

VICTOR CALVETE

O BOM, O MAU E O VILÃO

INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA, “INTERPRETAÇÃO
AUTÊNTICA” DE 2.º GRAU E A JURISPRUDÊNCIA FISCAL

I.

RAZÃO DE ORDEM

A problemática das leis interpretativas mereceu ao legislador do Código Civil a introdução do artigo 13.º, enunciador dos seus efeitos (integração na lei interpretada, com salvaguarda de efeitos já produzidos), mas omisso quanto aos seus requisitos. Estes foram doutrinal e jurisprudencialmente elaborados, mas em termos que não são isentos de flutuações e dúvidas, como se verá a seguir.

A importância desses efeitos (e dessas flutuações e dúvidas) aumenta com a utilização crescente de normas ditas interpretativas para resolver dissídios entre a Administração — designadamente a Administração Fiscal — e os cidadãos e as empresas. Assim, **nas últimas 22 Leis do Orçamento do Estado** (as das LOE de 1998 ano subsequente ao da proibição constitucional de retroactividade fiscal — a 2019), **só em 8** (as de 2001, de 2007 a 2010, de 2015, de 2017 e de 2019, ou seja, em pouco mais de 1/3) **não houve normas expressamente consideradas interpretativas em matéria fiscal**. Tal frequência ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Note-se que as Leis do Orçamento do Estado não são as únicas a conterem normas interpretativas e disposições a considerarem interpretativas outras normas (o que não é o mesmo): sirva de exemplo, no domínio tributário, a Lei n.º 1/2017, de 16 de Janeiro (apesar do seu título: “*Primeira alteração à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais*,”

(e amplitude ⁽²⁾) de recurso à *interpretação autêntica*, naturalmente para beneficiar da retroactividade que é constitucionalmente proibida sem essa cobertura ⁽³⁾, faz duvidar da competência do legislador

estabelecendo o regime de imposto sobre o valor acrescentado aplicável a essas atividades”), e, fora dele, a Lei n.º 80/2017, de 18 de Agosto (“Interpreta o n.º 7 do artigo 113.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas”). E note-se que o recurso a normas interpretativas e normas que assim as consideram ocorre também *fora do domínio tributário*: por exemplo, o artigo 306.º da Lei do Orçamento do Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro) dispõe que “A redação dada pela presente lei ao n.º 17 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, tem natureza interpretativa.”

⁽²⁾ Na Lei do Orçamento do Estado para 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março) eram 7 os artigos que atribuíam natureza interpretativa a alterações na legislação tributária, abrangendo 15 normativos *prévios* (além dos *subsequentes*, como se refere a seguir), levando C. NABAIS, 2018, p. 140, a falar a seu propósito de um “*verdadeiro paroxismo*”.

Chegou-se ao ponto de não apenas se atribuir natureza interpretativa a normas constantes dessa LOE, como *atribuir tal natureza a normas que ainda não tinham sido elaboradas* (ainda que o seu sentido e extensão estivessem pré-determinados). Vejam-se a “*Autorização legislativa no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares*” constante do seu artigo 131.º, n.º 2, cuja alínea *k*) autorizava o Governo a “*Atribuir natureza interpretativa às alterações a efetuar ao n.º 2 do artigo 31.º e ao n.º 6 do artigo 78.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º*”, ou a “*Autorização legislativa no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas*” constante do artigo 140.º, n.º 3, da mesma lei, cuja alínea *d*) autorizava o Governo a “*Atribuir natureza interpretativa às alterações a efetuar ao artigo 106.º*”.

⁽³⁾ A proibição de retroactividade das leis fiscais foi introduzida pela revisão constitucional de 1997, e está consagrada no n.º 3 do artigo 103.º da Constituição (CRP). No 1.º número da *Fiscalidade-Revista de Direito e Gestão Fiscal*, uma anotação de S. SANCHES ao Acórdão n.º 275/98 do Tribunal Constitucional advertia (2000, p. 85, negritos aditados, *nota suprimida):

o legislador fiscal tem mostrado uma temível tendência para considerar também interpretativas normas que por vezes correspondem a viragens radicais no entendimento da Administração fiscal.

E outras leis interpretativas vêm a propósito de situações quando muito mal definidas, sobre as quais a Administração fiscal se não pronunciou e os contribuintes actuam pensando que estão em terreno seguro.