeto do ato e o bloco de juridicidade que lhe é aplicável, neste se incluindo também os princípios e as normas de Direito da União Europeia (*erro nos pressupostos de direito*).

Tendo a requerente, no pedido de instauração oficiosa de procedimento de revisão que apresentou junto da AT, assacado às liquidações impugnadas o vício de violação de lei decorrente de erro nos pressupostos de direito — vício que, de acordo com a configuração que a requerente lhe deu, permite também imputar a ilegalidade assacada às liquidações diretamente à conduta da requerida, por se tratar de atos proferidos pelos seus órgãos — nada obsta, do ponto de vista legal, que pudesse lançar mão deste meio procedimental no prazo a que se refere o art. 78.º, n.º 1, *in fine*, da LGT.

É certo que, como refere a requerida, não se apuraram as datas das liquidações subjacentes às mencionadas faturas. Porém, é forçoso ter presente que a requerente não tinha de ser, nem veio alegado que tenha sido, notificada desses atos de liquidação: para a requerente, portanto, o prazo para os impugnar administrativamente apenas começou com o conhecimento da sua existência, como decorre do art. 188.º, n.º 2, do CPA [*ex vi* do art. 2.º, alínea c), da LGT], que não lhe chegou antes da emissão das faturas [em sintonia, aliás, com o que, paralelamente, se estabelece no art. 102.º, n.º 1, al. f), do CPPT, para a impugnação contenciosa]. Por outro lado, relativamente a factos extintivos, como é o decurso do prazo que gera a caducidade do direito de pedir a revisão oficiosa ou o decurso do prazo do exercício do direito de impugnação contenciosa, o ónus da prova incumbia sobre a requerida: à face das regras do Código Civil, o ónus da prova dos factos extintivos recai sobre quem os invoca, como decorre da regra geral do

art. 342.º, n.º 2, do CC. Especialmente no que diz respeito à caducidade do direito de ação, o art. 343.º, n.º 2, deste diploma esclarece que “*cabe ao réu a prova de o prazo ter já decorrido, salvo se outra for a solução especialmente consignada na lei.*”

Finalmente, o prazo para pedir a revisão oficiosa é um prazo de caducidade, pelo que há que atender aos períodos de suspensão aplicáveis aos prazos dessa natureza. Na verdade, a Lei n.º 1-A/2020 previu no seu art. 7.º, n.º 3, que “*a situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.*” Este art. 7.º da Lei n.º 1-A/2020 produziu efeitos a partir de 09-03-2020, por força do disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020 e a sua revogação ocorreu em 03-06-2020, por força do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 16/2020, que entrou em vigor no quinto dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do seu art. 10.º Como se determina no art. 6.º desta Lei n.º 16/2020, os prazos de “*caducidade que deixem de estar suspensos por força das alterações introduzidas pela presente lei são alargados pelo período de tempo em que vigorou a sua suspensão.*”

Para além disso, nos termos do artigo 6.º-C, n.ºs 1, al. c), e 2, daquela Lei n.º 1-A/2020, aditado pela Lei n.º 4-B/2021, os prazos para a prática de atos por particulares em procedimentos tributários, inclusivamente os prazos de interposição de procedimento de impugnação de atos tributários, entre os quais se inclui o pedido de revisão oficiosa (procedimento de “*natureza idêntica*” à reclamação graciosa), estiveram suspensos a partir de 22-01-2021, nos termos do art. 4.º daquela Lei n.º 4-B/2021, até 06-04-2021 por força da revogação daquele artigo 6.º-C pelo art. 6.º da Lei n.º 13-B/2021 com entrada em vigor em 06-04-2021, e o prazo de caducidade foi alargado “*pelo período correspondente à vigência da suspensão,*” nos termos do art. 5.º desta mesma Lei.

Por isso, por força de todas as citadas normas legais, o prazo de caducidade do direito de pedir a revisão oficiosa esteve suspenso entre 09-03-2020 e 03-06-2020 (87 dias) e novamente também entre 22-01-2021 e 04-04-2021, durante mais 75 dias.

Porém, os mencionados preceitos legais que procederam à extensão dos prazos de caducidade pela duração correspondente aos períodos em que estiveram suspensos ao abrigo das medidas excecionais adotadas durante a pandemia (art. 6.º da Lei n.º 16/2020 e art. 5.º da Lei n.º 13-B/2021) foram entretanto expressamente revogados pelas alíneas o) e ll) do art. 2.º

da Lei n.º 31/2023, normativos que tiveram por consequência a reposição da duração original desses prazos a partir da data em que aquele diploma revogatório entrou em vigor (a 05-07-2023, como resulta do seu art. 5.º). Portanto, à data em que o pedido de revisão oficiosa foi apresentado pela requerente (07-02-2024), esta já não se podia valer das normas excecionais que tinham determinado a suspensão da contagem dos prazos de caducidade.

Do exposto decorre que, tendo presente as datas das faturas juntas pela requerente com a sua p.i., é possível concluir que o pedido de revisão oficiosa não terá sido apresentado dentro de prazo de quatro anos previsto no art. 78.º, n.º 1, *in fine*, da LGT no que diz respeito aos atos de liquidação da CSR correspondente ao fornecimento de combustíveis titulado pelas Faturas n.º 1120489146 emitida em 15-01-2020 e n.º 1130494349 emitida em 31-01-2020 (cfr. doc. n.º 1 junto com a p.i. e P.A. junto pela requerida). Já no que diz respeito aos atos de liquidação da CSR correspondentes aos demais fornecimentos de combustíveis que ressumam das restantes faturas juntas pela requerente pode concluir-se que o pedido de revisão oficiosa foi apresentado dentro do prazo previsto no citado preceito legal.

Deste modo, estando demonstrado que o pedido de revisão oficiosa foi apresentado para além do prazo de 4 anos após o conhecimento, pela requerente, de alguns dos atos revidendos, é possível concluir pela intempestividade parcial do referido pedido deduzido pela requerente e, concomitantemente, também pela parcial procedência desta exceção.

Assim, pelos fundamentos expostos, a final decidir-se-á pela procedência da exceção de intempestividade apenas no que diz respeito à impugnação dos atos de liquidação da CSR correspondente aos fornecimentos de combustíveis titulados pelas Faturas n.º 1120489146, emitida em 15-01-2020, e n.º 1130494349, emitida em 31-01-2020, e consequente absolvição da requerida da presente instância arbitral no que diz respeito a esse segmento da sua pretensão. Quanto ao demais peticionado, improcederá a exceção de caducidade do direito de ação.

*

* *

Vem, finalmente, excecionada a ilegitimidade ativa da requerente.

Para a requerida apenas os sujeitos passivos da CSR teriam legitimidade para solicitar o reembolso dos valores de imposto indevidamente pagos, sendo que, nos termos dos arts. 15.º e 16.º do CIEC, os múltiplos adquirentes dos produtos petrolíferos careceriam de legitimidade

para solicitar a revisão dos correspondentes atos tributários e obter o reembolso do imposto pago. Mais acrescenta que a requerente, além de não ser sujeito passivo do imposto CSR, também não viu o encargo de pagamento deste tributo repercutido na sua esfera jurídica ao abrigo de qualquer norma legal. A repercussão que se verifica no caso será, então, uma repercussão de natureza económica, ou de facto, que não é imposta por, nem decorre da, lei reguladora daquele tributo, mas sim das práticas comerciais, de direito privado, seguidas pelos comercializadores e distribuidores de combustíveis.

Respondendo, a requerente sustentou que, apesar de não ser sujeito passivo da relação jurídico-tributária da CSR, a sua qualificação como consumidor final de produtos petrolíferos e energéticos sujeitos àquele tributo torna inegável que este lhe é diretamente repercutido na sua esfera jurídica, circunstância que lhe assegura a legitimidade adjetiva para a presente arbitragem. Mais invocou que resulta do art. 18.º da LGT que o repercutido legal tem legitimidade para reclamar, recorrer, impugnar ou apresentar um pedido de constituição de tribunal arbitral, sendo que é de concluir pela qualificação da CSR como um verdadeiro imposto com repercussão legal.

Importa decidir.

Também a legitimidade adjetiva se configura como um pressuposto processual, sendo portanto um requisito puramente formal que se abstrai do conteúdo da relação jurídica de direito material que está na base do litígio. Na sua aferição não cabe ao tribunal efetuar uma antecipação sobre o julgamento da questão de fundo, nem apreciar o bem fundado da causa de pedir avançada ou dos meios de defesa deduzidos pelas partes, temas que já dizem respeito à apreciação do mérito da causa.

No caso específico das pretensões de invalidação de atos tributários regula, antes de mais, o art. 9.º, n.º 1, do CPPT (aplicável *ex vi* do n.º 4 do mesmo preceito legal), segundo o qual terão legitimidade adjetiva “*os contribuintes, incluindo os substitutos e responsáveis, outros obrigados tributários, as partes dos contratos fiscais e quaisquer outras pessoas que provem interesse legalmente protegido.*” Já à luz do art. 55.º, n.º 1, al. a), do CPTA, cuja aplicação supletiva ao contencioso tributário também se poderia hipotizar, a legitimidade ativa para a impugnação de atos administrativos pertence a “[*q*]uem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal, designadamente por ter sido lesado pelo ato nos seus direitos ou interesses

legalmente protegidos.” Finalmente, resulta do art. 30.º, n.º 3, do CPC que, na operação de aferição da legitimidade adjetiva das partes “são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor.”

Portanto: é à luz da configuração que o autor dá da relação material controvertida que deve ser aferida a eventual existência de uma posição jurídica subjetiva que consinta à parte um interesse direto e pessoal — em demandar ou em contradizer, consoante a posição que ocupe na relação jurídica processual — em face do concreto pedido que foi judicialmente deduzido.

É certo que, por força do art. 18.º, n.º 4, al. a), da LGT, nos casos de repercussão legal de imposto é expressamente reconhecida ao repercutido legitimidade, quer procedimental, quer adjetiva, para impugnar os correspondentes atos de liquidação, em relação aos quais, naturalmente, ele não assume a condição de sujeito passivo e, normalmente, tão-pouco a de sujeito procedimental do correspondente procedimento de liquidação.

Porém, há que adiantar desde já que este preceito não tem aplicação ao caso presente, na medida em que inexistente no regime jurídico da CSR qualquer mecanismo de repercussão legal. Como se decidiu na Decisão CAAD 08-01-2024 (P.º 408/2023-T):

No entanto, afigura-se claro que a CSR não constitui um caso de repercussão legal. A Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, que instituiu a CSR não contempla qualquer mecanismo de repercussão legal, nem sequer, adiante-se, de repercussão meramente económica, isto, sem prejuízo de ser um dado que, em princípio, as empresas repassam nos preços praticados os gastos em que incorrem, independentemente da sua natureza (e, portanto, incluindo os gastos tributários), por forma a concretizarem o objetivo lucrativo que preside à sua criação e manutenção (v. artigos 22.º do Código das Sociedades Comerciais e 980.º do Código Civil).

Também na Decisão CAAD 07-05-2024 (P.º 633/2023-T) se deixou decorrer que “a *Requerente alega para este efeito é o de lhe ter sido repercutida a CSR. Qualifica esta repercussão, erradamente, como legal, que, a ser “legal”, sempre teria de constar de uma norma com essa natureza, a qual, porém, não existe.*”

É, assim, de concluir que a Lei n.º 55/2007 não contém qualquer preceito determinando ou impondo a repercussão legal do encargo de pagamento da CSR sobre terceiros que não sejam

os sujeitos passivos daquele imposto. É certo que a técnica legislativa utilizada naquele diploma não é a melhor, mas torna-se manifesto que “*sem prejuízo de a CSR ter sido consagrada como “contrapartida” da utilização da rede rodoviária nacional, a Lei [n.º 55/2007] não indica ou sequer sugere sobre quem é que deve constituir encargo*” (Decisão CAAD 15-01-2024, P.º 375/2023-T) não se afigurando como suficiente, para esse efeito, a referência genérica e vaga de que “[o] financiamento da rede rodoviária nacional [...] é assegurado pelos respetivos utilizadores” (art. 2.º da Lei n.º 55/2007) na medida em que não há — nem legalmente, nem logicamente — uma identidade ou sobreponibilidade entre o que sejam os utilizadores das vias da rede rodoviária nacional e os consumidores de combustíveis (pense-se, por exemplo, no caso dos veículos elétricos, dos velocípedes ou dos carros de tração animal que não consomem quaisquer combustíveis não obstante serem, também eles, empregues na utilização daquelas vias; ou dos consumidores de combustíveis para fins que não sejam de locomoção, como é o caso daqueles que os empregam em geradores de energia elétrica ou em outros tipos de motores de combustão).

Inexistindo assim um mecanismo de repercussão legal do encargo de pagamento da CSR — o que vale por dizer que a requerente não tem a qualidade de repercutida legal daquele imposto — tem-se forçosamente por concluir pela inaplicabilidade, no contexto da presente arbitragem, da norma habilitadora de legitimidade processual prevista no art. 18.º, n.º 4, al. a), da LGT.

Subsistiria, ainda assim, a hipótese de legitimidade ativa ao abrigo do disposto no art. 9.º, n.º 1, do CPPT, que a reconhece a quem prove ter um interesse legalmente protegido na anulação do ato de liquidação.

Ora, a esse respeito a requerente substancialmente nada alega, limitando-se a reiterar essencialmente que a obrigação de pagamento da CSR é, por força do regime jurídico que a regula, objeto de repercussão legal juntos dos consumidores finais e que são estes quem suporta o encargo tributário correspondente (arts. 55.º da p.i.).

Ressalta, desde logo, que está por adquirido que a requerente não invoca nem alega ser o sujeito passivo, ou por qualquer outra forma ou modalidade o obrigado tributário, em relação à obrigação de pagamento da CSR liquidada pelos diversos atos impugnados. Também se excluiu, pelos fundamentos já avançados *supra*, que tivesse, em relação a esse tributo, a

qualidade de repercutada legal. Invoca, ainda assim, que suportou o encargo desse imposto porque o valor deste foi incorporado, pela empresa sua fornecedora, no preço dos diversos abastecimentos de combustível ocorridos ao longo dos anos de 2020 a 2022 e que ressumam das correspondentes faturas.

Portanto: não vem alegado que os atos tributários que são objeto de impugnação nesta arbitragem tivessem por conteúdo decisório a repercussão na esfera da requerente, enquanto adquirente ou consumidor dos combustíveis em causa, do encargo de suportar as obrigações tributárias a cuja liquidação se procedeu em tais atos. Por outro lado, no entendimento deste Tribunal esse encargo também não resulta como um efeito jurídico necessário desses mesmos atos tributários que decorresse diretamente da lei, independentemente do concreto conteúdo dispositivo dos referidos atos.

Está em causa, por conseguinte, um fenómeno de repercussão económica ou de facto porquanto a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, que instituiu a CSR, não contempla nenhum mecanismo de repercussão legal deste imposto: o legislador limitou-se a identificar o sujeito passivo da CSR, nada acrescentando sobre a repercussão, mesmo económica até, deste tributo sobre terceiros. Essa possibilidade de repercussão económica do encargo do tributo não está assim nem excluída, nem pressuposta, na lógica de operacionalização daquele imposto, ficando na disponibilidade dos sujeitos passivos e daqueles com quem estes interagem no dia-a-dia das suas atividades operacionais. De salientar ademais que a repercussão puramente económica de um tributo não é, em si mesma e autonomamente, critério determinante da titularidade de legitimidade processual, como se retira *a contrario* do disposto no art. 18.º, n.º 4, al. a), da LGT, que a reconhece apenas àqueles que “*suporte[m] o encargo do imposto por repercussão legal,*” podendo ainda assim haver lugar ao seu reconhecimento desde que preenchida a factispécie do art. 9.º, n.º 1, *in fine*, do CPPT.

Na verdade, e de acordo com a configuração que a própria requerente dá da relação material controvertida, e uma vez excluída a fonte legal, a alegada repercussão que sofreu na sua esfera jurídica seria o resultado das políticas comerciais de preços seguidas pelo agente económico com quem contratou o fornecimento de combustíveis e que são livremente definidas por esse operador e pelos seus clientes de acordo com as regras do mercado livre. Assim, não foram os atos de liquidação a determinar ou impor a repercussão do imposto liquidado na esfera

da requerente. O que determina esse resultado é a prática comercial de, na formação dos preços de venda, o seu fornecedor de combustíveis ter repercutido os gastos fiscais suportados a montante nas várias etapas da sua cadeia de operações, como de resto o fará certamente em relação a outros gastos e custos, inclusivamente fiscais e parafiscais, que igualmente suporta, na medida em que qualquer operador racional num mercado concorrencial tem de gerar na sua atividade operacional um resultado líquido positivo. Essa prática de repercussão do encargo da CSR, ainda que possa eventualmente ser seguida de forma generalizada entre os operadores do mercado de combustíveis, não é imposta nem pressuposta pelo regime jurídico regulador daquele tributo. Nada — nem a lei, nem os correspondentes atos de liquidação — impõe ao sujeito passivo da CSR que repercuta a jusante da cadeia comercial o montante de imposto que foi sobre si liquidado e cujo pagamento efetuou.

Esse resultado é, mesmo de acordo com a versão da relação material controvertida dada pela requerente (já despida da invocação do fenómeno de repercussão legal, que se julgou não ser atendível), estranho à relação jurídica tributária e não é direta ou imediatamente imputável aos atos de liquidação impugnados. Dito de outra forma: os atos de liquidação impugnados não são condição suficiente da lesão que a requerente invoca ter sofrido na sua esfera patrimonial e que quer ver reparada por intermédio das anulações que peticiona. Do mesmo modo que não decorre do regime jurídico da CSR que o imposto liquidado a montante devesse necessariamente ser repercutido na esfera da requerente, enquanto adquirente ou consumidora, também não se pode concluir que, eliminadas essas liquidações da ordem jurídica, se seguiria necessariamente que os preços dos combustíveis por si adquiridos teriam sido mais baratos na mesma e exata proporção do montante de CSR alegadamente suportado pela sua fornecedora.

Com efeito, nada vem alegado no sentido de que as partes contratuais (a requerente e a entidade que lhe forneceu os combustíveis), ao celebrarem os diversos contratos que titulam os abastecimentos em causa nesta arbitragem tivessem ajustado os respetivos preços em função do, ou por indexação ao, valor de CSR alegadamente suportado pela fornecedora (de resto, as faturas que junta nem sequer identificam separadamente o montante pago a título de CSR enquanto componente autónoma na formação do preço final) e que, portanto, tivesse sido outro o montante de CSR (ou não tivesse havido lugar à sua liquidação ou pagamento) os preços

concretamente ajustados para os fornecimentos de combustíveis teriam inevitavelmente sido distintos daqueles que foram praticados e estão refletidos nas faturas juntas aos autos.

A versão fáctica alegada pela requerente não exclui a conclusão — aliás, conduz a ela — segundo a qual se os concretos atos de liquidação impugnados não tivessem sido proferidos a requerente teria, em qualquer caso, sido chamada a pagar pelos combustíveis que adquiriu os mesmos preços que lhe foram cobrados — ou, por outras palavras, que as liquidações impugnadas tenham sido indiferentes aos preços suportados pela requerente nas faturas que juntou, na medida em que estes, ainda assim, teriam sobrevivido devido aos mecanismos normais de formação de preços no mercado concorrencial dos combustíveis.

Portanto: mesmo de acordo com a configuração que a requerente fornece da relação material controvertida não resulta que à procedência das suas pretensões — isto é, à anulação dos atos de liquidação que impugna — se seguiria necessariamente, em sede de reconstituição da situação atual hipotética, a redução dos preços que pagou pelos fornecimentos de combustíveis a que se referem as faturas que junta com a p.i.

Em conclusão, nem o art. 18.º, n.º 4, al. a), da LGT nem o art. 9.º, n.º 1, do CPPT vedam ou negam categoricamente legitimidade adjetiva àqueles que, com base num fenómeno de repercussão de facto, tenham sido chamados a suportar o encargo do pagamento de um imposto. Aliás, um entendimento normativo diverso seria provavelmente contrário ao Direito da União Europeia, como parece resultar da jurisprudência do TJUE (assim, cfr. Acórdão de 11 de abril de 2024, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, C-316/22, ECLI:EU:C:2024:301, n.º 38).

Nessas situações de repercussão de facto haverá legitimidade ativa ao abrigo do cit. art. 9.º, n.º 1, do CPPT (*ex vi* do n.º 4 do mesmo preceito), sempre que sejam alegados factos dos quais se retire a ocorrência de uma efetiva repercussão do encargo económico de pagamento de um imposto de modo a permitir concluir pela existência, na esfera do terceiro adquirente, de um interesse legalmente protegido na anulação do ato de liquidação. Não basta assim a alegação genérica e perfunctória de que ocorreu um fenómeno de repercussão de facto: para assegurar a regularidade da instância revela-se imprescindível a invocação de factos concretos que, se demonstrados (matéria que já ingressa no âmbito da apreciação do mérito da causa), permitam estabelecer com segurança e inequivocidade quer a efetiva deslocação do encargo económico decorrente do pagamento do imposto da esfera daquele que é o sujeito passivo da relação

jurídico-tributária para a do terceiro impugnante, quer ainda que essa deslocação teve por causa exclusiva o ato tributário impugnado, ou seja que na ausência da liquidação do imposto e do seu pagamento o adquirente, estranho à relação procedimental tributária, não teria ainda assim sido chamado a suportar o mesmo custo ou preço pela aquisição que efetuou. Ora, sob este prisma torna-se evidente que a requerente não alega a existência, na sua esfera, de uma posição jurídica subjetiva que tenha sido direta e causalmente lesada pelos atos tributários que impugnou e, por conseguinte, carece verdadeiramente de um interesse legalmente protegido na demanda de anulação desses mesmos atos. O que vale por dizer que a requerente é parte ilegítima na presente arbitragem, devendo por conseguinte absolver-se a requerida da instância arbitral.

*

* *

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 l. 4 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 2.448,00, em cujo pagamento será condenada a requerente.

— III —

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

- a) Julgar parcialmente procedente a exceção de caducidade do direito de ação apenas no que diz respeito à impugnação dos atos de liquidação da CSR correspondente aos fornecimentos de combustíveis titulados pelas Faturas n.ºs 1120489146 (emitida em 15-01-2020) e 1130494349 (emitida em 31-01-2020) e, conseqüentemente, absolver

a requerida Autoridade Tributária e Aduaneira da presente instância arbitral no que diz respeito a esse segmento da pretensão deduzida pela requerente, improcedendo a referida exceção quanto ao demais peticionado nos autos;

- b) Julgar procedente a exceção de ilegitimidade da requerente e, conseqüentemente, absolver a requerida Autoridade Tributária e Aduaneira da presente instância arbitral;
- c) Julgar improcedentes as restantes exceções e demais questões obstativas do conhecimento do mérito da causa suscitadas no articulado de resposta da requerida; e
- d) Condenar a requerente A..., S.A. no pagamento das custas do presente processo, cuja taxa de arbitragem se fixa em EUR 2.448,00.

Notifiquem-se as partes.

Registe-se e deposite-se.

CAAD, 6 de janeiro de 2025

O Tribunal Arbitral Colegial,

José Poças Falcão
(Presidente)

João Pedro Rodrigues
(com Declaração de Voto)

Gustavo Gramaxo Rozeira
(Relator)

Declaração de voto:

Vencido, pelas razões constantes do acórdão tirado no processo n.º 982/2023-T que subscrevi.
João Pedro Rodrigues