



Tax & Business Lawyers

NEWSLETTER

Nº 60/26

21 outubro 2026

AS CONTRIBUIÇÕES PARA O FUNDO DE RESOLUÇÃO E A JURISPRUDÊNCIA MAIS RECENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal Constitucional pronunciou-se, em Acórdão recente, sobre um dos pilares do financiamento do Fundo de Resolução: as contribuições periódicas pagas anualmente pelas instituições bancárias e demais instituições participantes.

Foi declarada inconstitucional a interpretação normativa segundo a qual a determinação da taxa anual das contribuições periódicas para o Fundo de Resolução pode ser fixada por simples instrução do Banco de Portugal, sem que a lei fixe os respetivos limites essenciais, em termos que impossibilitem ao contribuinte antecipar o montante que lhe será exigido. Por violação da reserva de função legislativa que a Constituição atribui à Assembleia da República e ao Governo.

Litigation Team



INTRODUÇÃO

O regime de que emergem as Contribuições para o Fundo de Resolução radica num processo legislativo que, a partir do início de 2012, dotou a ordem jurídica portuguesa de um regime de resolução de instituições de crédito e do correspondente mecanismo de financiamento. Nesse âmbito, foi criado o Fundo de Resolução, enquanto pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, cujo objeto é prestar apoio financeiro à aplicação e à execução das medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal.

Desde então, o Fundo é financiado anualmente por duas vias distintas. Por um lado, através de parte da receita da Contribuição sobre o Setor Bancário. Por outro, através de Contribuições diretamente pagas pelas instituições bancárias e demais instituições que nele participam. Estas últimas desdobram-se em três modalidades: Contribuição Inicial, Contribuição Periódica e Contribuição Especial, correspondendo a cada uma, no desenho do legislador, uma função própria.

O regime destas Contribuições foi originalmente criado pelo Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro. Este decreto-lei viria, porém, a ser revogado pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, que passou a integrar o regime das Contribuições diretamente no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

A Contribuição Inicial é paga uma única vez por cada instituição participante, quando esta passa a integrar o Fundo. O seu propósito é capitalizar o Fundo com a entrada de cada nova instituição.

Já as Contribuições Periódicas são pagas anualmente, por todas as instituições participantes, com o propósito de manter e reforçar de forma continuada o património do Fundo. Foi precisamente sobre esta segunda modalidade de contribuição, e sobre a constitucionalidade do modo como a sua taxa foi determinada, no período das liquidações em apreço, que o Tribunal Constitucional se pronunciou no Acórdão n.º 666/2026, proferido no passado dia 13 de julho, como se verá em maior detalhe adiante.

Por fim, as Contribuições Especiais assumem carácter excecional, destinando-se a acorrer a necessidades de financiamento decorrentes da prestação de apoio a medidas de resolução concretas.

A INCIDÊNCIA SUBJETIVA

São sujeitos passivos das Contribuições para o Fundo de Resolução as instituições participantes, conceito que abrange as instituições de crédito com sede em Portugal, as

sucursais em Portugal de instituições de crédito com sede em países terceiros, e as empresas de investimento que prestem determinados serviços e atividades de investimento previstos no RGICSF.

A INCIDÊNCIA OBJETIVA

As Contribuições para o Fundo de Resolução assentam, essencialmente, sobre o passivo das instituições participantes, com uma exceção quanto à Contribuição Inicial devida pelas instituições que passem a participar no Fundo ao abrigo do regime atualmente em vigor.

A Contribuição Inicial de 2013, paga pelas instituições já em atividade à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, incidiu sobre o passivo apurado e aprovado, deduzido dos elementos reconhecidos como fundos próprios e dos depósitos cobertos pelo Fundo de Garantia de Depósitos ou pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, verificado à data de 30 de junho de 2012. Já quanto às instituições que passem a participar no Fundo atualmente, o RGICSF determina que a Contribuição Inicial incide sobre o montante dos capitais próprios contabilísticos existentes no momento da respetiva constituição.

As Contribuições Periódicas incidem sobre base idêntica à da Contribuição Inicial das instituições já ativas em 2012, ou seja, sobre o passivo apurado, com as mesmas deduções, calculada, porém, por referência à média dos saldos mensais dos elementos do passivo relativos ao ano anterior àquele a que respeita a contribuição.

AS TAXAS

Sobre as bases de incidência aplica-se, em cada caso, uma taxa.

Quanto à contribuição inicial de 2013, a taxa foi fixada diretamente pelo legislador no Decreto-Lei n.º 24/2013: 0,005% sobre o passivo das instituições já em atividade à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, ou 0,05% sobre os capitais próprios contabilísticos das instituições entretanto constituídas, prevendo a lei, em qualquer dos casos, um valor mínimo de € 5.000. No regime atualmente em vigor, contudo, o valor da Contribuição Inicial devida por uma instituição que passe agora a participar no Fundo já não consta da lei, sendo, antes, fixado por aviso do Banco de Portugal, sob proposta da comissão diretiva do Fundo.

Já quanto às contribuições periódicas, a lei limitou-se a determinar que a respetiva taxa pode ser ajustada em função do perfil de risco de cada instituição participante, tendo em consideração a sua situação de solvabilidade, remetendo, quanto à sua fixação, para

instrução do Banco de Portugal, ouvidos o Fundo de Resolução e a Associação Portuguesa de Bancos, a determinação, em cada ano, da taxa base aplicável, e para aviso da mesma entidade a definição do respetivo método concreto de apuramento.

AS OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS

A liquidação parte das declarações das instituições participantes, seguindo, assim, um sistema de reporte seguido de liquidação administrativa. As instituições participantes remetem ao Banco de Portugal, em modelo próprio aprovado por instrução, os elementos integrantes da base de incidência, tanto da Contribuição Inicial como das Contribuições Periódicas, reportando estas últimas até ao final do mês de fevereiro de cada ano.

O Banco de Portugal verifica os valores reportados e, havendo divergências face à informação de que dispõe, procura esclarecê-las junto da instituição, antes de os remeter ao Fundo de Resolução, a quem cabe notificar cada instituição participante do montante final apurado, com indicação expressa da base de incidência, da taxa aplicada e do diploma habilitante.

A JURISPRUDÊNCIA MAIS RECENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: O ACÓRDÃO N.º 666/2026

O Tribunal Constitucional, através do [Acórdão n.º 666/2026, proferido no dia 13 de julho de 2026, no âmbito do processo n.º 974/2024](#), pronunciou-se acerca da possibilidade de a taxa anual das Contribuições Periódicas para o Fundo de Resolução ser fixada pelo Banco de Portugal, por simples instrução, sem que a lei estabelecesse os respetivos limites essenciais do tributo.

O Tribunal Constitucional concluiu pela inconstitucionalidade da norma que permite ao Banco de Portugal fixar, através de instrução, a taxa anual das Contribuições Periódicas pagas pelas instituições participantes ao Fundo de Resolução, por violação da reserva de função legislativa que a Constituição atribui à Assembleia da República e ao Governo, ressaltando, contudo, que essa inconstitucionalidade não atinge a generalidade do regime das Contribuições para o Fundo de Resolução, nem a Contribuição Inicial, cuja taxa se encontra diretamente fixada na lei.

Importa salientar que o Acórdão foi proferido em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, não produzindo, nessa medida, efeitos gerais e obrigatórios sobre todo o setor bancário. O Tribunal pronunciou-se apenas sobre o caso concreto submetido a julgamento, pelo que a decisão não se estende automaticamente às liquidações de Contribuições Periódicas dos restantes bancos participantes no Fundo de Resolução. É, ainda assim, relevante para situações idênticas, podendo as demais instituições bancárias

invocar o entendimento agora firmado pelo Tribunal Constitucional relativamente às liquidações de Contribuições Periódicas de que sejam destinatárias.

O LITÍGIO

Em causa estava um recurso interposto por uma instituição bancária contra o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo que, confirmando a sentença do Tribunal Tributário de Lisboa, tinha julgado improcedente a pretensão de anulação das liquidações da Contribuição Inicial de 2013 e das Contribuições Periódicas de 2013 a 2017, no montante total de € 36.890.399,60. A apreciação do Tribunal Constitucional incidiu, por isso, sobre o regime legal em vigor nesse período, que sofreu, entretanto, alterações, sendo esse o enquadramento legal à luz do qual deve ser lida a fundamentação que se segue.

O recorrente estruturou o seu recurso em torno de duas grandes linhas de argumentação.

Por um lado, invocou a inconstitucionalidade orgânica, por violação da reserva de lei parlamentar, sustentando que os elementos essenciais das Contribuições para o Fundo de Resolução – a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes – não tinham sido definidos por ato legislativo, designadamente no que diz respeito às taxas concretamente aplicáveis às Contribuições Periódicas, as quais são fixadas, anualmente, apenas por Instrução do Banco de Portugal, no exercício da função administrativa.

Por outro lado, invocou uma inconstitucionalidade material, que desdobrava em três dimensões: a tipicidade, a igualdade – nas vertentes da equivalência jurídica e da proporcionalidade – e, subsidiariamente, a capacidade contributiva e a tributação tendencial pelo rendimento real. Defendia, desde logo, que a criação do mecanismo europeu de resolução bancária tinha esvaziado de sentido a manutenção de contribuições nacionais paralelas, ao ponto de as instituições deixarem de retirar qualquer proveito, mesmo que só potencial, do que pagavam, o que, no seu entendimento, transformava as Contribuições em verdadeiros impostos, sujeitos a exigências constitucionais mais rigorosas. Sustentava ainda que a incidência sobre o passivo inscrito no balanço, sem atender aos rendimentos efetivamente obtidos por cada instituição, violava os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FACE ÀS QUESTÕES SUSCITADAS

O Tribunal Constitucional rejeitou a maioria dos argumentos apresentados pelo recorrente.

O Tribunal começou por reafirmar a qualificação das Contribuições para o Fundo de Resolução como contribuições financeiras, e não como impostos, qualificação que

manteve inclusivamente quanto às liquidações posteriores a 2015, rejeitando a tese da sua "conversão" em imposto por efeito da criação do mecanismo europeu de resolução bancária. Segundo o Tribunal, está em causa um tributo ligado ao financiamento das medidas de resolução bancária e à proteção da estabilidade financeira, assente numa lógica de mutualização do risco sistémico entre as instituições do setor, e associado a uma prestação pública concreta: o financiamento de medidas destinadas a evitar crises bancárias e efeitos de contágio no sistema financeiro.

Enquanto contribuições financeiras, o Tribunal esclareceu que a fixação dos seus elementos essenciais não está reservada à Assembleia da República, dispondo o Governo de competência concorrente para as criar e conformar por decreto-lei não autorizado, tendo, assim, declarado a constitucionalidade da criação do regime das contribuições para o Fundo de Resolução pelo Governo, através do Decreto-Lei n.º 31-A/2012 e do Decreto-Lei n.º 24/2013.

Foi também esta a razão que levou o Tribunal a não acolher o argumento do recorrente quanto à inconstitucionalidade do regime da Contribuição Inicial, porquanto o decreto-lei do Governo estabeleceu a incidência subjetiva e objetiva do tributo, a base de cálculo e a respetiva taxa, cumprindo assim a exigência constitucional de reserva de função legislativa. *“Nada obstava”, lê-se no Acórdão, “a que o Decreto-Lei n.º 31-A/2012 e o Decreto-Lei n.º 24/2013 fixassem a incidência subjetiva e objetiva das contribuições, a base e a taxa da contribuição inicial.”*

Já quanto à taxa das Contribuições Periódicas, o entendimento foi diferente. O Tribunal acolheu o argumento da instituição recorrente e declarou inconstitucional a interpretação normativa segundo a qual a determinação da taxa anual das Contribuições Periódicas pode ser remetida para instrução do Banco de Portugal, sem que a lei fixe os respetivos limites essenciais, em termos que impossibilitem ao contribuinte antecipar, com base no exame da lei, o montante que lhe será exigido.

Segundo o Tribunal, a lei limitava-se a atribuir ao Banco de Portugal a competência para fixar a taxa, sem determinar o seu valor, os seus limites ou sequer um intervalo de variação. Como se refere no acórdão *“A lei não fixa a taxa, nem fixa os limites dentro dos quais haveria de ser determinada, remetendo a sua quantificação, ano a ano, para instrução do Banco de Portugal, que configura um ato de autoridade administrativa, e não ato legislativo”*.

O Tribunal sublinhou que não está em causa a competência do Governo para legislar sobre a matéria, mas antes a circunstância de um elemento essencial do tributo – a medida da taxa – ter sido criado por via regulamentar. Com efeito, ainda que as contribuições

financeiras não estejam sujeitas às mesmas exigências constitucionais aplicáveis aos impostos, tal não significa que os seus elementos essenciais possam ser definidos por regulamento administrativo. O Tribunal apoiou-se, a este propósito, em jurisprudência anterior sobre a mesma matéria, designadamente nos Acórdãos n.ºs 722/2024 e 729/2024, que reiteram o juízo já vertido no Acórdão n.º 152/2022, no qual se tinha censurado a fixação por via regulamentar da taxa de uma contribuição financeira, por estar em causa "(...) *a invasão pelo poder administrativo de um domínio que a ordem constitucional reserva ao poder legislativo*".

O Tribunal Constitucional rejeitou, por fim, o argumento do recorrido de que a taxa estaria balizada por um limite legal máximo, na medida em que esse limite, tal como o intervalo do fator de ajustamento (entre 0,8 e 2,0), não consta de qualquer ato legislativo, tendo sido fixado pelo Banco de Portugal, por aviso. Segundo o Tribunal, esta circunstância não atenua o vício, antes o agrava, porquanto o legislador não confiou ao poder administrativo a determinação de uma grandeza balizada por lei.

A DECISÃO

Em face do exposto, o TC julgou inconstitucional a interpretação normativa segundo a qual a taxa anual das Contribuições Periódicas pode ser determinada por instrução do Banco de Portugal sem que a lei fixe os respetivos limites essenciais, em termos que impossibilitem ao sujeito passivo antecipar, com base no exame da lei, o montante que lhe será exigido, tendo julgado constitucionais as restantes interpretações normativas objeto do processo, designadamente as que dizem respeito à Contribuição Inicial, que permanece intocada.

Em conformidade, concedeu provimento parcial ao recurso e ordenou a reforma da decisão do Supremo Tribunal Administrativo, em conformidade com o juízo de inconstitucionalidade.

UM NOVO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO?

Importa recordar que o Acórdão n.º 666/2026 foi proferido em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, pelo que os seus efeitos se circunscrevem, por isso, ao processo em que foi proferido, não assumindo a valoração de uma declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

Não obstante, o Acórdão terá, certamente, um impacto significativo no panorama fiscal e legal em Portugal, constituindo um precedente jurisprudencial de relevo, proferido pelo Tribunal Constitucional sobre uma questão suscetível de se colocar, em termos idênticos, relativamente às liquidações de Contribuições Periódicas de qualquer instituição participante no Fundo de Resolução.

O Acórdão agora proferido não declara a inconstitucionalidade da generalidade do regime de financiamento do Fundo de Resolução, circunscrevendo-se à interpretação normativa relativa à determinação da taxa das Contribuições Periódicas. Não deixa, ainda assim, de abrir caminho à impugnação contenciosa das liquidações das Contribuições Periódicas, fixadas anualmente pelo Banco de Portugal, na medida em que se reconhece que a definição dos respetivos limites essenciais competia ao legislador, e não à autoridade de supervisão bancária.

Rogério Fernandes Ferreira
Vânia Codeço
Álvaro Pinto Marques
Mariana Baptista de Freitas
Marta Monteiro Moreira
Marta Sequeira Campos
Raquel Tomé Castelo
Delfina Gonçalves
Teresa Simon Sosa
Joana Fidalgo Barreiro

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)

contact@rfflawyers.com



1250-146 Lisboa • Portugal

www.rfflawyers.com

T: +351 215 915 220

Este conteúdo destina-se a ser distribuído a clientes e colegas e a informação aqui contida é fornecida como uma visão geral e abstrata. Não deve ser utilizada como base para decisões, devendo ser solicitado aconselhamento jurídico profissional em casos específicos. O conteúdo deste documento não pode ser reproduzido, no todo ou em parte, sem a autorização expressa dos autores. Para mais informações sobre este assunto, contacte-nos.

**

Prémios e reconhecimentos 2026: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League e outros.