

[Acórdãos STA](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

Processo: 0942/21.0BEPRT
Data do Acórdão: 15-01-2025
Tribunal: 2 SECÇÃO
Relator: JOÃO SÉRGIO RIBEIRO
Descritores: CONTRIBUIÇÃO SOBRE O SECTOR BANCÁRIO
UNIÃO EUROPEIA

Sumário:

I - A questão fundamental a que importa dar resposta é a de saber se existe uma desconformidade entre o Regime da Contribuição sobre o Setor Bancário (CSB) e o Direito da União Europeia.
II - A CBS não tem em vista o financiamento do Fundo Único de Resolução (FUR), estando, portanto, fora do âmbito da Diretiva e Regulamentos que disciplinam essas contribuições.
III - Não decorre, por conseguinte, do Direito da União Europeia qualquer impossibilidade de existirem contribuições de resolução nacionais referentes a períodos subsequentes a 2 de julho de 2014 (como alega a recorrente), desde que essas contribuições sejam destinadas a possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas pelo Fundo de Resolução Nacional (FdR) por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014 (artigo 14.º, n.º 5 da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março), antes, portanto, de poderem ser aplicados a Diretiva e os regulamentos da União Europeia invocados.
IV - Conclui-se que a CBS não está sujeita às regras que resultam da legislação da União Europeia invocada e que não há qualquer duplicação de pagamentos com o mesmo propósito, para fundos de resolução nacionais e da União Europeia.
V - Acordam em conferência os juízes da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, em negar provimento ao recurso jurisdicional interposto pela Recorrente, mantendo-se a decisão judicial recorrida.

Nº Convencional: JSTA000P33100
Nº do Documento: SA2202501150942/21
Recorrente: BANCO 1..., S.A.
Recorrido 1: AT – AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA
Votação: UNANIMIDADE
Aditamento:

▼ Texto Integral

Texto Integral: **Acordam em conferência na Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo:**

1. Relatório

1.1. Banco 1..., S.A., identificado nos autos, interpõe recurso jurisdicional da sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, em 22/12/2023, que julgou improcedente a impugnação judicial deduzida do indeferimento da reclamação graciosa apresentada contra a autoliquidação da Contribuição sobre o Setor Bancário (CSB) do ano de 2020, no montante de € 29.380.129,39.

1.2. O Impugnante, ora Recorrente, conclui da seguinte forma as suas alegações de recurso: «(...)

I. O presente recurso vem interposto da Sentença Recorrida, que declarou totalmente improcedente a impugnação judicial;

II. Na petição inicial que deu origem aos presentes autos, o Impugnante, ora Recorrente, invocou como fundamento do seu pedido (i) a inconstitucionalidade orgânica das normas que introduziram e regulamentaram a CSB, (ii) A inconstitucionalidade indireta face à ilegalidade normativa por violação de lei de valor reforçado, a (iii) a inconstitucionalidade material das

mesmas normas, (iv) a desconformidade do Regime CSB e da Portaria CSB com o Direito da União Europeia, (v) a violação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e (vi) a ilegalidade por violação de diversas normas da Lei de Enquadramento Orçamental;

III. Embora não partilhe da posição sufragada pelo STA e pelo TC nesta matéria e, subsequentemente, pelo Tribunal a quo, no sentido da não inconstitucionalidade e ilegalidade das normas que introduziram e regulamentaram a CSB, o ora Recorrente está consciente da sedimentação da mesma, razão pela qual, atentos os desenvolvimentos mais recentes da jurisprudência do TJUE, apenas mantém em sede de recurso a alegação da ilegalidade da CSB de 2020 por violação do Direito da União Europeia;

IV. Neste prisma, entende o Recorrente que a autoliquidação da CSB de 2020 é ilegal e, indiretamente, inconstitucional, na medida em que os artigos 2.º e 3.º do Regime CSB e os artigos 2.º e 3.º da Portaria CSB violam o princípio do primado do Direito da União Europeia positivado no artigo 8.º da Constituição;

V. Isto porque o Regime CSB e a Portaria CSB violam o Direito da União Europeia – em concreto, a Diretiva 2014/59/UE, porquanto não é avaliado ou ponderado, no apuramento do *quantum* da CSB a pagar, o grau de risco concreto de cada uma das entidades participantes no Fundo de Resolução ou o limite quantitativo imposto no que respeita às contribuições *ex post*;

VI. E violam ainda o Regulamento MUR, porque com a harmonização no plano comunitário das contribuições sobre o setor bancário deixou de ser possível aos Estados-Membros a manutenção da cobrança de contribuições de resolução domésticas, para além e em cumulação com as instituídas pelo Direito da União Europeia, sendo, aliás, expressa a preocupação do referido Regulamento MUR em prevenir duplos pagamentos, bem como a desconsideração pela possibilidade de existência de contribuições de resolução nacionais após 2 de julho de 2014;

VII. O Direito da União Europeia estabelece diversos critérios, amplamente descritos no artigo 103.º da Diretiva 2014/59/UE e melhor concretizados pelo Regulamento Delegado, que se aplicam quer às contribuições *ex ante*, quer às contribuições *ex post*, por força do disposto no artigo 104.º da Diretiva 2014/59/EU;

VIII. Sendo que, após o decurso do prazo para transposição da primeira – o que, em concreto, acabou por suceder através do Decreto-Lei n.º 23-A/2015, de 25 de março – o legislador nacional não pode manter no ordenamento jurídico interno uma contribuição como a CSB, que não releve tais critérios;

IX. Disposição a que acresce o disposto no considerando 29 do Regulamento MUR, que prevê que, *“Para o bom funcionamento do mercado interno, é indispensável que as mesmas regras sejam aplicáveis a todas as medidas de resolução, independentemente de serem tomadas pelas autoridades de resolução ao abrigo da Diretiva 2014/59/UE ou no quadro do MUR. A Comissão deverá analisar essas medidas ao abrigo do artigo 107.o do TFUE.”*;

X. O mesmo sucede, aliás, com a demonstrada falta de dedução dos passivos intragrupo, para efeitos de cálculo da CSB, tal como resulta do disposto no artigo 5.º, n.º 1, al. a), do Regulamento Delegado, que não tem qualquer correspondência com o Regime CSB (nem com o respetivo artigo 3.º, nem outro);

XI. São estas, pois, as normas que permitem demonstrar a violação do Direito da União Europeia, por um lado, e a violação do princípio do primado, ínsito no artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, e que determinam, para além do mais, a inconstitucionalidade do disposto nos artigos 2.º e 3.º do Regime CSB e do artigo 2.º e 3.º da Portaria CSB;

XII. Conforme se demonstrou, a receita da CSB de 2020 é, assumidamente, afeta ao financiamento de medidas de resolução nacionais, encontrando-se consignada ao Fundo de Resolução Nacional;

XIII. E isso é quanto basta para, na esteira da jurisprudência do TJUE, exarada na decisão proferida no âmbito do processo n.º C-340/22, de 21 de dezembro de 2023, em particular, face ao avançado nos respetivos parágrafos 26 e 27, concluir que as normas que determinaram a liquidação e cobrança da CSB de 2020 violam as disposições da Diretiva 2014/59/EU;

XIV. Com efeito, é manifesto que as afirmações contidas nos aludidos parágrafos – designadamente, a conclusão de que “a Diretiva 2014/59 não pode obstar à aplicação de um imposto nacional (...) sem apresentar nenhuma relação com a resolução e a recuperação dessas mesmas instituições” - depõem no sentido de que, caso as receitas decorrente de contribuições nacionais como a CSB de 2020 de 2022 sejam afetadas a mecanismos nacionais de financiamento de medidas de resolução, as normas que as preveem poderão ser objeto de um juízo de desconformidade com o Direito da União Europeia e, em particular, com a Diretiva 2014/59/EU;

XV. Devendo, caso este Supremo Tribunal não considere manifesta tal violação, ser promovido o reenvio prejudicial para o TJUE, em conformidade com o disposto no artigo 267.º do TFUE, com o propósito de questionar esse órgão sobre se a Diretiva 2014/59/UE, o Regulamento MUR e o Regulamento Delegado devem (como entende o Recorrente) ou não ser interpretados no sentido em que se opõem a uma legislação nacional como a consubstanciada no Regime CSB e na Portaria CSB;

XVI. Pelo que, e em suma, deve ser anulada a autoliquidação da CSB de 2020, sendo o valor pago restituído ao Recorrente, acrescido de juros indemnizatórios, ao abrigo do disposto no artigo 43.º da LGT.

Termos em que, deverá ser concedido provimento ao presente recurso, revogando-se a Doute Sentença recorrida, e declarando-se a anulabilidade da autoliquidação da CSB do ano de 2020, em resultado da declaração da respetiva ilegalidade por violação do Direito da União Europeia, com a necessária restituição do montante de € 29.380.129,39 indevidamente pago, acrescido de juros indemnizatórios à taxa legal em vigor. Pois só assim se fará a costumada JUSTIÇA!»

1.3. Não foram apresentadas contra-alegações.

1.4. O Digno Procurador-Geral Adjunto emitiu duto parecer no sentido de ser negado provimento ao recurso, com a seguinte fundamentação:

«(...)

1. Âmbito do recurso

Vem o presente recurso interposto da dute sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, de 22/12/2023, a qual julgou improcedente a impugnação judicial do indeferimento da reclamação graciosa apresentada contra a autoliquidação da Contribuição sobre o Sector Bancário do ano de 2020, no montante de €29.380.129,39.

Não foram apresentadas contra-alegações de recurso.

Cumprir emitir parecer sobre as questões colocadas pelo recorrente, estando o objecto do recurso delimitado pelas conclusões das respectivas alegações.

2. Apreciação

Entende o Recorrente que a autoliquidação da CSB de 2020 é ilegal e, indirectamente, inconstitucional, na medida em que os artigos 2.º e 3.º do Regime CSB e os artigos 2.º e 3.º

da Portaria CSB violam o princípio do primado do Direito da União Europeia positivado no artigo 8.º da Constituição.

Isto porque o Regime CSB e a Portaria CSB violam o Direito da União Europeia – em concreto, a Diretiva 2014/59/UE, porquanto não é avaliado ou ponderado, no apuramento do quantum da CSB a pagar, o grau de risco concreto de cada uma das entidades participantes no Fundo de Resolução ou o limite quantitativo imposto no que respeita às contribuições *ex post*.

E violam ainda o Regulamento MUR, porque com a harmonização no plano comunitário das contribuições sobre o setor bancário deixou de ser possível aos Estados-Membros a manutenção da cobrança de contribuições de resolução domésticas, para além e em cumulação com as instituídas pelo Direito da União Europeia, sendo, aliás, expressa a preocupação do referido Regulamento MUR em prevenir duplos pagamentos, bem como a desconsideração pela possibilidade de existência de contribuições de resolução nacionais após 2 de Julho de 2014.

O Direito da União Europeia estabelece diversos critérios, amplamente descritos no artigo 103.º da Diretiva 2014/59/UE e melhor concretizados pelo Regulamento Delegado, que se aplicam quer às contribuições *ex ante*, quer às contribuições *ex post*, por força do disposto no artigo 104.º da Diretiva 2014/59/EU.

Sendo que, após o decurso do prazo para transposição da primeira – o que, em concreto, acabou por suceder através do Decreto-Lei n.º 23-A/2015, de 25 de março – o legislador nacional não pode manter no ordenamento jurídico interno uma contribuição como a CSB, que não releve tais critérios.

Nesta parte, a sentença recorrida veio a decidir por remissão para o acórdão do STA de 3/7/2019, proferido no âmbito do processo n.º 0901/17, que cita nas partes pertinentes.

Em termos essenciais, a sentença recorrida considerou o seguinte:

“(…) a CSB, cujo regime jurídico se esgota na legislação nacional (sendo o Estado Português que a regula, cobra e aloca ao FdR) não se confunde com aquelas outras contribuições [iniciais e periódicas, *ex ante* ou *ex post*] com que as próprias instituições obrigatoriamente participantes financiam o FdR ou FUR, de acordo com a Diretiva (...). Contribuições estas que são autónomas e independentes, relativamente à CSB.”

“(…) a CSB e o respectivo regime jurídico autonomizam-se, assim, destas apontadas contribuições, sendo de concluir, portanto, que, no contexto e termos da alegação do recorrente, o regime das Contribuições a que se referem os invocados art. 100.º da Directiva n.º 2014/59/EU e Regulamento Delegado n.º 2015/63, não parecem opor-se à regulamentação nacional atinente à CSB, pois, além de esta não se confundir com as outras diversas contribuições [iniciais e periódicas, *ex ante* ou *ex post*] com que as próprias instituições obrigatoriamente participantes financiam o FdR e o FUR, por outro lado, também não se vê que, atendendo ao respectivo regime jurídico, a mesma CSB colida com o princípio da não discriminação (ou da livre concorrência, segundo o entendimento do recorrente) ou determine distorção ou falseamento do funcionamento do mercado relevante a nível europeu.”

“(…) considerando, por outro lado, que o TJUE não interpreta a lei nacional, também é de concluir pela falta de pertinência para o julgamento do litígio principal, relativamente à questão que a este respeito vem agora suscitada no âmbito do pedido de reenvio prejudicial, acrescendo que também não se vislumbra no regime jurídico da CSB violação do Tratado ou dos princípios jurídicos da EU e que, de todo o modo, sempre ficaria afastada a apreciação abstrata de questões teóricas ou hipotéticas.”

Em situação análoga à dos presentes autos, com as mesmas partes processuais, com a única diferença de que o tributo é relativo ao ano de 2019, relativamente à questão ora em análise, pronunciou-se o STA, em 6/10/2021, proc. 0782/20.3BEPRT, em duto acórdão ainda não transitado em julgado, por dele ter sido interposto recurso para o Tribunal Constitucional, nos seguintes termos: "7-"Inexiste a invocada desconformidade do Regime da CSSB e da Portaria da CSSB com o Direito da União Europeia e a inconstitucionalidade indirecta daí resultante" (cfr. ac.S.T.A.-2ª.Secção, 3/07/2019, rec.2135/15.6BEPRT).

O mesmo entendimento foi adoptado nos Acs. do STA de 18/5/2022, proc. nº 0783/20.1BEPRT e de 5/7/2023, proc. n.º 510/20.3BELRS.

O Ministério Público não encontra razões válidas que lhe permitam divergir da posição adoptada pelo STA.

3-Conclusão: Nestes termos, emite-se parecer no sentido de dever ser negado provimento ao recurso interposto.»

1.5. Cumpre apreciar e decidir.

2. Fundamentação

2.1. De Facto

Com relevância para a decisão, a sentença recorrida deu como provados os seguintes factos:

- 1) Em 23.06.2020 o Banco 1... apresentou a Modelo 26 relativa ao ano de 2020, resultando no montante a pagar de €29.380.129,39 – cfr. págs. 132 e 133 de fls. 4 do SITAF.
- 2) Em 30.06.2020 o Banco 1..., SA pagou o montante de €29.380.129,39 relativo à autoliquidação descrita em 1) – cfr. pág. 134 de fls. 4 do SITAF.
- 3) Em 28.10.2020 o Banco 1..., SA apresentou reclamação graciosa contra a autoliquidação descrita em 1) – cfr. págs. 1 a 21 de fls. 347 do SITAF.
- 4) Por despacho de 18.12.2020 a reclamação graciosa descrita em 3) foi indeferida – cfr. págs. 38 a 48 de fls. 347 do SITAF.

**

Factos não provados

Não se mostram provados quaisquer outros factos invocados relevantes para a decisão dos presentes autos.

**

Motivação da decisão de facto

A decisão da matéria de facto provada assentou na análise crítica e conjugada dos documentos juntos aos autos, que não foram impugnados, assim como, na parte dos factos alegados pelas partes que não tendo sido impugnados - artigo 74.º da Lei Geral Tributária -, foram corroborados pelos elementos documentais juntos, especificamente identificados em cada um dos pontos do probatório, que, pela sua natureza e qualidade, mereceram a credibilidade do Tribunal, em conjugação com a livre apreciação da prova.

Assim, e de acordo com as regras da experiência comum, tendo em conta a análise da posição das partes no processo e que o valor probatório dos documentos em causa não foi impugnado, resulta que, face à conjugação dos referidos elementos probatórios, que se revelaram credíveis, nos termos já apontados, o Tribunal formou a sua convicção com base nos documentos juntos.

A restante matéria alegada não foi julgada provada ou não provada, por não ter relevância

para a decisão da causa ou por não ser susceptível de prova, por constituir, designadamente, considerações pessoais ou conclusões de facto ou de direito.

2.2. De Direito

2.2.1. Introdução

A questão fundamental a que importa dar resposta é a de saber se existe uma desconformidade entre o Regime da Contribuição sobre o Setor Bancário (CSB) e o Direito da União Europeia.

Diversamente do que se concluiu na sentença recorrida, entende a recorrente que *a autoliquidação da CSB de 2020 é ilegal e, indiretamente, inconstitucional, na medida em que os artigos 2.º e 3.º do Regime CSB e os artigos 2.º e 3.º da Portaria n.º 121/2011, de 30 de março, de 2011 violam o princípio do primado do Direito da União Europeia positivado no artigo 8.º, n.º 4, da Constituição*, avançando para sustentar esse posicionamento dois argumentos. Por um lado, uma suposta violação da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, por alegadamente não ser avaliado ou ponderado, no apuramento do *quantum* da CSB a pagar, o grau de risco concreto de cada uma das entidades participantes no Fundo de Resolução ou o limite quantitativo imposto no que respeita às contribuições *ex post*. Por outro, uma alegada violação do Regulamento Delegado (EU) 2015/63 da Comissão, de 21 de outubro de 2014, porque com a harmonização no plano da União das contribuições sobre o setor bancário teria deixado de ser possível aos Estados-Membros a manutenção da cobrança de contribuições de resolução domésticas, para além e em cumulação com as instituídas pelo Direito da União Europeia, *sendo, aliás, expressa a preocupação do referido Regulamento MUR em prevenir duplos pagamentos, bem como a desconsideração pela possibilidade de existência de contribuições de resolução nacionais após 2 de julho de 2014*.

2.2.2. Enquadramento

Antes de darmos resposta à questão fundamental que está na base deste recurso e de lidar com os argumentos avançados impõe-se que, de forma resumida, se dê conta do enquadramento que lhes serve de base.

Em Portugal, como, aliás, em outros Estados que aderiam à União Bancária, o Fundo de Resolução Nacional (FdR) coexiste com o Fundo Único de Resolução (FUR), tendo cada um deles funções e recursos financeiros distintos.

Até 1 de janeiro de 2016, as necessidades de financiamento das medidas de resolução eram asseguradas pelo Fundo de Resolução (Nacional) - FdR, sendo os seus recursos financeiros provenientes da CBS, das contribuições iniciais e periódicas entregues pelas instituições participantes, bem como dos rendimentos da aplicação de recursos.

A partir daquela data, com a implementação do Mecanismo Único de Resolução, criado pelo *Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014 que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (Regulamento MUR)*, o apoio financeiro a medidas de resolução que vierem a ser aplicadas às instituições que se encontrem abrangidas por esse Regulamento já não compete ao FdR, mas, antes, ao FUR (Ressalvamos, todavia, apesar de não ser relevante para a questão sob apreciação, a seguinte exceção. O FdR continua também a ter por objeto o financiamento

de medidas de resolução aplicadas pelo Banco de Portugal às entidades que não estão abrangidas pelo Mecanismo Único de Resolução, devendo o mesmo acumular recursos financeiros para tal, através da cobrança de contribuições iniciais e periódicas (e, eventualmente, especiais) junto das instituições nele participantes suscetíveis de serem abrangidas por essas medidas, sendo elas: as empresas de investimento que exerçam a atividade de negociação por conta própria ou as atividades de tomada firme de instrumentos e/ou colocação de instrumentos financeiros com garantia que não se encontram sujeitas a supervisão em base consolidada da empresa-mãe realizada pelo Banco Central Europeu; as sucursais de instituições de crédito de países terceiros localizadas em Portugal; e as caixas económicas, excetuando a Banco 2....) Consequentemente, as instituições portuguesas participantes no FUR passaram a estar sujeitas à obrigação de contribuir para o FUR, sendo-lhes cobradas contribuições anuais (“*ex ante*”) e, em caso de necessidade, contribuições especiais (“*ex post*”). Estas contribuições são cobradas a nível nacional e são entregues ao FdR, o qual, subsequentemente, as transfere para o FUR, nos termos do Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução (Acordo Intergovernamental), assinado em Bruxelas em 21 de maio de 2014, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 100/2015, de 3 de setembro. As contribuições das instituições de crédito autorizadas nos Estados membros participantes são calculadas proporcionalmente ao montante dos seus passivos (excluindo os fundos próprios e os depósitos cobertos) e ajustadas proporcionalmente aos riscos assumidos por cada instituição.

O facto de as instituições portuguesas participantes no FUR terem deixado de contribuir para o FdR para efeitos de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas após 1 de janeiro de 2016, não prejudicou, contudo, a subsistência, com efeitos a partir de 2015, do seu dever de entrega ao FdR, das designadas “contribuições periódicas adicionais” (sempre que se encontrassem em atividade no último dia do mês de abril do ano a que essas contribuições dissessem respeito), referentes ao apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas em Portugal antes da entrada em funcionamento do MUR. Isto é, relativamente a medidas de resolução passadas e com o objetivo delimitado de possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas ou a assumir relacionadas com essas medidas de resolução. Com efeito, a Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, prevê, justamente, a possibilidade de serem cobradas contribuições periódicas e especiais adicionais destinadas a possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas pelo Fundo de Resolução por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014.

Sendo também nesse mesmo âmbito e com o mesmo propósito de financiamento que continua também a recair sobre essas entidades a CSB (Relatório e contas 2020, *in*

https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Relatorio%20Anual_FResolucao_2020.pdf)

Aliás, em sintonia com o artigo 153.º-F do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, com alterações subsequentes – com destaque para o Decreto-Lei n.º 31/2022, de 6 de maio – republicado pela Lei n.º 23-A/2022, de 9 de dezembro) que prescreve (o sublinhado é nosso):

Recursos financeiros do Fundo de Resolução

1 — O Fundo dispõe dos seguintes recursos:

- a) As receitas provenientes da contribuição sobre o setor bancário;
- b) Contribuições iniciais das instituições participantes;
- c) Contribuições periódicas das instituições participantes;
- d) Importâncias provenientes de empréstimos;
- e) Rendimentos da aplicação de recursos;

f) Liberalidades;

g) Quaisquer outras receitas, rendimentos ou valores que provenham da sua atividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos, incluindo os montantes recebidos da instituição de crédito objeto de resolução ou da instituição de transição.

Constata-se, por conseguinte, que, por efeito do regime transitório estabelecido na Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, no artigo 14.º, n.º 5, foi estabelecida uma disposição transitória com o seguinte teor:

Sem prejuízo das contribuições periódicas devidas nos termos do disposto no artigo 153.º-H do Regime Geral, com a redação dada pela presente lei, bem como das contribuições especiais previstas no artigo 153.º-I do referido Regime, com a redação dada pela presente lei, podem ainda ser cobradas contribuições periódicas e especiais adicionais para o Fundo de Resolução destinadas a possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas, ou a assumir, pelo Fundo por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014, as quais não relevam para o cumprimento do nível mínimo previsto no n.º 2 do artigo 153.º-F do referido Regime, aplicando-se a estas, com as necessárias adaptações, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro.

Pelo que, em 2020, ano fiscal relevante para os autos, devido à aplicação desse regime transitório, vigoraram, em paralelo, dois regimes de contribuições: um para o FdR e outro para o FUR. Por um lado, manteve-se transitoriamente o regime vigente até à entrada em vigor da referida Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, cujas contribuições visam assegurar o cumprimento de obrigações anteriormente assumidas pelo FdR (aplicando-se, nesse caso, com as necessárias adaptações, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro); contribuições essas cumuladas com a CBS, sendo as respetivas receitas integralmente entregues a esse fundo nacional (FdR) (Ver Relatório e contas 2020 do Fundo de Resolução, https://www.fundoderesolucao.pt/sites/default/files/Relatorio%20Anual_FResolucao_2020.pdf..). Por outro lado, vigorou o regime de contribuições criado pela transposição da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias), que assenta em regras harmonizadas no espaço da União Europeia e que foi transposto, nos seus princípios e regras gerais, pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março (aplicando-se, nesta matéria, o Regulamento Delegado (UE) 2015/63 da Comissão, de 21 de outubro de 2014, que complementa a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere às contribuições *ex ante* para os mecanismos de financiamento da resolução – Regulamento Delegado). As contribuições cobradas nos termos conjugados deste regime e do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014 (Regulamento MUR) junto das instituições abrangidas pelo Mecanismo Único de Resolução (MUR) são, como já avançámos, objeto de transferência para o FUR, com base no Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução – Acordo Intergovernamental.

Verifica-se, portanto, a CSB tem uma natureza distinta das contribuições feitas para o FUR e além disso que tem como objetivo financiar unicamente o FdR.

Com base nesta conclusão e enquadramento que lhe subjaz, lidemos agora com as duas grandes objeções avançadas pela recorrente.

2.2.3. Violação da Diretiva 2014/59/UEU do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014

Considera a recorrente que a autoliquidação da CSB de 2020 é ilegal por violação da Diretiva 2014/59/UEU do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, por alegadamente não ser avaliado ou ponderado, no apuramento do *quantum* da CSB a pagar, o grau de risco concreto de cada uma das entidades participantes no Fundo de Resolução ou o limite quantitativo imposto no que respeita às contribuições *ex post*.

Resulta do enquadramento que fizemos, de forma clara e evidente, que a CBS não tem em vista o financiamento do FUR, estando, portanto, fora do âmbito da Diretiva e Regulamentos que disciplinam essas contribuições, jamais podendo ser equiparada às contribuições *ex post* para o FUR - cobradas num âmbito totalmente distinto -, só muito dificilmente sendo concebível qualquer confusão entre os dois tipos de contribuições, dada a clareza do regime legal aplicável a cada uma delas. Aliás, este Supremo Tribunal tem-se pronunciado reiteradamente nesse mesmo sentido, designadamente no acórdão de 3/7/2019, proferido no âmbito do proc. n.º 02135/15.6BEPRT 0901/17 (seguido de perto na sentença recorrida) do qual destacamos o seguinte excerto:

“(…) a CSB, cujo regime jurídico se esgota na legislação nacional (sendo o Estado Português que a regula, cobra e aloca ao FdR) não se confunde com aquelas outras contribuições [iniciais e periódicas, *ex ante* ou *ex post*] com que as próprias instituições obrigatoriamente participantes financiam o FdR ou FUR, de acordo com a Diretiva (…). Contribuições estas que são autónomas e independentes, relativamente à CSB.”

“(…) a CSB e o respectivo regime jurídico autonomizam-se, assim, destas apontadas contribuições, sendo de concluir, portanto, que, no contexto e termos da alegação do recorrente, o regime das Contribuições a que se referem os invocados art. 100.º da Directiva n.º 2014/59/EU e Regulamento Delegado n.º 2015/63, não parecem opor-se à regulamentação nacional atinente à CSB, pois, além de esta não se confundir com as outras diversas contribuições [iniciais e periódicas, *ex ante* ou *ex post*] com que as próprias instituições obrigatoriamente participantes financiam o FdR e o FUR, por outro lado, também não se vê que, atendendo ao respectivo regime jurídico, a mesma CSB colida com o princípio da não discriminação (ou da livre concorrência, segundo o entendimento do recorrente) ou determine distorção ou falseamento do funcionamento do mercado relevante a nível europeu.”

“(…) considerando, por outro lado, que o TJUE não interpreta a lei nacional, também é de concluir pela falta de pertinência para o julgamento do litígio principal, relativamente à questão que a este respeito vem agora suscitada no âmbito do pedido de reenvio prejudicial, acrescendo que também não se vislumbra no regime jurídico da CSB violação do Tratado ou dos princípios jurídicos da EU e que, de todo o modo, sempre ficaria afastada a apreciação abstrata de questões teóricas ou hipotéticas.”

É igualmente de relevar que em situação análoga à dos presentes autos, com as mesmas partes processuais, com a única diferença de que o tributo é relativo ao ano de 2019, relativamente à questão ora em análise, pronunciou-se o STA, em 6/10/2021, proc. 0782/20.3BEPRT, também no sentido de que “7-”Inexiste a invocada desconformidade do Regime da CSSB e da Portaria da CSSB com o Direito da União Europeia e a inconstitucionalidade indirecta daí resultante”.

Tem sido, aliás, como já salientámos, profusa a jurisprudência deste Supremo Tribunal subscrevendo o mesmo entendimento, destacando a esse propósito os seguintes acórdãos: de 27/10/2021, proc. n.º 03227/18.5BEPRT; de 18/5/2022, proc. n.º 0783/20.1BEPRT e de 5/7/2023, proc. n.º 510/20.3BELRS.

Não está a CBS, portanto, sujeita ao cumprimento das regras que resultam dos instrumentos de Direito da União Europeia invocados pela recorrente, pelo que não surge qualquer questão que justifique que o TJUE se pronuncie, ou de que dependa o presente julgamento.

Importa, ainda assim, meramente por uma questão de precisão, relevar que, mesmo num contexto distinto, não sobreponível ao das contribuições para o FUR reguladas pelo Direito da União Europeia, também no CBS é ponderado o risco concreto das entidades sobre as quais recai a contribuição, como, aliás, já foi evidenciado por este Supremo Tribunal, no acórdão de 25/01/2023, proc. n.º 01622/20.9BELRS:

«As modulações do peso e da medida do tributo em função dos maiores ou menores riscos sistémicos provocados pela actuação dos sujeitos passivos (expressão da observância de um critério de proporcionalidade na construção da estrutura sinalagmática), estão presentes na delimitação da respectiva base de incidência objectiva: incidindo a CSB sobre o valor do passivo apurado e aprovado e sobre o valor nocional dos instrumentos financeiros derivados, fica claro que, apesar de a taxa não ser progressiva, o valor da contribuição a pagar por cada sujeito passivo é directamente proporcional à intensidade do risco sistémico que a sua actuação pode presumivelmente provocar, directamente associada à dimensão do passivo e, consequencialmente, à dimensão da lesão resultante do eventual incumprimento das suas responsabilidades para com terceiros, depositantes ou titulares de produtos financeiros emitidos ou garantidos pelas instituições de crédito (cfr. o artº.4 da Portaria nº 121/2011).».

Passemos à segunda objecção.

2.2.4. Violação do Regulamento Delegado (EU) 2015/63 da Comissão, de 21 de outubro de 2014

Alega, igualmente, a recorrente que a autoliquidação da CSB de 2020 é ilegal por violação do Regulamento Delegado (UE) 2015/63 da Comissão, de 21 de outubro de 2014, porque com a harmonização no plano da União das contribuições sobre o setor bancário teria deixado de ser possível aos Estados-Membros a manutenção da cobrança de contribuições de resolução domésticas, para além e em cumulação com as instituídas pelo Direito da União Europeia, *sendo, aliás, expressa a preocupação do referido Regulamento MUR em prevenir duplos pagamentos, bem como a desconsideração pela possibilidade de existência de contribuições de resolução nacionais após 2 de julho de 2014.*

Da contextualização que fizemos, destacando, nesse âmbito, o facto de nos termos do artigo 14.º, n.º 5, da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março – norma transitória – persistirem as contribuições para o FdR relativamente às obrigações anteriormente assumidas por este Fundo, e de as receitas da CSB serem em 2020, como em outros anos fiscais, integralmente destinadas ao financiamento desse fundo, decorre o afastamento de qualquer duplicação dos mesmos pagamentos. Pois, uma coisa são as contribuições anuais (*ex ante*) e, em caso de necessidade, contribuições especiais (*ex post*), feitas, a partir de 2016, para o FUR tendo em vista o apoio financeiro a medidas de resolução que vierem a ser aplicadas às instituições que se encontram abrangidas (mesmo se estas contribuições são cobradas a nível nacional e entregues ao FdR que tem um papel de mera intermediação dado que, subsequentemente, as transfere para o FUR, nos termos do Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução); outra realidade, totalmente distinta, é a das contribuições referentes ao apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas em Portugal antes da entrada em funcionamento do MUR. Isto é, medidas de resolução passadas e com o objetivo delimitado de possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas ou a assumir relacionadas com essas medidas de resolução levadas a cabo exclusivamente pelo FdR, tendo, por conseguinte, unicamente a ver com o seu financiamento e não com o do FUR. Sendo tão-só neste plano que releva a CSB. Consequentemente, uma coisa é o

financiamento do FdR, outra distinta é a do financiamento do FUR, que, por terem funções que se referem a períodos temporais distintos, afastam qualquer ideia de duplicação de pagamentos. O que curiosamente é assumido pela própria recorrente quando, nas suas alegações, afirma (o sublinhado é nosso):

«25. Isto apesar de, em concreto, o produto da CSB de 2020 visar exclusivamente a arrecadação de receita destinada a acorrer a gastos com medidas de resolução passadas...».

Não decorre, portanto, do Direito da União Europeia qualquer impossibilidade de existirem contribuições de resolução nacionais referentes a períodos subsequentes a 2 de julho de 2014 (como alega a recorrente), desde que essas contribuições sejam destinadas a possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas pelo FdR por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014 (artigo 14.º, n.º 5 da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março), antes, portanto, de poderem ser aplicados a Diretiva e os regulamentos da União Europeia invocados. Sendo manifesto que não advém daí qualquer questão referente à aplicação do Direito da União Europeia que justifique que o TJUE se pronuncie e de que dependa o presente julgamento. Para este entendimento foi, naturalmente, ponderada a invocação pela recorrente para fundar a sua posição, do acórdão C-340/22, de 21 de dezembro de 2023, do TJUE, que considerámos não ter relevância, na medida em que, não obstante lidar com a Diretiva 2014/59/UE, fá-lo num contexto distinto e, portanto, não sobreponível ao dos autos.

Decorre do que afirmámos que também não procede a objeção referente à suposta duplicação de pagamentos com o mesmo propósito, para fundos de resolução nacionais e da União Europeia e inerente impossibilidade de contribuições de resolução nacionais após 2 de julho de 2014.

2.2.5. Conclusões

De tudo que expusemos conclui-se que não há qualquer ilegalidade ou, no dizer da recorrente, *inconstitucionalidade indireta*, dado que, por um lado, a CBS não está sujeita às regras que resultam da legislação da União Europeia invocada e, por outro, não há qualquer duplicação de pagamentos com o mesmo propósito, para fundos de resolução nacionais e da União Europeia e inerente impossibilidade de contribuições de resolução nacionais após 2 de julho de 2014.

3. Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam em conferência os juizes da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, em negar provimento ao recurso jurisdicional interposto pela Recorrente, mantendo-se a decisão judicial recorrida.

Custas pela recorrente (cfr. artigo 527.º, do C.P.Civil) com dispensa do pagamento do remanescente da taxa de justiça, atendendo sobretudo à conduta processual das partes.

Lisboa, 15 de janeiro de 2025. - João Sérgio Feio Antunes Ribeiro (relator) – Dulce Manuel da Conceição Neto – Anabela Ferreira Alves e Russo.