

# Por uma verdadeira Reforma Fiscal

**Carlos F. Alves**

**Carlos Tavares**

*março de 2024*



**SEDES**

ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO  
ECONÓMICO E SOCIAL

## Por uma verdadeira Reforma Fiscal

1. A evolução registada nos últimos 30 anos no sistema fiscal português conduziu-o a um estágio caracterizado pela complexidade, pela instabilidade, pela iniquidade e por uma carga fiscal claramente excessiva face ao nosso nível de rendimento, em claro afastamento gradual dos objectivos e da filosofia que presidiram à Reforma Fiscal de 1986/1989. Tendo presente o nível relativo de rendimento, os indicadores de “esforço fiscal” a que são sujeitos os contribuintes cumpridores portugueses situam-se entre os mais elevados da União Europeia.

Além disso, a complexidade decorrente de múltiplas alterações pontuais constantes de uma grande diversidade de diplomas legais - que introduziram um extenso conjunto de benefícios fiscais e alteraram sucessivamente a lógica original das bases de tributação do IRS e do IRC - criou custos de cumprimento efectivos para as empresas, para os indivíduos e custos de fiscalização acrescidos para a Autoridade Tributária e Aduaneira. O sistema fiscal português constitui hoje um dos mais relevantes custos de contexto com que se deparam os agentes económicos, contribuindo de forma muito significativa para o desincentivo à poupança, ao investimento e à tomada de risco e, assim, para o crónico défice de produtividade da economia portuguesa face às economias dos nossos parceiros internacionais mais eficientes.

As características referidas são visíveis nos que designamos por **sete pecados capitais** do sistema fiscal português, no que respeita aos impostos sobre o rendimento<sup>1</sup>:

- (i) **Pecado Um – IRC Excessivamente Complexo:** um IRC de aplicação complexa, com numerosos e elevados benefícios fiscais (alguns sem lógica evidente e/ou impacto relevante), potenciando significativa divergência entre o lucro e a matéria tributável das empresas e criando uma despesa fiscal que representa cerca de 1/3 da receita de IRC;
  
- (ii) **Pecado Dois – Taxas de IRC Demasiado Altas:** taxas de tributação marginais e efectivas de IRC que se contam entre as mais elevadas em termos internacionais, a que acresce a dupla tributação (em IRS) dos resultados distribuídos, traduzindo-se negativamente na competitividade das empresas e na sua capacidade de remunerar adequadamente os factores de produção. A taxa de tributação em IRC pode atingir 31,5%, sendo, por isso, a segunda mais alta da OCDE, onde as taxas de tributação sobre o rendimento das empresas (ao contrário do que se passa em Portugal) têm vindo a diminuir. Portugal não é internacionalmente competitivo;
  
- (iii) **Pecado Três – Taxas de IRC Progressivas:** um sistema incomum de tributação progressiva em IRC que, juntamente com o referido nos pontos anteriores, contraria objectivos centrais de uma política de crescimento que privilegie os ganhos de dimensão das empresas, a sua recapitalização e a atracção de bom investimento directo estrangeiro. As taxas progressivas penalizam, e por isso desincentivam, as fusões de empresas e o aumento de escala, indispensável a obtenção de ganhos de produtividade e à aquisição capacidade competitiva internacional e, conseqüentemente, ao pagamento de melhores salários;

---

<sup>1</sup> Outros “pecados” podem ser encontrados nos restantes impostos que integram o sistema fiscal português, designadamente nos impostos indirectos e nos impostos sobre o património. Uma verdadeira Reforma Fiscal terá, naturalmente, de ter em conta esses impostos, sob pena de inconsistências que possam resultar. Neste documento, todavia, limitamo-nos a tratar o caso dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) que, pela sua importância, merecem atenção prioritária.

- (iv) **Pecado Quatro – Incentivo à Descapitalização e ao Endividamento:** a continuação do tratamento fiscal da dívida onerosa das empresas mais favorável face ao seu capital próprio, conjuntamente com a dupla tributação dos dividendos, constitui um desincentivo à necessária recapitalização de uma parte substancial das empresas portuguesas, incentivando antes, de forma pernicioso, o seu endividamento;
- (v) **Pecado Cinco – IRS Complexo e com Taxas Elevadas:** um IRS com uma estrutura complexa de escalões (na prática 11), sem regras de actualização definidas e com a aplicação de taxas marginais muito elevadas sobre rendimentos relativamente baixos por quaisquer padrões internacionais de comparação (mesmo em paridade dos poderes de compra);
- (vi) **Pecado Seis – IRS que Desestimula a Poupança:** uma tributação da poupança que não tem suficientemente em conta o baixo nível relativo e absoluto da poupança das famílias, as tendências internacionais neste domínio e a necessidade de reforçar a criação de mecanismos de poupança longa que permitam reforçar o sistema de segurança social;
- (vii) **Pecado Sete – Bases de Tributação Estreitas:** Bases de tributação efectivas reduzidas (face às teóricas), como resulta do facto de cerca de metade dos agregados familiares não pagar IRS, do mesmo modo que apenas pouco mais de metade das empresas que declaram rendimentos pagam IRC, levando a uma concentração de proporções inaceitáveis do pagamento de impostos num número reduzido de contribuintes.<sup>2</sup>

A tudo isto acresce um peso ainda muito elevado da economia informal, agravando o estreitamento da base de incidência do imposto e afectando seriamente as condições de concorrência em que operam as empresas portuguesas, constituindo uma das principais barreiras ao aumento da produtividade.

---

<sup>2</sup> A estes factos junta-se a necessidade premente de captação pelo sistema fiscal das novas formas de economia e de moeda.

2. Os problemas que decorrem dos sete pecados mortais não se resolvem, bem pelo contrário, com medidas pontuais introduzidas orçamento a orçamento. Essa tem sido a prática dos últimos 30 anos, gerando enorme instabilidade e imprevisibilidade no sistema fiscal, além das frequentes incoerências internas e incompatibilidade das medidas adoptadas com outros objectivos cruciais da política económica. O que aconselha desde logo, como bem recomendou a SEDES no livro “Ambição: Duplicar o PIB em 20 anos”, o abandono da prática de fazer política fiscal através da Lei do Orçamento do Estado. Pelas suas características intrínsecas, este é um documento anual que, normalmente, deve ser de execução de políticas e não da sua formulação ou reformulação, sem prejuízo das medidas de estabilização que se revelem indispensáveis, em reforço dos estabilizadores automáticos. A política fiscal deve ser definida em função das suas implicações económicas e aprovada através de leis próprias, impedindo-se por exemplo a alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais – que deve ser um documento estável por natureza - através das leis orçamentais anuais (bem como de outros diplomas dispersos).

No ponto em que estamos, haverá necessidade de uma Reforma Fiscal que trate estrutural e integradamente o conjunto dos impostos sobre o rendimento, devolvendo coerência, simplicidade, postura anti-“custos de contexto”, moderação, equidade e competitividade ao sistema fiscal português. Em particular, a coerência que importa assegurar diz respeito não só à coerência interna da tributação das diversas formas de rendimento, mas à coerência com os grandes objectivos da política económica que, independentemente da orientação ideológica dos governos, não pode deixar de passar pelo aumento da produtividade e pelo crescimento sustentado do produto e da riqueza nacionais convergente com os dos países mais desenvolvidos da UE.

Sinteticamente, os **grandes traços de um sistema resultante de uma tal reforma fiscal** deveriam ser os seguintes:

- (i) Um **IRC simples e transparente**, com redução drástica dos benefícios fiscais e um sistema não progressivo de tributação com uma taxa de imposto claramente inferior a 20%, mantendo tendencialmente um nível de receita fiscal semelhante (em % do PIB corrigido do ciclo);
- (ii) Um **IRC que tenda para a tributação dos resultados operacionais**, com regras e estrutura simples;

- (iii) A **eliminação (completa) da discriminação fiscal negativa dos capitais próprios** face à dívida onerosa das empresas e **da dupla tributação económica** dos dividendos;
- (iv) Um **IRS mais simples e moderado**, com um número de escalões muito mais reduzido do que o actual, com limites que convirjam gradualmente para os observados no quadro da UE (com correcção pela paridade dos poderes de compra), com um regime de progressividade mais moderado e, conjugado com o regime das deduções, mais promotor da justiça social e com regras de actualização racionais e vinculativas;
- (v) Um sistema de tributação em IRS em que **todos os contribuintes sejam sujeitos a tributação** (com adequados mecanismos de compensação para os rendimentos mais baixos) e em que seja estabelecido, - como proposto no V Congresso da SEDES - um limite vinculativo e estável à parte do rendimento que pode ser apropriada pelo Estado;
- (vi) Um **IRS mais equitativo**, com uma distribuição mais equilibrada da carga fiscal e um sistema de deduções que contemple adequadamente a situação familiar dos contribuintes, os seus encargos em áreas essenciais como a saúde, a educação e a habitação e o próprio objectivo de combate à evasão fiscal;
- (vii) A instituição de meios efectivos de **combate à economia informal**, incluindo a responsabilização dos contabilistas certificados;
- (viii) Medidas e mecanismos que **impeçam a declaração reiterada de prejuízos fiscais** pelas empresas e a subsistência prolongada de empresas descapitalizadas;
- (ix) A **redução mais abrangente da tributação dos rendimentos da poupança**, privilegiando as aplicações em instrumentos de médio e longo prazo e as contribuições voluntárias dos trabalhadores para sistemas complementares de reforma;

- (x) A **eliminação de sobretaxas**, normalmente criadas com um horizonte temporário limitado e que acabam por se tornar permanentes. A eventual criação de uma sobretaxa por motivos de emergência deverá prever, por disposição permanente nos códigos do IRS e do IRC, a sua extinção obrigatória ao fim de um período curto, coincidente com a duração do motivo que a fundamentou;
- (xi) Um **sistema de tributação que seja moderada, justa e não discriminatória** em função da idade, da nacionalidade ou simplesmente do estatuto ou da situação da entidade patronal.

O efeito líquido de uma reforma com estas características sobre a receita fiscal não é evidente. As perdas de receita sofridas por redução de taxas e/ou eliminação de adicionais poderão ser compensadas pela eliminação de benefícios e custos fiscais (no caso do IRC isto é uma particular evidência), pelo alargamento das bases de tributação que resulte de algumas das acções acima referidas, pelo estímulo que induz ao investimento e à criação de riqueza e pela redução do peso da economia informal que a própria reforma deve induzir.

Além disso, sendo o equilíbrio das contas públicas, em tendência, um objectivo essencial, a questão da receita fiscal não deve ser um entrave à adopção de um sistema fiscal coerente, mais equitativo e mais amigo da economia. A restrição terá de vir também do lado da despesa pública, que deverá ser ajustada ao nível de impostos que for possível e razoável cobrar e não o seu contrário. E, em nosso entender, existe ampla margem para uma racionalização da despesa pública através da instituição de mecanismos apropriados, sistémicos e permanentes de avaliação ex-ante da sua pertinência, necessidade e economicidade, devidamente articulados e complementados pelos vigentes – readaptados se necessário – mecanismos de avaliação ex-post.

3. Estas grandes linhas deveriam ser consagradas numa Lei de Reforma Fiscal, estudada por uma Comissão especializada, submetida a consulta pública e a uma competente avaliação de impacto macro e microeconómico (e também comportamental da administração e dos contribuintes). Seria, depois, objecto de proposta do Governo e submetida a aprovação pelo Parlamento. A lei aprovada deveria incluir mecanismos de garantia de estabilidade,

impedindo a sua alteração através das leis do Orçamento do Estado ou de diplomas legais, mesmo que reforçados, que abranjam outras matérias como principais.

Nos pontos seguintes, procuramos concretizar as linhas referidas no ponto anterior através de propostas de alteração dos regimes em vigor para o IRS e o IRC, apoiadas nos *Position Papers* publicados pelos autores desta proposta no âmbito da SEDES (e que dela fazem parte integrante), nomeadamente:

- REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES CONCORRENCIAIS DA ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O RENDIMENTO DAS EMPRESAS – Carlos F. Alves, *Position Paper* da SEDES #1/2023
- O INSUSTENTÁVEL PESO DOS IMPOSTOS E DA INCOERÊNCIA FISCAL - Carlos Tavares, *Position Paper* da SEDES #3/2023
- REFLEXÕES SOBRE O LUCRO DAS EMPRESAS, E A SUA TRIBUTAÇÃO, PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA FISCAL MAIS SIMPLES E MAIS JUSTO - Carlos F. Alves, *Position Paper* da SEDES #3/2024
- REGENERAR O IRS – Carlos Tavares, *Position Paper* da SEDES #4/2024

Deverá notar-se que as propostas que se seguem não têm natureza de projectos legislativos, nem têm carácter técnico-jurídico e não estão devidamente parametrizadas. Esse é um trabalho de grande alcance, que exige estudo e reflexão profundos pela Comissão já referida, que deverá integrar pessoas da mais elevada competência e incluir Economistas, Juristas, Fiscalistas e Auditores, a própria Autoridade Tributária e Aduaneira, representantes da Sociedade Civil e peritos ligados às novas tecnologias e que disponha dos meios necessários, designadamente o acesso a bases de dados para avaliar os impactos das alterações propostas não só nas receitas e despesas fiscais, mas também sobre as empresas, as famílias e as variáveis macroeconómicas.

#### **4. Propostas de Reforma do Regime do IRC**

##### **4.1. Redução dos benefícios fiscais**

Tendo presentes as estimativas de despesa fiscal que estão referidas nos “Position Papers” que são parte integrante deste documento, a eliminação de todos os benefícios fiscais conduziria a uma redução da despesa fiscal correspondente a cerca de 1/3 da receita do IRC (valores referentes a 2022). Provavelmente, alguns benefícios fiscais deverão subsistir (mesmo que reformulados), entre os quais os incentivos à inovação. Em qualquer caso, estaremos em presença de uma muito relevante poupança orçamental, que permitirá, só por si, suportar uma significativa redução das taxas nominal e efectiva de IRC.

##### **4.2. Simplificação da estrutura do imposto e aproximação da matéria colectável ao resultado contabilístico operacional.**

Estas medidas reduzem os custos de cumprimento e tornam mais transparente a base tributável. Os fundamentos da divergência entre o resultado fiscal e o resultado contabilístico devem ser lógicos e claros, como é o caso do reporte de prejuízos referido no ponto seguinte.

##### **4.3. Eliminação do limite temporal ao reporte de prejuízos**

Trata-se de um regime mais generoso do que o actual, que encontramos em outras jurisdições europeias, e que é particularmente importante para a criação de empresas de dimensão relevante e escala internacional que durante uma fase inicial alargada não geram resultados positivos.

##### **4.4. Eliminação das tributações autónomas**

Esta medida deveria ser conjugada com a eliminação do regime das despesas confidenciais não documentadas (e cuja prática não deverá ser de todo aceite), bem como com a tributação em IRS da atribuição de viaturas de serviço com possibilidade de uso pessoal aos funcionários de empresas ou da Administração Pública.

#### 4.5. Eliminação da derrama estadual e clarificação do regime de dedução do “*goodwill*”

Estas duas medidas visam a eliminação dos desincentivos aos ganhos de dimensão das empresas e dos grupos empresariais.

No caso do regime de dedução do *goodwill* em concentrações empresariais e em participações sociais deverá caminhar-se para a uniformização dos critérios contabilístico e fiscal, favorecendo o regime de dedutibilidade.

Por seu turno, a eliminação da derrama estadual deve ser completa, abranger todas as empresas e não deve ser introduzida qualquer outra forma de progressividade do imposto. Assim se evita a penalização do crescimento e do aumento de rentabilidade das empresas.

O argumento, por vezes usado, do favorecimento das grandes empresas por estas medidas, cede, pelo menos parcialmente, perante o seu acompanhamento por uma forte redução dos benefícios fiscais que, em muitos casos, as premeiam, graças a funções de consultadoria jurídica e “planeamento fiscal”, só acessíveis a empresas de certa dimensão.

#### 4.6. Eliminação da dupla tributação dos lucros distribuídos

Crédito de 2/3 da proporção do imposto pago em sede de IRC para efeitos da tributação do dividendo em IRS, no pressuposto de uso da opção de englobamento, sem obrigação de estender essa opção aos restantes rendimentos de capitais.

#### 4.7. Eliminação da discriminação entre dívida e capital próprio

Assumpção do princípio da tributação do resultado operacional (EBIT), com o seguinte modelo de transição:

- Primeira fase

Não consideração para fins fiscais dos juros da dívida na parte em que exceda 1,5 vezes os capitais próprios (Autonomia Financeira inferior a 40%).

Consideração de um custo nocional do capital próprio, através de taxa ligada às condições de mercado, até um nível de capital correspondente a 2/3 do valor da dívida financeira da empresa (Autonomia Financeira de 40%).

Nesta fase transitória deveria ter lugar um plano sistemático de recapitalização das empresas com insuficiência de capital mas bons indicadores de desempenho económico.

- Segunda Fase

Aproximação da matéria colectável ao Resultado Operacional (EBIT), com ajustamento adicional da taxa nominal do imposto, de forma a manter uma tributação efectiva equivalente à da primeira fase.

- 4.8. Reformulação do artº 35 do Código das Sociedades Comerciais, conferindo-lhe eficácia, de molde a impedir a sobrevivência ilimitada de empresas descapitalizadas e com resultados negativos.
- 4.9. Redução da taxa nominal do imposto para um nível que, com as mudanças propostas, permita, pelo menos, manter o actual nível da receita fiscal em IRC.
- 4.10. Revisão dos incentivos fiscais ao investimento e à inovação, concentrando-os num conjunto reduzido, mas de dimensão significativa.  
Criação de um mecanismo de apoio à capitalização das PME e empresas do “middle-Market”, permitindo afectar uma parte da colecta de IRC à constituição de uma reserva especial da empresa, cedida pelo Estado a fundo perdido, aplicável, conjuntamente com capitais próprios adicionais dos acionistas, no prazo de cinco anos, em máquinas e equipamentos e/ou despesas de inovação e propriedade intelectual.

Tendencialmente, os benefícios fiscais seriam limitados aos referidos neste último número. De acordo com o princípio da não discriminação que se defende, seria abolido o chamado Regime Contratual de Investimento, que permite a negociação casuística e discricionária (dentro dos limites autorizados pela CE) de benefícios fiscais, normalmente

reservado aos grandes investimentos. A via que se propõe é, antes a da moderação, da simplificação e da previsibilidade da tributação de todas as empresas.

Admite-se que possa ser considerado um regime especial de incentivo à instalação de empresas nas regiões do interior, conjugado com o incentivo à localização de pessoas descrito mais adiante (em 5.9.), e gerido pelas Comissões de Coordenação Regional.

## 5. **Propostas de reforma do regime do IRS**

A filosofia da proposta que se apresenta é a de tornar o imposto mais simples, mais moderado, mais equitativo e mais incentivador do trabalho e indutor do cumprimento das obrigações fiscais. Trata-se de aproximar a sua lógica e a sua estrutura, tanto quanto possível e com as devidas alterações, das que enformaram o Código do IRS que resultou da Reforma Fiscal de 1988. Ao mesmo tempo, terá em conta a situação observada em jurisdições comparáveis e a necessidade de aproximar o esforço fiscal dos portugueses do que é suportado pelos cidadãos desses países.

Os **objectivos gerais da reforma**, deverão ser:

- (i) Tornar a estrutura do IRS mais simples, mais justa, mais racional, menos geradora de “custos de contexto” e mais próxima do praticado no quadro europeu;
- (ii) Devolver clareza e transparência aos diplomas legais aplicáveis, concentrando a regulamentação no Código do IRS e no Estatuto dos Benefícios Fiscais, impedindo a sua alteração pelas leis do Orçamento (excepto no que respeita à fixação prevista de parâmetros, designadamente por razões de estabilização macroeconómica) ou por diplomas que tenham diferente objecto;
- (iii) Moderar a carga e o esforço fiscal dos contribuintes e instituir o princípio do pagamento universal do imposto;

- (iv) Estabelecer um limite à parte do rendimento obtido anualmente que pode ser objecto de apropriação pelo Estado através do imposto e da contribuição do trabalhador para a segurança social (limite ou fronteira da usurpação);
- (v) Incentivar o trabalho e a poupança e desincentivar as vias da economia informal;
- (vi) Em conformidade com a Constituição, conferir ao IRS um carácter não discriminatório subjectivamente, de forma que a tributação dependa apenas do nível de rendimento e da situação familiar e não da nacionalidade, da idade ou das entidades onde o rendimento é auferido.
- (vii) Usar o IRS como instrumento de atracção de pessoas e quadros qualificados para as regiões do interior.

Estes objectivos poderão ser traduzidos no **seguinte conjunto de medidas:**

5.1. Reformulação da estrutura de escalões e taxas de imposto, com adopção de um máximo de cinco escalões e ajustamentos de todos os limites, incluindo os mais elevados, para níveis comparáveis com o de outros países europeus com sistemas de características semelhantes, ajustados pela paridade dos poderes de compra.

Estabelecimento de uma regra de actualização anual dos valores dos escalões em função da inflação e da variação da produtividade previstas em cada Orçamento para o ano seguinte.

Eliminação da sobretaxa de solidariedade.

5.2. Reformulação do sistema de deduções de despesas e encargos, regressando ao mecanismo de dedução à matéria colectável instituído em 1988 e incluindo também:

a eliminação do limite à dedução das despesas de saúde e do limite global à dedução das restantes despesas dedutíveis;

o estabelecimento de limites realistas, relevantes e consistentes para as despesas dedutíveis, reforçando especialmente o relativo às rendas habitacionais;

a possibilidade de dedução de outros tipos de despesas não evitáveis, designadamente prestações de serviços, como os honorários de advogados e os demais custos de processos judiciais;

o estabelecimento de um limite de “preservação da colecta”, de modo que esta não seja anulada pelas deduções.

5.3. Reforço das deduções à colecta relacionadas com a composição do agregado familiar, beneficiando as famílias mais numerosas.

5.4. Estabelecimento de uma regra de actualização anual dos valores e dos limites de todas as deduções em função da inflação e da variação da produtividade previstas em cada Orçamento para o ano seguinte

5.5. Reformulação do regime público complementar de capitalização, instituído pelo Decreto-Lei nº 26/2008, no sentido de:

- a) Permitir que as contribuições (voluntárias) para o fundo complementar de reforma público (dedutíveis em IRS) sejam escolhidas anualmente por cada subscritor, num intervalo situado entre 2% e 20% da base de tributação;
- b) Permitir que as contribuições sejam feitas para fundos de gestão privada, na condição de que tenham custos de gestão e outros encargos não superiores aos do fundo complementar de reforma público;
- c) Privilegiar a atribuição do complemento de reforma sob as formas de renda vitalícia ou de transferência para planos de filhos ou cônjuge, limitando o resgate do capital acumulado a situações de necessidade, devidamente justificadas.

5.6. Criação de uma conta de poupança “Primeira Casa” com contribuições dedutíveis à matéria colectável de IRS e juros não tributados, até 50 mil euros, com a condição de aplicação do saldo na compra da primeira casa. Apenas deverão ser elegíveis contas com remuneração a taxas de juro de mercado, de

modo, uma vez mais, a evitar que os intermediários financeiros se apropriem do benefício fiscal.

5.7. Redução da taxa liberatória dos rendimentos de capitais para um valor não superior a 25%;

Redução suplementar desta tributação para rendimentos de produtos financeiros de poupança com prazo de imobilização superior a três e a cinco anos, qualquer que seja a sua forma jurídica, devendo estas ser tendencialmente nulas no caso dos produtos financeiros em que o investidor tenha assumido risco de capital próprio;

Redução da taxa em apreço para rendas habitacionais correspondentes a arrendamentos com prazo igual ou superior a três e a cinco anos.

5.8. Revisão completa da redacção do Código do IRS, tornando-a clara, directa e acessível ao contribuinte médio; desenvolvimento, no website da Autoridade Tributária e Aduaneira, de uma área de “literacia fiscal”, com explicação dos aspectos práticos do imposto, incluindo calculadores pedagógicos que contemplem a diversidade de situações que os contribuintes podem enfrentar.

5.9. Estabelecimento da possibilidade de redução das taxas aplicadas a residentes permanentes em regiões do interior, previamente determinadas (presentemente pela Portaria 208/217), como medida de promoção da coesão territorial, da desconcentração e da descentralização;

5.10 Aplicação do princípio da tributação universal, fazendo com que todos os rendimentos sejam sujeitos a imposto. Por princípio, não deve existir nenhum rendimento ainda não tributado que não seja objeto de tributação, ainda que, evidentemente, o esforço fiscal que em cada caso seja pedido ao contribuinte tenha de tomar em consideração a sua capacidade de suportar esse esforço.

## Anexo

- REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES CONCORRENCIAIS DA ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O RENDIMENTO DAS EMPRESAS – Carlos F. Alves, *Position Paper* da SEDES #1/2023
- O INSUSTENTÁVEL PESO DOS IMPOSTOS E DA INCOERÊNCIA FISCAL - Carlos Tavares, *Position Paper* da SEDES #3/2023
- REFLEXÕES SOBRE O LUCRO DAS EMPRESAS, E A SUA TRIBUTAÇÃO, PARA A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA FISCAL MAIS SIMPLES E MAIS JUSTO - Carlos F. Alves, *Position Paper* da SEDES #3/2024
- REGENERAR O IRS – Carlos Tavares, *Position Paper* da SEDES #4 /2024



# POSITION PAPER

#1/23

Reflexão Sobre as Implicações Concorrenciais da Elevada Carga  
Tributária sobre o Rendimento das Empresas

**CARLOS F. ALVES**

FACULDADE DE ECONOMIA DO PORTO E CEF.UP  
VICE-PRESIDENTE DO CONSELHO COORDENADOR DA SEDES

**Objetivo e Responsabilidade:**

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

# **REFLEXÃO SOBRE AS IMPLICAÇÕES CONCORRENCIAIS DA ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O RENDIMENTO DAS EMPRESAS**

**Carlos F. Alves**

**Faculdade de Economia do Porto e CEF.UP**

**Vice-Presidente do Conselho Coordenador da SEDES**

## **SUMÁRIO**

Neste texto reflete-se sobre as implicações concorrenciais da ausência de harmonização fiscal a nível europeu, e em particular sobre as consequências que daí decorrem para jurisdições que não são fiscalmente competitivas. Aqui se conclui que países como Portugal, com taxas de tributação elevadas, tendem a ter empresas menos competitivas, mais endividadas, salários mais baixos e a investir primordialmente nos setores não transacionáveis. Por fim, igualmente se defende uma maior harmonização fiscal a nível europeu, como forma de garantir um *level playing field* em matéria concorrencial, bem como a centralização da tributação de multinacionais facilmente deslocalizáveis.

## 1. INTRODUÇÃO

A economia portuguesa registou um desempenho muito aceitável nas últimas três décadas do século passado. Entre 1961 e 2000, em média, o crescimento económico de Portugal foi de 4,43% ao ano<sup>1</sup>, o que compara bastante bem com 3,5% dos países da zona euro. Desde então, o desempenho registado tem sido medíocre: apenas 0,73% ao ano em média. Todavia, no mesmo período, o crescimento económico foi de 1,25% na zona euro, muito aquém da taxa de crescimento de países como a Polónia (3,8%), a Irlanda (4,8%) ou mesmo a economia mundial (2,8%). Por força disso, neste milénio, Portugal perdeu já todos os progressos que tinha feito nos anos 90 em matéria de aproximação ao nível médio de vida europeu, voltando em 2019 (para usar um termo de comparação não afetado pela pandemia Covid-19 ou pela guerra da Ucrânia) o PIB per capita em paridade de poderes de compra a representar apenas 79% do valor médio da União Europeia, quando em 2000 tinha atingido os 86%.

Há seguramente muitas razões que explicam para esta evolução. Muita literatura as tem apontado (vide, entre outros, Alexandre et al., 2017; Alves & Tavares, 2017). Entre essas causas seguramente se incluem o peso excessivo do Estado (que não consegue ser eficiente, nem ser indutor de desenvolvimento e de competitividade, ao contrário do que se passa em outros países onde o Estado tem igualmente uma dimensão substancial) e a elevada tributação das empresas (Cadilhe, 2005; Alexandre et al., 2017), do trabalho e dos rendimentos das famílias.

O excessivo endividamento do Estado e o elevado peso da despesa pública no PIB têm como consequência inevitável uma elevada carga fiscal. É usualmente reconhecido que essa carga fiscal constitui um entrave ao investimento e ao crescimento económico, e que a falta de competitividade ao nível dos impostos sobre as empresas é a que mais impacta negativamente no crescimento económico (Johansson et al., 2008).<sup>2</sup> Todavia, importa aprofundar esta temática mais especificamente. Este texto procura ilustrar de que forma esse impacto opera, em particular como é que tal se materializa num défice de competitividade, e salientar que da ausência de competitividade fiscal decorrem igualmente consequências, seja ao nível dos salários que as empresas podem pagar aos trabalhadores, seja ao nível da estrutura de capitais

---

<sup>1</sup> Calculado com base em dados do Banco Mundial. Salvo indicação em contrário, é esta a fonte das estatísticas reportadas.

<sup>2</sup> Na realidade, de acordo com este estudo da OCDE, os impostos sobre as empresas são os mais prejudiciais para o crescimento económico, seguidos dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e dos impostos sobre o consumo. Os impostos sobre bens imóveis têm o menor impacto no crescimento.

dessas empresas, ou do tipo de investimento que um país consegue captar. Por fim, igualmente se sustenta que, por força dos efeitos referidos, a construção de um *level playing field* concorrencial ao nível europeu exige uma maior harmonização fiscal, pelo menos no que respeita aos impostos incidentes sobre os rendimentos e os dividendos das empresas. Neste contexto, defende-se que algumas empresas e algumas atividades económicas deveriam ser tributadas a nível central europeu, e não a nível de cada um dos Estados-membro.

## **2. AUSÊNCIA DE HARMONIZAÇÃO FISCAL NA UNIÃO EUROPEIA E CORRELAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE AS EMPRESAS E O CRESCIMENTO**

Na União Europeia não há, como é sabido, uma harmonização fiscal. As taxas de imposto que incidem sobre o rendimento gerado pelas empresas, seja ao nível do imposto pago por estas, seja ao nível da tributação dos dividendos, são escolhas nacionais. São, pois, díspares as taxas de tributação do rendimento suportadas pelos investidores e pelas empresas europeias. As bases de incidência dessas taxas de imposto também variam de país para país. A Tabela 1 apresenta as taxas de imposto nominais e efetivas para um conjunto alargado de países da União Europeia, reportadas pela OCDE. Aí se incluem igualmente as médias calculadas para 28 países (27 da União Europeia e o Reino Unido).

Esta tabela deixa claro que Portugal tem das taxas mais elevadas. Em termos de taxas nominais ou estatutárias, apenas é superado por França. Em termos de taxas efetivas, entre os países que constam da tabela, apenas é superado pela França, Alemanha e Grécia. As taxas efetivas aqui reportadas para Portugal estão em linha, quer com os valores reportados por cálculos próprios constantes do Relatório do Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Económico da Sedes<sup>3</sup> (24,5%), quer com os valores a que chegou um estudo recente publicado pelo Banco de Portugal (Braz, Cabral & Santos, 2022), que concluiu que a taxa efetiva de IRC em Portugal tem permanecido relativamente estável em torno de 25% nos últimos anos.

Note-se que, em Portugal, o Estado pode apropriar-se de 50,68% dos resultados gerados por uma empresa. Na realidade, se esta for tributada em sede de IRC à taxa máxima de 31,5% e distribuir 100% dos resultados líquidos, aplicando-se a taxa de tributação dos dividendos (28%), os acionistas apenas ficarão com 49,32%  $[(1-0,315)*(1-0,28)]$ . Menos de metade.

---

<sup>3</sup> Uma síntese pode ser consultada em Alves (2022) e o conteúdo integral do relatório pode ser consultado em [https://www.sedes.pt/images/Documentos/GT\\_Economia.pdf](https://www.sedes.pt/images/Documentos/GT_Economia.pdf).

Mesmo que a empresa seja tributada com 21% de IRC (isto é, não esteja sujeita a derramas), para os acionistas sobram somente 56,88% dos rendimentos gerados, depois de retirados os 43,12% de que o Estado se apropria sob a forma de IRC e IRS.

Por tudo isto, mas também por força da complexidade do seu sistema fiscal, Portugal é o 37º entre os 38 países da OCDE no ranking internacional de competitividade fiscal (ITCI - *International Tax Competitiveness Index* de 2022), apenas superando a Colômbia. Em termos dos impostos sobre as empresas, Portugal ocupa o último lugar no que respeita a incentivos/complexidade (38º), e o penúltimo (37º) no que respeita à taxa. Portugal é, pois, um país muito pouco competitivo no que respeita aos impostos sobre a atividade empresarial.

Na Tabela 1 igualmente se incluem as taxas de crescimento do produto interno bruto médias anuais para o período de 2001-2019.

**Tabela 1 – Taxas Efetivas e Nominais de Imposto sobre o Rendimento das Empresas e Taxas Médias de Crescimento Económico**

	Taxa Nominal de Imposto	Taxa Compósita Efetiva	Taxa de Crescimento 2001-2019		Taxa Nominal	Taxa Compósita Efetiva	Taxa de Crescimento 2001-2019
Alemanha	29.9	27.5	1.35	Irlanda	12.5	12.0	5.00
Bulgária	10.0	9.2	3.59	Itália	27.8	20.7	0.40
Dinamarca	22.0	19.6	1.46	Letónia	20.0	17.0	3.73
Espanha	25.0	25.0	1.85	Lituânia	15.0	13.4	4.22
França	34.4	30.3	1.42	Polónia	19.0	15.3	3.82
Grécia	24.0	26.9	0.40	Portugal	31.5	25.6	0.89
Países Baixos	25.0	22.6	1.55	República Checa	19.0	21.2	2.85
Hungria	9.0	10.0	2.56	Roménia	16.0	14.3	4.13
<b>Média UE</b>	<b>22.0</b>	<b>19.6</b>	<b>2.41</b>	<b>Média Tabela</b>	<b>21.3</b>	<b>19.4</b>	<b>2.45</b>
Correlação EU	1.00	0.88	-0.52		1.00	0.94	-0.74
		1.00	-0.53			1.00	-0.76
			1.00				1.00

Obs: A Taxa Nominal corresponde à «Combined Corporate Income Tax Rate» e a Taxa Efetiva é a «Composite Effective Average Tax Rate (EATR)» da OCDE, que é a fonte dos dados de base. As taxas médias de crescimento do PIB foram calculadas com base nos dados reportados pelo Banco Mundial.

É clara a existência de uma correlação negativa entre a taxa de imposto, seja esta a taxa nominal ou a taxa efetiva, e a taxa média de crescimento económico, quer para o conjunto dos países da União Europeia, quer ainda mais significativamente para a amostra que consta da Tabela 1. Na realidade, para o conjunto da União Europeia as correlações são de -0,52 (para a taxa nominal) e -0,53 (para a taxa efetiva), e para a amostra constante da tabela os correspondentes valores são de -0,74 e -0,76.

Uma simples regressão (não reportada), usando os países da Tabela 1, permitirá constatar a por cada ponto percentual de acréscimo na taxa efetiva de imposto se associa um decréscimo na taxa anual de crescimento do PIB de 0,17, o mesmo é dizer 1,7% ao ano para um diferencial de taxas efetivas de imposto de 10 pontos percentuais. Parece, pois, inequívoco que os países que têm cargas fiscais mais pesadas têm crescido significativamente menos que os outros.<sup>4</sup> As empresas europeias concorrem entre si com diferentes regimes fiscais, e isso não deixará seguramente de se materializar em diferentes níveis de competitividade.

### **3. TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS DAS FAMÍLIAS E IMPOSTOS SOBRE O TRABALHO**

Para a competitividade fiscal do país igualmente importa que se considerem outras dimensões, além da tributação dos rendimentos gerados pelas empresas. Na Tabela 2 apresentam-se as taxas de imposto coligidas pela KPMG, quer para Portugal, quer para a UE (em média). Aí se pode ver que apenas em matéria de taxa de contribuição dos trabalhadores para a segurança social Portugal está marginalmente abaixo da média da UE, sendo ao nível dos rendimentos das pessoas singulares que se registam maiores diferenças. Note-se que as taxas indicadas correspondem às taxas marginais máximas. Todavia, como é sabido, em Portugal esta aplica-se a níveis de rendimento que terão de ser considerados baixos pelos padrões internacionais. Note-se que para a média da UE é indicada a taxa de 37,8%, sendo que em Portugal a partir dos 25 075 euros os rendimentos passam a ser tributados à taxa de 37%. Isto é, bastam 25 075 euros para os contribuintes portugueses entrarem em taxas marginais de IRS similares à média das taxas máximas da UE. Assim, a conjugação das taxas com os limites muito baixos a partir dos quais se aplicam taxas elevadas, permite dizer que o país tem uma carga fiscal sobre os rendimentos das pessoas muito elevada.

---

<sup>4</sup> Note-se que, com este exercício, não se pretendem estabelecer relações de causalidade, mas tão somente medir a correlação entre a taxa de imposto e a taxa de crescimento económico.

**Tabela 2 – Taxas de Imposto sobre Rendimentos Singulares e Trabalho**

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Contribuição Segurança Social dos Empregadores											
EU média	23,0	23,1	23,0	23,2	23,7	23,7	23,6	22,4	21,3	21,5	21,3
Portugal	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8
Contribuição Segurança Social Trabalhadores											
EU média	11,9	12,7	12,8	12,9	13,4	13,1	13,5	14,5	14,9	15,0	14,9
Portugal	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Taxas de Tributação dos Rendimentos Individuais											
EU média	37,8	36,9	37,8	38,0	38,1	37,6	37,1	38,1	38,1	37,0	36,6
Portugal	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	46,5	46,5
Taxas de Impostos Indiretos											
EU média	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,6	21,7	21,6	21,5	21,3	20,9
Portugal	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0

Fonte: KPMG. Dados acedidos em 23 de abril de 2021 em <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>.

O já referido ITCI - *International Tax Competitiveness Index* de 2022 igualmente mostra a falta de competitividade do sistema fiscal português em outros domínios além dos impostos sobre as empresas. O país é 35º no Individual Taxes Rank, 27º nos impostos sobre o consumo, 21º nos impostos sobre imóveis e 28º no que respeita a regras fiscais transfronteiriças. Portugal é, pois, dos países menos competitivos da OCDE e da UE em múltiplas dimensões da fiscalidade e, em particular, no que respeita aos impostos sobre a atividade empresarial.

Em suma, como bem se nota no Relatório do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Económico da SEDES, não há nenhuma das vertentes do regime fiscal português relevantes para a atividade económica em que este possa ser considerado competitivo no plano internacional. Além disso, o sistema fiscal português não parece estar concebido como tendo preocupações de comparação internacional, particularmente no que respeita ao IRC onde as taxas nominais máximas (que tendem a ser consideradas em comparações internacionais) são muito superiores à taxa efetiva cobrada. Isso também resultará da complexidade do sistema, muito assente em benefícios fiscais, muitos deles sem relevância prática, designadamente no que respeita à indução de comportamentos estimuladores do crescimento económico.

Também as taxas de IRS e a tributação do trabalho se refletem na competitividade das empresas. Na realidade, quanto mais alta a tributação sobre o trabalho maiores são os custos

de produção das empresas. O mesmo se diga quanto às taxas de IRS, sendo que neste caso têm o condão de provocar a fuga de mão-de-obra qualificada e de talento para o exterior.

A tudo isto ainda se soma uma série de impostos, que assumindo diferentes designações não deixam de, na realidade, de ser impostos, como aqueles que incidem sobre a energia. A competitividade da economia nacional não é compatível com todos estes fatores de agravamento de custos. Embora o objeto central deste documento seja a competitividade da tributação sobre os rendimentos das empresas, importa assegurar a competitividade fiscal de todo o sistema fiscal português (designadamente, do IRS e dos impostos sobre o trabalho), em particular no que respeita à comparação com Espanha (o país de que, pela sua proximidade geográfica e cultural, estamos mais próximos em outras matérias relevantes para a atração do investimento internacional).

### **3. EFEITO NA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE DE DIFERENTES CARGAS TRIBUTÁRIAS**

#### **3.1 RELAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO E MARGENS BRUTAS**

##### **3.1.1 Diferentes Taxas de Tributação dos Rendimentos do Capital na Esfera Fiscal dos Investidores**

Num contexto de liberdade de circulação de capitais, os investidores tendem a canalizar as suas poupanças para os destinos que lhes permitam obter uma remuneração líquida mais elevada. Num primeiro momento, analisam-se os efeitos da tributação dos rendimentos do capital na esfera dos investidores finais. Donde, nesta secção não se analisa o efeito de diferentes taxas de tributação sobre o rendimento das pessoas coletivas onde o investimento se materializa, mas tão somente o efeito da tributação na esfera dos investidores finais. Por outras palavras, assume-se que as taxas de IRC para os rendimentos das empresas originados nos dois países são idênticas, e incide-se a análise sobre o efeito da tributação dos rendimentos do capital dos investidores finais.

Assim, notando por  $t_{ij}^a$  e  $t_{ij}^b$ , a taxa de imposto sobre os rendimentos do capital cobrados, respetivamente, pelo país  $a$  (p.e., Portugal) e pelo país  $b$  (p.e., o exterior) a um residente do país  $i$  ( $i=a, b$ ) que investe no país  $j$  ( $j=a, b$ ), e por  $r_a$  e  $r_b$  as remunerações antes de impostos

sobre rendimentos do capital para investimentos em  $a$  e  $b$ , a condição de equilíbrio vem (Frenkel et al., 1991):

Para um residente no país  $a$ :

$$(1 - t_{aa}^a)r_a = (1 - t_{ab}^a - t_{ab}^b)r_b.$$

Para um residente no país  $b$ :

$$(1 - t_{bb}^b)r_b = (1 - t_{ba}^b - t_{ba}^a)r_a.$$

Para que possa existir investimento em ambos os países, terá de verificar-se a igualdade:

$$(1 - t_{aa}^a)(1 - t_{bb}^b) = (1 - t_{ab}^a - t_{ab}^b)(1 - t_{ba}^b - t_{ba}^a).$$

Se a tributação for realizada, em ambos os países, com base na residência, teremos  $t_{aa}^a = t_{ab}^a$  e  $t_{bb}^b = t_{ba}^b$  e  $t_{ab}^b = t_{ba}^a = 0$ . A remuneração antes de impostos sobre rendimentos do capital nos dois países tem de ser idêntica. Não o sendo, a poupança e o investimento serão canalizados para os países com projetos mais rentáveis, induzindo a uma boa afetação internacional do capital.

Suponha-se agora que o país  $a$  cobra taxas mais altas que o país  $b$ . Isto é:  $t_{aa}^a = t_{ab}^a > t_{bb}^b = t_{ba}^b$ . Nesse caso, e não existindo dupla tributação dos rendimentos de capital ( $t_{ab}^b = t_{ba}^a = 0$ ), não obstante a diferença de taxas de imposto, as taxas de rentabilidade  $r_a$  e  $r_b$  podem continuar a ser iguais. A rentabilidade após impostos dos investidores dos dois países é diferente, mas cada um para investir exige a mesma rentabilidade antes de impostos sobre rendimentos do capital em ativos domiciliados internamente ou externamente. Neste caso, as taxas de imposto são relevantes para determinar o local de residência dos investidores. Todavia, para atrair investidores estrangeiros, as empresas de um dado país com taxas de imposto mais altas não têm de ter taxas de rentabilidade antes de imposto mais elevadas. Neste caso, as taxas de imposto dos países estrangeiros são irrelevantes, dado que cada um paga impostos de acordo com as taxas do seu país.

Todavia, se a tributação for realizada com base na origem dos rendimentos (isto é, for tributado no país onde os rendimentos são auferidos), a condição de equilíbrio passa a ser:  $t_{aa}^a = t_{ba}^a$  e  $t_{bb}^b = t_{ab}^b$  e  $t_{ab}^a = t_{ba}^b = 0$ .

Suponha-se agora que o país  $a$  cobra taxas mais altas que o país  $b$ . Isto é:  $t_{aa}^a = t_{ba}^a > t_{bb}^b = t_{ab}^b$ . Neste caso, necessariamente, a remuneração antes de impostos do país  $a$  ( $r_a$ ) terá

de ser superior à remuneração antes de impostos sobre rendimentos do capital do país  $b$  ( $r_b$ ), de modo que as remunerações líquidas possam ser idênticas e os investidores canalizem as suas poupanças e os seus investimentos para ambos os países. Assim, as jurisdições com taxas de imposto sobre rendimentos do capital mais elevadas apenas conseguem atrair investimento se proporcionarem rentabilidades antes de impostos mais elevadas.

A Tabela 3 ilustra a necessidade de obter no país  $a$  (nacional) taxas de rentabilidade antes de impostos mais altas do que o país  $b$  (exterior) num cenário de tributação com base na origem dos rendimentos (H3 e H4), e mesmo num cenário de tributação com base na residência se os investidores não residentes igualmente forem tributados no país de investimento (H2).

Tabela 3 – Taxas de Rentabilidade Brutas Necessárias em Face de Diferentes Taxas de Imposto

Investidores Não Residentes				
Taxas	H1	H2	H3	H4
$t_{aa}^a$	31.5%	31.5%	31.5%	31.5%
$t_{ab}^a$	31.5%	31.5%	0.0%	0.0%
$t_{ba}^b$	15.0%	15.0%	0.0%	15.0%
$t_{bb}^b$	15.0%	15.0%	15.0%	15.0%
$t_{ab}^b$	0.0%	0.0%	15.0%	15.0%
$t_{ba}^a$	0.0%	31.5%	31.5%	31.5%
$r_a$	<b>10.0%</b>	<b>15.9%</b>	<b>12.4%</b>	<b>15.9%</b>
$r_b$	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%

### 3.1.2 Diferentes Taxas de Tributação dos Rendimentos do Capital na Esfera Fiscal das Empresas Originadoras do Rendimento

Na secção anterior analisou-se o efeito de diferentes taxas de imposto sobre rendimentos do capital na esfera fiscal dos investidores finais. Incorpore-se agora na análise o efeito de diferentes taxas de imposto sobre rendimentos na esfera das empresas originadoras desses rendimentos. Para isso, assumam-se que no país  $a$  as empresas estão sujeitas a uma taxa de

imposto sobre o rendimento de  $t^a$  e no país  $b$  idêntica taxa é  $t^b$ .<sup>5</sup> Assim,

$$r_a = RBT_a(1 - t^a) \text{ e } r_b = RBT_b(1 - t^b)$$

onde  $r_a$  é a remuneração após IRC dos investidores que investem nas empresas do país  $a$ , e  $r_b$  é a remuneração após IRC dos investidores que investem nas empresas do país  $b$ . Por sua vez,  $RBT$  corresponde à rentabilidade antes de IRC.

Neste caso, as condições de equilíbrio são:

Para um residente no país  $a$ :

$$(1 - t_{aa}^a)RBT_a(1 - t^a) = (1 - t_{ab}^a - t_{ab}^b)RBT_b(1 - t^b).$$

Para um residente no país  $b$ :

$$(1 - t_{bb}^b)RBT_b(1 - t^b) = (1 - t_{ba}^b - t_{ba}^a)RBT_a(1 - t^a).$$

Assumindo novamente que, ao nível dos investidores finais, a tributação é realizada com base na residência, e se verifica a condição de equilíbrio anteriormente determinada ( $t_{aa}^a = t_{ab}^a$  e  $t_{bb}^b = t_{ba}^b$  e  $t_{ab}^b = t_{ba}^a = 0$ ), quer para os investidores do país  $a$ , quer para os investidores do país  $b$ , a existência de investimento nos dois países implica:

$$\frac{RBT_a}{RBT_b} = \frac{(1 - t^b)}{(1 - t^a)}$$

Donde, mesmo que a tributação seja realizada com base na residência, uma taxa de tributação mais alta obriga a que a rentabilidade antes de impostos seja mais alta, sob pena de o país em causa não atrair investimento, seja dos seus residentes, seja de investidores estrangeiros.

### 3.2 EFEITO SOBRE A CAPACIDADE CONCORRENCIAL, OS SALÁRIOS, O INVESTIMENTO E A ESTRUTURA DE CAPITAIS

Para ilustrar o efeito da diversidade de cargas fiscais na concorrência e na competitividade, admita-se um mercado em que concorrem  $n-1$  empresas de um ou de vários países com a mesma taxa de imposto sobre os rendimentos das empresas, e uma *nésima* empresa de um outro país com uma taxa de tributação distinta. Pode pensar-se nesta última empresa como sendo portuguesa e as demais de outros Estados-membro. Admita-se ainda que todas as

---

<sup>5</sup> O caso tratado em 3.1.1 tem a assunção implícita de  $t^a = t^b$ . Trata-se, pois, de um caso particular da situação em análise em 3.1.2.

empresas acedem à mesma tecnologia, aos mesmos mercados de fatores produtivos e são igualmente eficientes. Por outras palavras, tirando o enquadramento fiscal são iguais.

O bem que produzem é vendido em condições de concorrência perfeita, pelo que a preço único. Suponha-se que este é de 8 por unidade. Admita-se também que os custos variáveis somam 6, cada empresa produz 100 unidades, o investimento é de 2000 e o custo de capital (amortização e remuneração do capital investido) é de 10%<sup>6</sup>. Não existem custos fixos além do investimento. De início suponha-se que a taxa de imposto é nula. Neste cenário, cada uma empresa teria lucro económico normal. Com efeito:

$$\text{Lucro} = (8-6) \times 100 - 2000 \times 10\% = 0.$$

Esta situação corresponde à da coluna [1] da Tabela 4.

Abandone-se agora o pressuposto de que não há impostos. Imagine-se que nos países das  $n-1$  empresas a taxa de imposto é 10% e no país da *nésima* a taxa de imposto é 20%. As empresas passariam a registar lucros económicos negativos: -20 no caso das  $n-1$  empresas e -40 no caso da *nésima*, conforme consta das colunas [2] e [3] da Tabela 4. A teoria económica deixa claro que nesta circunstância, no longo prazo (isto é, logo que seja possível desinvestir), algumas empresas terão de abandonar o mercado e o preço subirá até que se restabeleça a condição de lucro económico nulo. *Qual terá de ser o novo preço de equilíbrio para que as empresas possam continuar a operar?*

**Tabela 4 – Ilustração do Efeito de Concorrência Fiscal**

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
		n-1	n-ésima	n-1	n-ésima	n-1	n-ésima
Quantidade	100	100	100	100	100	100	100
Preço	8	8	8	8,22	8,67	8,00	8,00
Custo Variável	6	6	6	6	6	5,78	5,33
Investimento	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000
Custo de Capital	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
LAICC	200	200	200	222,22	266,67	222,22	266,67
Taxa de Imposto	0%	10%	20%	10%	25%	10%	25%
Imposto	0	20	40	22	67	22	67
LACC	200	180	160	200	200	200	200
CC	200	200	200	200	200	200	200
Lucro Económico	0	-20	-40	0	0	0	0

Obs.: LAICC – Lucro antes de impostos e Custo de Capital; LACC – Lucro antes de Custo de Capital.

<sup>6</sup> Note-se que, não obstante se tratar de um mero exemplo, tal custo de capital não é excessivo. Basta pensar que se a vida útil de um equipamento for 10 anos, pelo que só para a sua amortização o custo de capital já atinge os 10% considerados.

As contas são fáceis de fazer. De facto, a condição é a seguinte:

$$(p - c) * Q * (1 - T) - A * r = 0, \quad (1)$$

onde  $p$  representa o preço,  $c$  o custo variável unitário,  $Q$  a quantidade,  $T$  a taxa de imposto,  $A$  o montante do investimento e  $r$  o custo de capital.<sup>7</sup> Resolvendo em ordem a  $p$  obtém-se:

$$p = \frac{A*r}{(1-T)*Q} + c. \quad (2)$$

A aplicação ao exemplo consta das colunas [4] e [5] da Tabela 4. A *nésima* empresa só conseguiria competir em mercado se o novo preço fosse 8,67, enquanto para as restantes as condições de sobrevivência a longo prazo apenas exigem um preço de 8,22 (5,1% mais baixo). A *enésima* empresa deixará de ter condições de concorrer. *Pode ela fazer algo para tentar sobreviver?*

Sim, pode (se conseguir) pagar salários mais baixos que as outras empresas ou reduzir os custos de aquisição de outros fatores produtivos. Basta resolver a equação (2) em ordem a  $c$  para determinar o custo variável que a empresa terá de atingir para ter lucros nulos. As colunas [6] e [7] evidenciam que os custos da *nésima* empresa teriam de ser 7,7% inferiores aos das demais (5,33 *vs* 5,78).

Outra alternativa seria reduzir o custo de capital. Se, nas condições das colunas [2] e [3], o custo de capital for de 9% para as  $n-1$  empresas que beneficiam de taxas de imposto mais baixas e de 8% para a *nésima* empresa, todas continuam a obter lucro nulo. Admitindo que as empresas usam a mesma tecnologia e, conseqüentemente, a *nésima* empresa não consegue investir menos que as outras  $n-1$ , o montante do investimento e o custo da sua amortização são idênticos para todas. A única via de reduzir o custo de capital é reduzir a remuneração líquida do capital investido. Esta, por definição, depende do custo do capital próprio, do custo do capital alheio, da taxa de imposto e da estrutura de capitais da empresa. Num contexto de liberdade de circulação de capitais é improvável que os investidores (pelo menos os estrangeiros) aceitem uma remuneração inferior à que podem obter com idêntico risco

---

<sup>7</sup> Adota-se aqui uma função simples de lucro económico e não uma função de lucro contabilístico. Donde, admite-se que o valor que fica disponível após impostos se destina na íntegra a remunerar o capital investido, seja para efeitos de amortização, seja para efeitos de remuneração dos esforços dos investidores (juros e dividendos). Não se ignora, pois, que no apuramento da matéria coletável quer as amortizações quer os juros pagos pelo capital alheio (mas não os dividendos) são deduzidos à matéria tributável. Por isso, neste modelo,  $T$  representa a taxa efetiva de imposto suportada e não a taxa nominal, e tem de ser entendida como o imposto total suportado pela empresa e pelos seus financiadores (capital próprio e capital alheio) a dividir pelo lucro originado pelas atividades operacionais da empresa.

em outras jurisdições. É também improvável que a empresa do país com taxas de imposto mais altas não tenha um custo líquido do capital alheio pelo menos tão alto quanto o das empresas dos demais países. Donde, restará como alternativa (se disponível) recorrer mais a capital alheio, aproveitando a circunstância de, em condições normais, o custo de capital próprio ser superior ao custo do capital alheio, dado o risco acrescido suportado pelos acionistas. Quer isto dizer que uma alternativa possível para compensar o *handicap fiscal* é recorrer a (mais) endividamento, acelerando o incentivo de *tax shield* (já existente) decorrente da circunstância de a taxa de impostos ser mais alta, e do facto de, regra geral, os juros serem custo fiscal e o mesmo não acontecer com a remuneração do capital próprio. Note-se que, daqui pode igualmente resultar uma exigência de remuneração mais alta para o capital próprio, dado o risco mais elevado que daí resultaria, o que contribui uma vez mais para colocar em desvantagem a *nésima* empresa face às suas concorrentes.

#### **4. EVIDÊNCIA EMPÍRICA DA ASSOCIAÇÃO ENTRE CUSTOS SALARIAIS, SOLVABILIDADE E TAXAS EFETIVAS DE IMPOSTO**

Neste capítulo apresenta-se um breve estudo empírico que visa constatar que tipo de associação é perceptível entre a taxa efetiva de imposto e variáveis dependentes induzidas pelo raciocínio expandido no capítulo anterior.

Na seleção da amostra, num primeiro passo foram incluídas as empresas da EU e do Reino Unido, constantes da base de dados Orbis da Bureau van Dijk, com resultados antes de impostos estritamente positivos, entre 2016 e 2021. Apenas se incluíram empresas de setores transacionáveis.<sup>8</sup> O resultado da aplicação destes filtros conduziu a 38 727 934 empresas. Destas, selecionaram-se aleatoriamente 4000. Por fim, igualmente se excluíram as empresas que em algum ano apresentaram um montante de impostos negativo ou superior ao resultado antes de impostos.<sup>9</sup> Os dados foram filtrados no sentido de eliminar observações inconsistentes, inexistentes ou manifestamente erróneas. Daqui resultaram 3850 empresas e um total de 22028 observações, que formam um painel não equilibrado. Em média, as

---

<sup>8</sup> Os setores incluídos foram os seguintes: Agricultura, Horticultura e Pecuária; Mineração e Extração; Indústria Alimentar e Tabaco; Indústria Têxtil e do Vestuário; Madeira, Mobiliário e Papel; Impressão e Edição; Química, Petróleo, Borracha e Plástico; Couro, Pedra, Argila e Vidro; Metais e Produtos Metálicos; Maquinaria Industrial, Elétrica e Eletrónica; Ferragens Informáticas; e Fabrico de Transportes.

<sup>9</sup> A taxa efetiva de imposto não é interpretável com valores negativos, donde apenas se incluíram empresas com lucros e impostos positivos. Na prática isto significa que apenas se incluíram empresas com uma taxa efetiva de imposto entre 0% e 100%.

empresas constam da amostra 5,7 anos, quase 95% do máximo para o período de seis anos considerado.

O modelo empírico estudado é um modelo simples que não visa tirar inferências causais ou induzir a extrapolações, mas somente tornar evidente as relações de correlação e respetivo sinal. Neste exercício, a TFR é a variável de interesse e foi calculada como  $(RAI-RL)/RAI$ , sendo RAI o resultado antes de impostos e RL o resultado líquido. As variáveis dependentes, em diferentes especificações, são as seguintes: SCT = Custos Salariais sobre Receitas Operacionais (Costs of Employees per Operating Revenue); e SOLVAB = rácio de solvabilidade. Como variáveis de controlo usam-se o total dos ativos (ASSETS), a intensidade capitalística (CAPINT), calculada como sendo o rácio entre os ativos fixos tangíveis e os ativos totais, e, em certos casos, o rácio de solvabilidade. Não obstante objetivos de causalidade estarem ausentes das motivações do exercício, para minimizar potenciais problemas de endogeneidade, a variável TFR foi desfasada um período. A estimação foi realizada recorrendo ao método de estimação em painel, usando erros padrões seccionais robustos. Tendo em vista minimizar efeito de eventuais *outliers*, as variáveis foram *winsorizados* no primeiro percentil superior e inferior, e igualmente logaritimizadas.

A Tabela 5 reporta o *output* exercício econométrico realizado. Esta tabela deixa clara uma associação negativa entre a taxa efetiva de imposto e o peso dos custos salariais no total das receitas operacionais (colunas (1), (2) e (3)). Em termos de impacto económico, o efeito sobre o rácio de solvabilidade parece ser mais expressivo do que o efeito sobre a variável SCT. O mesmo acontecendo na relação do rácio de solvabilidade com a taxa efetiva de imposto (colunas (4), (5) e (6)). Parece, pois, que, controlados outros fatores, as empresas europeias que estão sujeitas a uma taxa de imposto mais altas distribuem uma menor proporção das suas receitas operacionais aos seus trabalhadores sob a forma de salários, da mesma forma que se afiguram como tendo uma menor autonomia financeira, o mesmo é dizer são mais endividadas que as demais. Este exercício simples sustenta, pois, a ideia de que os efeitos negativos apontados aos países que não são competitivos em matéria de tributação dos rendimentos das empresas não são meras elucubrações teóricas.

**Tabela 6 – Taxa Efetiva de Imposto, Peso dos Salários e Solvabilidade das Empresas**

	SCT						SOLVAB					
	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)	
C	4,408	***	4,374	***	3,764	***	5,428	***	5,446	***	3,744	***
	(0,269)		(0,268)		(0,537)		(0,488)		(0,480)		(0,444)	
TFR(-1))	-0,006	**	-0,006	**	-0,007	**	-0,017	*	-0,018	*	-0,023	*
	(0,003)		(0,003)		(0,003)		(0,010)		(0,010)		(0,012)	
ASSETS	-0,188	***	-0,188	***	-0,141	***	-0,167	***	-0,169	***	-0,002	
	(0,027)		(0,028)		(0,049)		(0,048)		(0,047)		(0,043)	
CAPINT			0,000		0,000				-0,001		0,000	
			(0,001)		(0,000)				(0,001)		(0,001)	
SOLVAB			0,009		0,044	**						
			(0,005)		(0,020)							
EF Secionais	Sim		Sim		Sim		Sim		Sim		Sim	
EF Temporais	Sim		Sim		Não		Sim		Sim		Não	
N	16506		16433		16433		17654		17577		21931	
R2 Ajust,	0,96		0,96		0,95		0,89		0,89		0,88	
F-estat	99,29		98,79		94,34		37,49		37,33		34,36	

Obs.: TFR é a taxa efetiva de imposto; SCT corresponde aos Custos Salariais sobre Receitas Operacionais; SOLVAB é o rácio de solvabilidade; ASSETS são os ativos totais; CAPINT é a intensidade capitalística, calculada como sendo o rácio entre os ativos fixos tangíveis e os ativos totais e, em certos casos, o rácio de solvabilidade. As variáveis foram, primeiro, *winsonorizadas* e depois logaritmizadas. EF significa efeitos fixos. Os desvios-padrão entre parêntesis são *clustered* ao nível da empresa e são robustos à presença de heterocedasticidade. Os asteriscos representam níveis de significância de 10% (\*), 5% (\*\*), e 1%(\*\*\*)

Note-se que, em sede de orçamento do Estado para 2023, o Governo português implicitamente reconheceu esta relação negativa existente entre salários e impostos, propondo a redução da taxa IRC para empresas que aumentem os salários dos seus trabalhadores. É positivo o reconhecimento da existência desse *trade-off*. Importa, porém, criar condições para que a carga fiscal possa baixar de modo que os salários possam subir, a robustez financeira das empresas possa ser assegurada e a sua competitividade internacional incrementada.

## 5. IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA

Não obstante a sua simplicidade, os exercícios realizados permitem tirar várias implicações de política económica da falta de competitividade fiscal.

Uma primeira, é que as empresas que concorrem nos mercados de bens transacionáveis oriundas de países com as taxas de tributação mais altas perdem competitividade. Esse efeito igualmente se manifesta na quantidade e no tipo de investimento. Na realidade, é expectável que nesses países se invista menos e que os investimentos sejam maioritariamente destinados ao setor dos bens não transacionáveis. Foi isso que aconteceu em Portugal desde o ano 2000 (ver, com efeito, entre outros, Alves & Tavares, 2017), incluindo o investimento direto estrangeiro, também ele preferencialmente canalizável para a produção de bens e serviços não transacionáveis (Alexandre *et al.*, 2017).

Uma terceira implicação decorre do efeito sobre os salários. Uma das vias a que as empresas dos países com impostos mais altos podem recorrer para compensar a sua desvantagem competitiva é pagar salários mais baixos. Donde, impostos mais altos sobre as empresas também significam salários mais baixos para os seus trabalhadores. Note-se que apenas é possível compensar o efeito dos impostos mais baixos remunerando pior os fatores produtivos não transacionáveis. Aos outros não é possível impor esse “fardo”. Donde, ao nível do fator trabalho, uma outra consequência será a emigração, procurando os trabalhadores ocupações em países em que lhes seja paga uma remuneração mais elevada.

Adicionalmente, por força dos impostos mais altos, as empresas são compelidas a recorrer mais intensivamente a financiamento por capital alheio. Uma das fraquezas da economia portuguesa mais frequentemente salientadas nos diversos estudos é o excessivo endividamento das empresas (vide, Alexandre *et al.*, 2017). O elevado nível de fiscalidade incidente sobre os rendimentos empresariais e sobre os dividendos não será, seguramente, alheio a isso.

É improvável que, pelo menos no que respeita a bens transacionáveis e a indústrias deslocalizáveis, que o capital próprio não se desloque para jurisdições onde possa obter a sua remuneração normal (no sentido económico do termo). Todavia, se algum obstáculo impedir a deslocalização da atividade, ainda assim se mantém o efeito desincentivador do investimento e incentivador do endividamento, levando a que essas empresas invistam o menos possível, recorrendo o mais possível a capitais alheios.

Deste exercício igualmente resultam implicações de natureza comunitária. A União Europeia é uma união de comércio livre, onde é suposto que os diferentes operadores económicos

disponham de igualdade de condições de concorrência. Assim, e bem, a Comissão Europeia não permite que os Estados concedam ajudas às suas empresas que desvirtuem as condições concorrenciais. Todavia, os tratados e as instâncias comunitárias já não se preocupam com o facto de alguns Estados-membro imporem custos fiscais às suas empresas que as colocam numa situação de severa desvantagem face aos demais concorrentes. Um mercado livre e justo exige, pois, que os Estados-membro não concedam ajudas desvirtuadoras da concorrência, mas igualmente exige que não onerem essas empresas com fardos igualmente desvirtuadores da concorrência. Assim, um mercado livre e justo exige uma harmonização fiscal que está ainda por fazer na União Europeia.

Por último, nota-se que sem essa harmonização fiscal os Estados-membro tenderão a concorrer entre si no sentido de proporcionar vantagens competitivas às suas empresas. Isso leva a que atividades económicas no setor dos bens transacionáveis e facilmente deslocalizáveis tendam a ser tributadas a taxas cada vez mais baixas, no limite nulas (para não admitir a hipótese de poderem vir a ser negativas, com os países a pagarem para certas empresas se instalarem ou manterem instaladas nas suas jurisdições).

Não se ignora que em 2021, os G7 acordaram a fixação de uma taxa mínima global para tributação do rendimento das empresas em 15%. É bem possível que este parâmetro venha a estabelecer-se como *benchmark* internacional de taxa de tributação do rendimento das empresas. Porém, mesmo que adotem a mesma taxa estatutária, os países continuarão a poder competir entre si se não houver acordo e fiscalização da base de incidência dessa taxa. Essa harmonização também não existe hoje ao nível da UE, sendo muito díspares os regimes fiscais em matéria das despesas fiscalmente aceites e das tributações autónomas, para não falar dos incentivos fiscais.

Uma forma de evitar este resultado seria tributar centralmente a nível europeu certas empresas e certas atividades, sendo o produto dessa tributação usado para financiar o orçamento central e/ou para dividir pelos Estados-membro segundo critérios acordados. Talvez essa seja a única forma de grandes empresas internacionais, muitas delas de origem e com interesses não europeus, contribuírem para o financiamento das administrações públicas europeias, e em simultâneo assegurar um funcionamento justo do mercado único europeu. Essa forma de tributação atenuará, se não mesmo impedirá, a pressão existente no sentido de as taxas de tributação efetiva de muitas atividades e multinacionais serem cada vez mais baixas e, tendencialmente, nulas.

## 5. SÍNTESE CONCLUSIVA

Em síntese, neste documento exploram-se as implicações competitivas da ausência de harmonização fiscal no espaço europeu. Aqui se sustenta que as empresas de países, como Portugal, com taxas de tributação mais altas sofrem de um *handicap* concorrencial, que tem de ser compensado ou pela prática de preços mais altos, o que não é possível em mercados de concorrência perfeita, ou com custos mais baixos, sendo apenas exequível quando estão em causa fatores não transacionáveis. Entre estes o fator trabalho é, provavelmente, aquele em que o ajustamento é (em parte) possível, mas significa condenar os trabalhadores portugueses a salários mais baixos que os obtidos por congéneres europeus.

Igualmente se deixou claro que taxas de tributação mais altas compelem as empresas para níveis de endividamento acrescidos face aos seus concorrentes. As empresas portuguesas têm registado níveis de endividamento altíssimos, facto para que o elevado nível de fiscalidade não terá deixado de concorrer. Os inconvenientes desse elevado nível de endividamento ficaram muito claros na recente crise financeira, e materializar-se-ão provavelmente uma vez mais na sequência da Covid-19 e da guerra da Ucrânia.

Por fim, o texto também defende ser indispensável que se avance no espaço único europeu numa dupla direção. Por um lado, no sentido de uma harmonização fiscal (quer ao nível das taxas de imposto, quer da sua base de incidência) que crie efetivas iguais condições de concorrência para todas as empresas europeias, independentemente do Estado em que se localizem. Por outro lado, no sentido de determinadas empresas multinacionais e facilmente deslocalizáveis pagarem impostos a nível central, sendo a afetação e a repartição das receitas tributárias, pelo menos em parte, destinadas a financiar o funcionamento das administrações públicas nacionais.

## REFERÊNCIAS

Alexandre, F., Bação, P., Carreira, C., Cerejeira, J., Loureiro, G., Martins, A. & Portela, M (2017). *O Investimento Empresarial e o Crescimento da Economia Portuguesa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 146.

Alves, C. & Tavares, C. (2017). *A Banca e a Economia Portuguesa: Factos, Causas e Consequências de um Percurso de 20 Anos*. Lisboa: Nomics, p. 156.

Alves, C. (2022), Nova Estratégia de Desenvolvimento Económico, in: Beleza, A. & Mateus, A., *Ambição: Duplicar o PIB em 20 anos - Um Portugal mais Próspero, mais Justo e Mais Democrático*, Coimbra: Almedina, Vol. 1, p. 193-212.

Braz, C., Cabral, S. & Campos, M. (2022), Uma análise micro da tributação sobre o rendimento das empresas em Portugal, *Revista de Estudos Económicos*, Banco de Portugal, Vol. VIII – N.º. 1, p. 53-80.

Cadilhe, M. (2005). *O Sobrepeso do Estado em Portugal: Uma Proposta de Reforma Conceitual e Administrativa*. Vila Nova de Gaia: Fubu.

Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. & Vartia, L. (2008), *Taxes and Economic Growth*. OECD Economics Department Working Paper n.º 620.

Frenkel, J., Razin, A. & Sadka, E. (1991). *International Taxation in an Integrated World*. Cambridge, MA: MIT Press.



# 20

*SOBRE*  
**A SEDES**

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente comprometido em pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento social e económico do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

# 23



**SEDES**

50 ANOS A PENSAR PORTUGAL

# POSITION PAPER

#3/23

**O Insustentável Peso dos Impostos e da Incoerência Fiscal**

**CARLOS TAVARES**

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS DA SEDES

**Objetivo e Responsabilidade:**

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

# O insustentável peso dos impostos e da incoerência fiscal

Carlos Tavares

Coordenador do Observatório de Políticas Económicas e Financeiras da SEDES

## Reforma Fiscal e Alterações Fiscais

1. A Reforma Fiscal de 1986-1989, liderada por Miguel Cadilhe, constituiu uma mudança estrutural do maior alcance, traduzindo-se numa profunda alteração da estrutura e da filosofia dos principais impostos, com a criação, além do mais, do IRS (substituindo o antigo Imposto Profissional bem como outros impostos parcelares e respectivo imposto complementar), do IRC (que substituiu sobretudo a Contribuição Industrial e respectivo imposto complementar) e do IVA (em lugar do antigo Imposto de Transacções). Acresce que a implantação da Reforma e dos novos impostos foi feita com grande eficiência, de tal modo que não se verificaram as normais perdas de receita fiscal que são típicas dos primeiros anos de processos de reforma desta profundidade. O que permitiu que o excedente gerado pela parcial sobreposição de receitas dos novos IRS e IRC em 1989 (contemporâneas da produção do rendimento) e dos extintos Imposto profissional não retido e Imposto Complementar (desfasadas de um ano face ao rendimento produzido) fosse entregue, por proposta do próprio Ministério das Finanças, como dotação inicial do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, então criado também por iniciativa das Finanças e indissociável da reforma dos impostos sobre o rendimento. Fundo que hoje prossegue com dimensão bastante aumentada por contínua acumulação de recursos ao longo destes 33 anos.

Concomitantemente, foi tomada a decisão de passar a tributar todos os funcionários públicos e agentes políticos, até então não tributados em Imposto Profissional (com majoração dos seus salários para cumprir um princípio de neutralidade no primeiro ano do novo regime).

O significado desta alteração estendeu-se por vários campos, desde o respeito pelo princípio da equidade até à sensibilização de fiscalistas, analistas e políticos à efetiva carga fiscal e parafiscal incidente sobre o trabalho.

Outro elemento crucial desta reforma foi a concentração dos benefícios fiscais numa só peça legal, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, permitindo por um lado a sua sistematização e o cálculo da respetiva despesa fiscal e, por outro, dar-lhe um carácter de estabilidade que permitisse a previsibilidade do regime fiscal.<sup>1</sup> Esse princípio correspondia também a uma boa prática legislativa, a de não fazer política fiscal através do Orçamento do Estado. Este é um documento de natureza anual, essencialmente de previsão das receitas e despesas públicas do ano a que diz respeito e de formulação das medidas conjunturais e de estabilização que suportam essas previsões, bem como medidas de política redistributiva.

A reforma fiscal de 1986/89 constituía, assim, um todo coerente de objectivos claros e meios adequados, que resultou da decisão política sobre um trabalho profundo da Comissão para a Reforma Fiscal, liderada pelo Professor Paulo Pitta e Cunha na área dos impostos sobre o rendimento e da Comissão do IVA, liderada pelo Professor Xavier de Basto, na área dos impostos sobre transacções comerciais. Esta combinação de um trabalho técnico profundo com uma decisão política reflectida e corajosa foi da maior importância para a qualidade do resultado final. E mesmo as divergências - ao tempo, públicas - acabaram por proporcionar uma reflexão que se veio a revelar muito positiva em aspetos cruciais da Reforma, como foi o caso da tributação da poupança, cujas soluções adoptadas vieram a favorecer o desenvolvimento do mercado de capitais, indo ao encontro do que era defendido e promovido por Miguel Cadilhe.

No entanto, o que se passou na maior parte dos últimos 30 anos foi muito diferente do que estava implícito na concepção da reforma, com a introdução frequente de numerosas alterações ao sabor das circunstâncias conjunturais e dos ciclos eleitorais, sem uma preocupação de salvaguarda da coerência global do sistema fiscal. Algumas dessas alterações até foram impropriamente designadas de “reformas fiscais”. Além disso, os excessos de despesa pública foram ditando agravamentos sucessivos dos níveis de tributação que, muitas vezes classificados como temporários, se foram tornando irreversíveis. Acresce que tais agravamentos foram acompanhados por um estreitamento progressivo da base de tributação (fruto das isenções de base e do regime dos benefícios fiscais), quer em IRS, quer em IRC,

---

<sup>1</sup> Todo o texto precedente é retirado de “Um Caminho para Portugal” de Carlos Tavares e Sara Monteiro, 2023, edição Vida Económica.

levando a que apenas pouco mais de metade das empresas que declaram rendimentos sejam efectivamente tributadas e que situação semelhante se passe com os sujeitos passivos de IRS (mesmo sem considerar a parte que opera na chamada economia informal). O que implica que o pagamento destes impostos esteja concentrado numa pequena parte do universo de contribuintes potencial.

## **O IRC que temos...**

2. O resultado das intervenções que sucessivamente foram feitas no regime do IRC traduz-se hoje:

- (i) Num sistema complexo, com significativo afastamento entre a realidade económica e a realidade fiscal, sendo o lucro para fins fiscais frequentemente afastado do lucro contabilístico das empresas. O que torna a taxa efectiva de tributação das empresas não só dificilmente previsível, mas também dificilmente comparável com a de outros países com regras diferentes de determinação da base de tributação;
- (ii) Num invulgar sistema de IRC progressivo, em que a taxa pode atingir os 31,5% (pela adição à taxa base de 21% da derrama estadual criada em 2010<sup>2</sup> e da derrama autárquica), em contradição frontal com o objetivo económico de aumento da dimensão e da rentabilidade das empresas;
- (iii) Em consequência de (ii), numa das mais elevadas taxas de tributação efectiva das empresas na União Europeia, situando-se cerca de 6 pontos percentuais acima da média dos 27 países,<sup>3</sup> em contradição frontal com o objetivo da atracção do bom investimento direto estrangeiro e nacional;
- (iv) Na dupla tributação económica dos lucros distribuídos, que ultrapassa os 50% no caso das empresas bem sucedidas;

---

<sup>2</sup> A derrama estadual, criada pela Lei n.º 12-A/2010, de 16 de janeiro, que aditou os artigos 87.º-A e 104.º-A ao Código de IRC, foi instituída originalmente como um imposto contingente, acessório e proporcional, com uma taxa única, que, por virtude de sucessivas alterações legislativas, evoluiu para um imposto progressivo, materializado em três escalões de tributação e com agravamento das taxas, que, com a Lei do Orçamento de Estado para 2018, passou a prever uma taxa marginal máxima de 9%.

<sup>3</sup> Taxa efectiva média de IRC 25,5% para Portugal, contra 19,4% para a média da UE em 2021.

- (v) No ainda subsistente e mais favorável tratamento fiscal da dívida em relação ao capital próprio, contrariando – juntamente com o referido no ponto anterior - a urgência da recapitalização do nosso tecido empresarial.

A proliferação dos benefícios fiscais em IRC conduz a que a correspondente despesa fiscal seja uma das mais elevadas na União Europeia. De acordo com a GTED - Global Tax Expenditure Database<sup>4</sup>, a despesa fiscal em IRC representava em 2020, cerca de 0,79% do PIB para o caso português, sendo por exemplo cerca de metade em Espanha, zero na Irlanda, e muito reduzida na maior parte dos países europeus com excepção da Holanda. O valor calculado para o nosso país corresponde a cerca de 1/3 da receita fiscal de IRC, levando à conclusão (por um cálculo linear<sup>5</sup>) que a receita fiscal actual poderia ser compatível com uma taxa de cerca de 17%, caso fossem eliminados todos os benefícios fiscais.

O nível e a forma de tributação em IRC têm efectivas consequências em diversos domínios, como bem demonstrou Carlos F. Alves em estudo recente.<sup>6</sup> Nele se demonstra analiticamente que uma carga tributária elevada – conjugada ainda com uma grande complexidade do imposto – constitui um factor muito relevante de erosão da competitividade das empresas que pretendam operar no nosso país, com reflexos na perda de oportunidades de investimento para Portugal e/ou na redução dos níveis de capital e de salários das que aqui decidam operar. Acredita-se que a subvalorização que por vezes parece fazer-se destes aspectos possa decorrer da não tributação efectiva de uma parte significativa do tecido empresarial, recaindo além disso as mais altas taxas de tributação muitas vezes sobre empresas de sectores de bens não transaccionáveis. Estas, em grande proporção, não estão expostas à concorrência internacional, tendo, por isso, um poder de mercado sobre consumidores e trabalhadores que lhes permite arbitrar preços e salários em prejuízo daqueles e assim compensar a elevada carga fiscal.

No mesmo sentido da menor sensibilidade ao tema da sobrecarga e da concorrência fiscal, e na medida em que permite pensar que isso não é um problema nos bons investimentos, actua ainda o recurso alargado aos regimes contratuais de investimento entre o Estado e as

---

<sup>4</sup> GTED – Global Tax Expenditure Database, CEP – Council on Economic Policies e IDOS – German Institute of Development and Sustainability.

<sup>5</sup> Simplificando e admitindo que todos os benefícios se reflectem na colecta do IRC:  $25,5\% = 17\% + 1/3$  de  $25,5\%$

<sup>6</sup> “Reflexões Sobre as Implicações Concorrenciais da Elevada Carga Tributária sobre o rendimento das empresas”, Position Paper 1/23, SEDES.

empresas, em que a redução da carga fiscal é sujeita a avaliação e decisão casuísticas, potencialmente sempre discutíveis.

Nos antípodas da situação que conhecemos em Portugal está um conjunto de países europeus que concorrem com Portugal pelo bom investimento estrangeiro e que criaram sistemas simples de tributação, em que as taxas nominais e efectivas de imposto praticamente coincidem e são baixas. E vale sempre a pena salientar o caso da Irlanda que há cerca de 35 anos decidiu estabelecer uma taxa única de IRC de 12,5%<sup>7</sup>, mantendo um sistema estável e simples (a taxa efectiva de imposto em 2021 foi 12%, praticamente igual à taxa marginal) e retirando os naturais benefícios dessa opção.

Do que precede se conclui que uma reforma integrada e coerente do IRC é de absoluta urgência se se pretender ter como prioritários os objectivos de reforço do investimento produtivo, da recapitalização das empresas e do conseqüente aumento da produtividade e do crescimento económico.

Sendo a reforma do IRC necessária e urgente, ela não afasta igual necessidade e urgência de uma reforma do IRS. Aliás, a discussão da prioridade destas reformas, em nosso entender, carece de sentido. Reformar também de forma coerente e integrada o IRS – incluindo nela a tributação dos rendimentos do trabalho, das pensões e da poupança - é igualmente uma prioridade absoluta que, aliás, se cruza em muitos aspectos com a reforma do IRC e a complementa, como veremos.

### **... E o IRS a que chegámos**

3. O percurso do IRS ao longo dos anos foi caracterizado por uma evolução que podemos dizer ter sido sistematicamente contrária à que seria desejável: estreitamento da base de tributação, desactualização dos escalões face à inflação, aumento do número de escalões, aumento das taxas mais elevadas incidentes sobre rendimentos médios, excessiva progressividade. O resultado que hoje podemos observar no que diz respeito à tributação dos rendimentos do trabalho pode caracterizar-se sumariamente nos seguintes pontos:

---

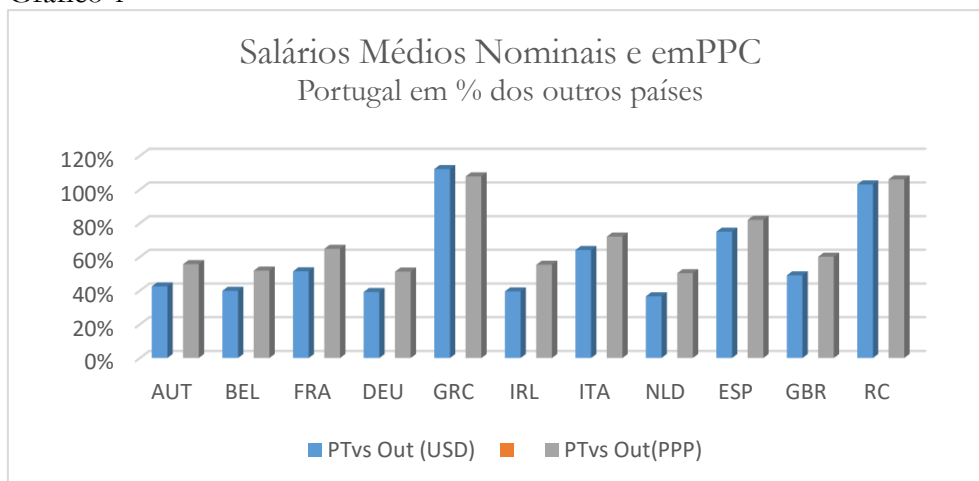
<sup>7</sup> Antes a Irlanda tinha um sistema dual de taxas, com 30% para os sectores abrigados da concorrência internacional e de 10% para os sectores expostos a essa concorrência. Depois da entrada na CEE e perante a pressão para a aplicação das regras comunitárias do mercado interno de não discriminação sectorial, a Irlanda optou por fixar uma taxa única de 12,5%, que não sofreu qualquer alteração até hoje.

- (i) o maior número de escalões entre os países da União Europeia;
- (ii) uma elevada concentração da tributação numa reduzida parte dos contribuintes (cerca de 20% asseguram cerca de 80% da receita total), que suportam uma carga fiscal e um esforço fiscal entre os mais elevados da UE;
- (iii) uma progressividade excessiva para níveis comparativamente baixos de rendimento, que se traduz num desincentivo ao trabalho e num incentivo à busca pelos jovens (e menos jovens...) de jurisdições com remunerações e fiscalidade mais vantajosas;
- (iv) conjugado com as contribuições para a segurança social, um sucessivo agravamento dos custos do trabalho suportados pelas empresas, com reflexo na competitividade (já de si afectada pela situação do IRC).

Para fins de comparação, escolhemos um conjunto de dez países europeus, de diferentes tipologias: três países do Sul com características próximas do nosso - Espanha, Grécia e Itália; outros três países de dimensão económica próxima do nosso pertencentes ao centro/norte da UE Áustria, Bélgica e Holanda; dois países da UE de maior dimensão – França e Alemanha; e um país (agora) não pertencente à EU, Reino Unido.

Antes do mais, teremos de ter presente que os níveis salariais diferem expressivamente dentro da amostra de países considerada. O gráfico 1 mostra a posição de Portugal face aos restantes 9 países, em termos nominais e em paridades de poder de compra. Esta última comparação atenua significativamente algumas das diferenças observadas, embora elas permaneçam elevadas, aspecto muito relevante para aferir a razoabilidade dos níveis de tributação observados.

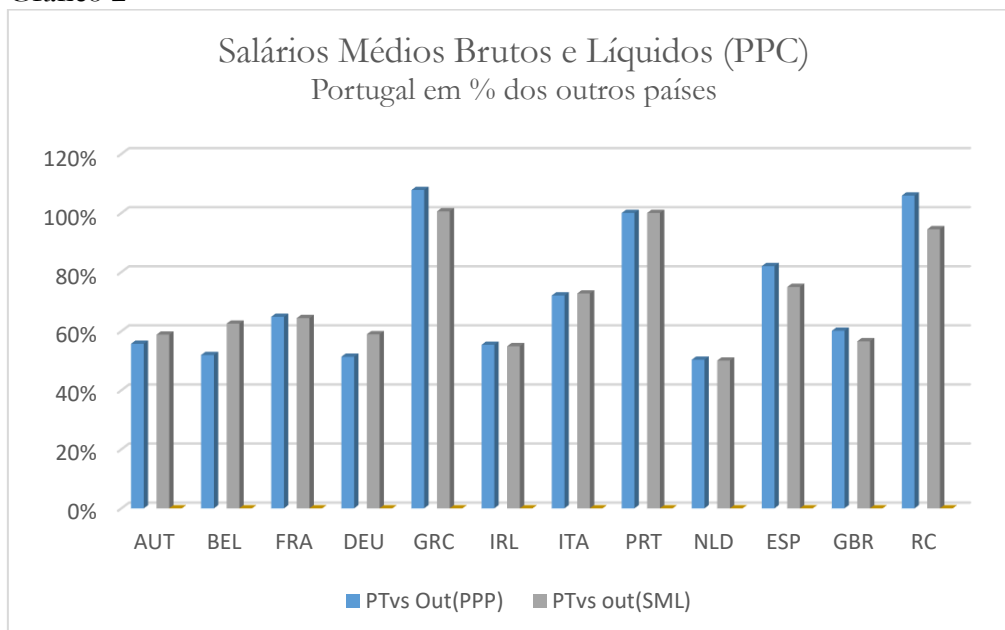
Gráfico 1



Fonte: OCDE

Procurámos desde logo averiguar se a tributação contribuiria para uma menor desigualdade dos salários em Portugal face aos países seleccionados. Para o efeito foi considerada como tributação a soma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições para a segurança social a cargo dos empregados, de que resultam os salários líquidos correspondentes aos salários médios apresentados no gráfico seguinte (para o caso de pessoa singular sem filhos).<sup>8</sup>

Gráfico 2



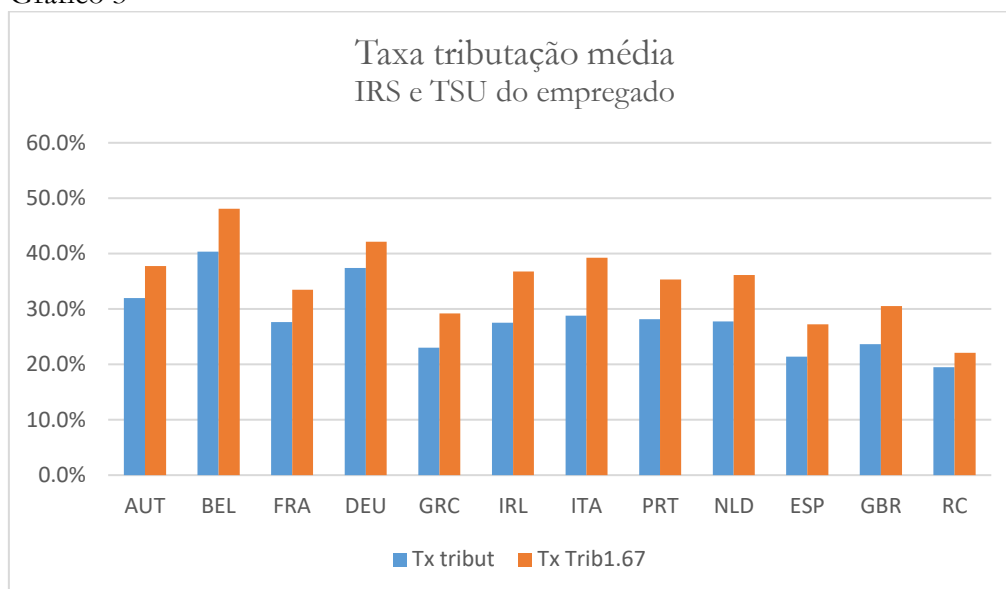
Fonte: OCDE

<sup>8</sup> Utilizámos os dados constantes da OECD Tax Database e de “Taxing Wages 2023 – OECD”, que apresenta os salários (brutos e líquidos de IRS e Contribuições para a Segurança Social) para os países da OCDE em USD e Paridades de Poder de Compra. Salvo indicação em contrário, os dados referem-se ao ano de 2022.

Da observação do Gráfico 2 e comparação com o Gráfico 1, podemos concluir que o efeito da tributação não só não reduz significativamente a desigualdade, como relativamente a alguns casos a agrava (Espanha, Grécia, República Checa e Reino Unido), sendo a divergência do salário médio líquido (SML) maior do que a do salário médio bruto (ambos em paridades de poder de compra).

Esta situação resulta do facto de o nosso País apresentar taxas elevadas de tributação para um salário médio – significativamente mais baixo do que na maioria dos países europeus -, com agravamento significativo para salários mais elevados. O gráfico 3 reflecte as taxas médias de tributação (na acepção que referimos) para um salário médio e para um salário correspondente a 2/3 acima da média (pessoa singular sem filhos).

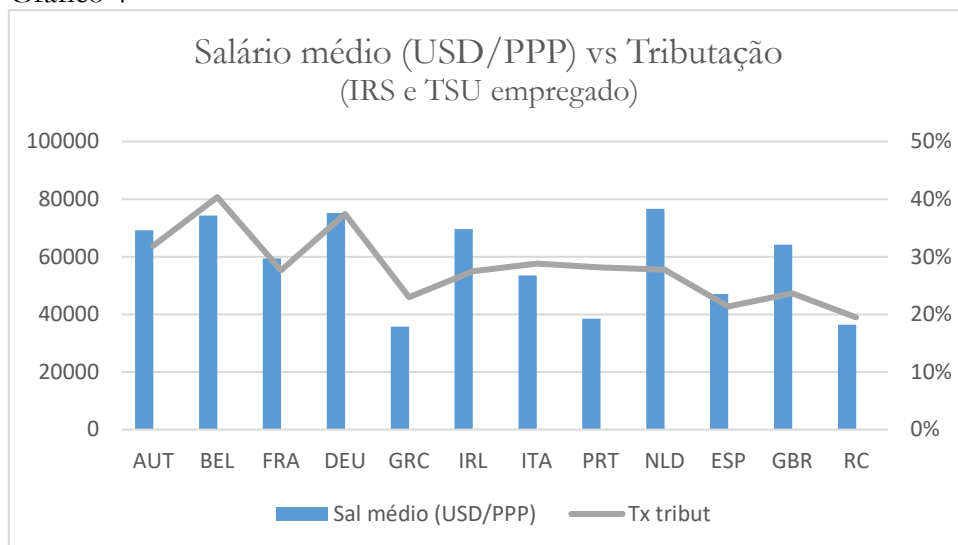
Gráfico 3



Fonte: OCDE

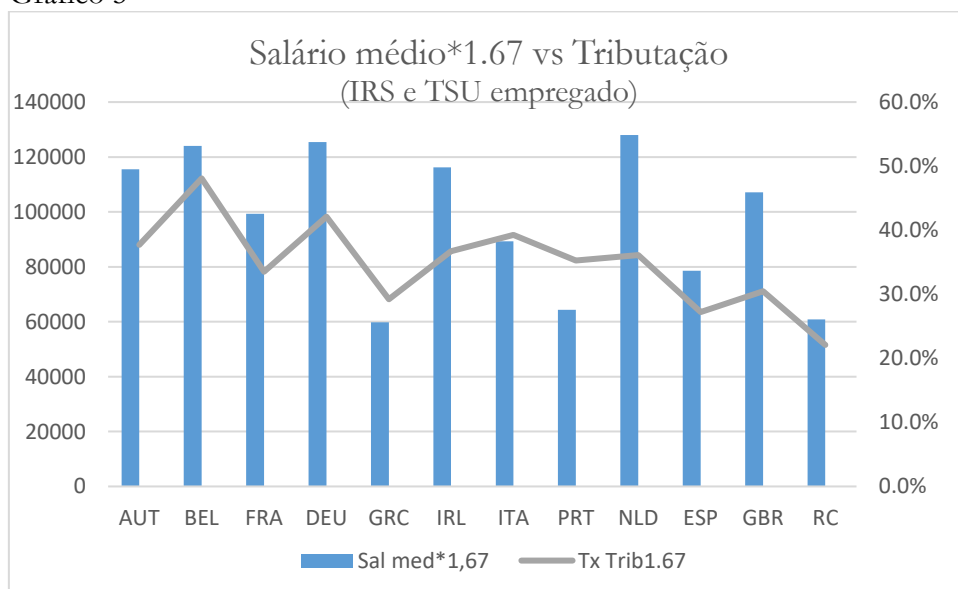
O gráfico 3 mostra bem que Portugal apresenta uma taxa de tributação que compara com países com níveis salariais muito mais elevados e supera mesmo expressivamente casos como a Espanha ou o Reino Unido. Aliás, esta é uma questão fulcral para avaliar o chamado esforço fiscal, com taxas de tributação elevadas sobre níveis salariais baixos, conforme podemos apreciar nos diagramas seguintes.

Gráfico 4



Fonte: OCDE

Gráfico 5



Fonte: OCDE

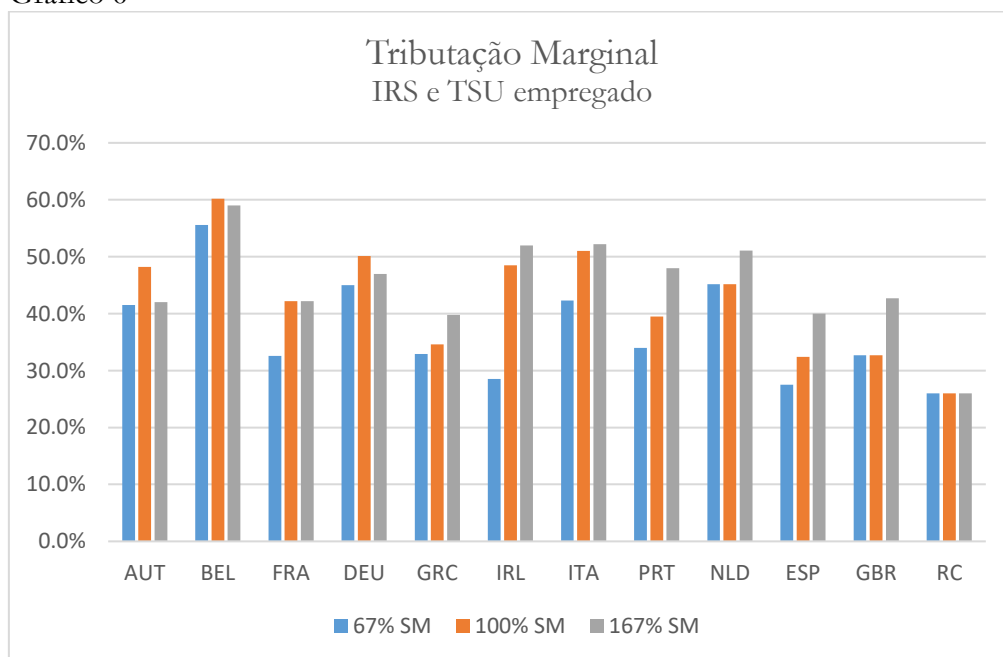
Nos gráficos 4 e 5 pode observar-se que o nosso País:

- (i) Apresenta taxas de tributação claramente superiores aos países com níveis salariais mais próximos (República Checa e Grécia);
- (ii) Apresenta níveis de tributação próximos dos de países com níveis salariais muito mais elevados (Holanda, França, Irlanda, Itália);
- (iii) Tem um nível de tributação claramente mais elevado do que a Espanha e o Reino Unido.

Este último ponto é especialmente relevante, dado que se trata de dois países com forte atracção da emigração de jovens quadros portugueses. Um salário que seja 2/3 superior ao salário médio sofre uma tributação média de 35,3% em Portugal, de 27,2% em Espanha e de 30,5% no Reino Unido. Acontece que os níveis salariais em causa (em USD e PPC) são cerca de 64 mil dólares em Portugal, 78,5 mil dólares em Espanha e 107 mil dólares no Reino Unido. Sendo que os 64 mil dólares que em Portugal superam o salário médio em 67% correspondem ao salário médio no Reino Unido, onde sofreriam uma tributação de 24% (ou seja, uma diferença de cerca de 11 pontos percentuais na taxa de tributação face a Portugal).

A situação descrita resulta em grande medida da elevada progressividade do IRS no nosso País, com a incidência de taxas marginais muito elevadas sobre níveis de rendimento comparativamente baixos. O gráfico seguinte reflecte a tributação marginal (na acepção e para os países anteriormente considerados) para 3 níveis de rendimento (67% do salário médio, salário médio e 167% do salário médio).

Gráfico 6

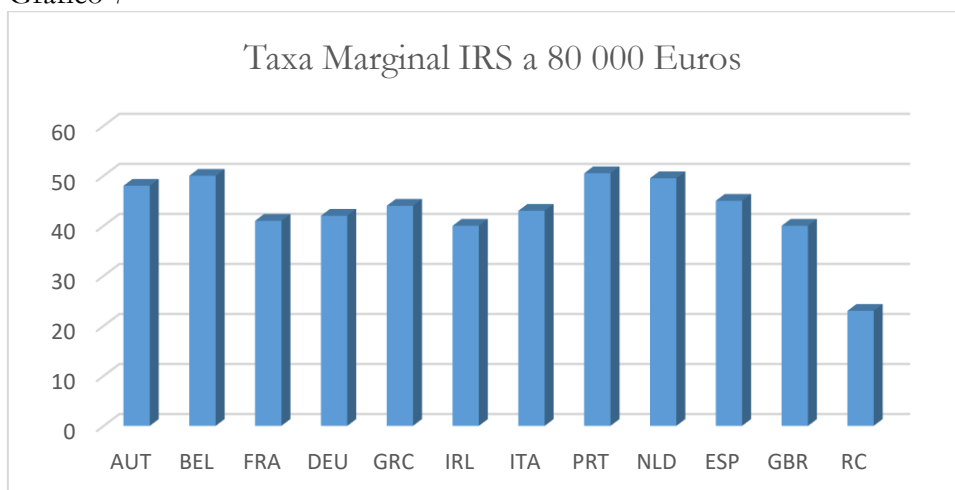


Fonte OCDE

Nele podemos constatar que, sobretudo no nível mais elevado, temos taxas marginais comparáveis às de países cujos níveis salariais chegam a duplicar os nossos, mesmo em paridade de poderes de compra.

Limitando-nos ao imposto sobre o rendimento, podemos constatar por outra via o que acaba de ser referido, através do gráfico seguinte, que explicita as taxas marginais que, no grupo de países que estamos a considerar, incidem sobre um rendimento anual de 80 000 euros, mostrando que temos a taxa mais elevada: 48% (ou 50,5% se considerarmos o agravamento pela taxa de solidariedade).

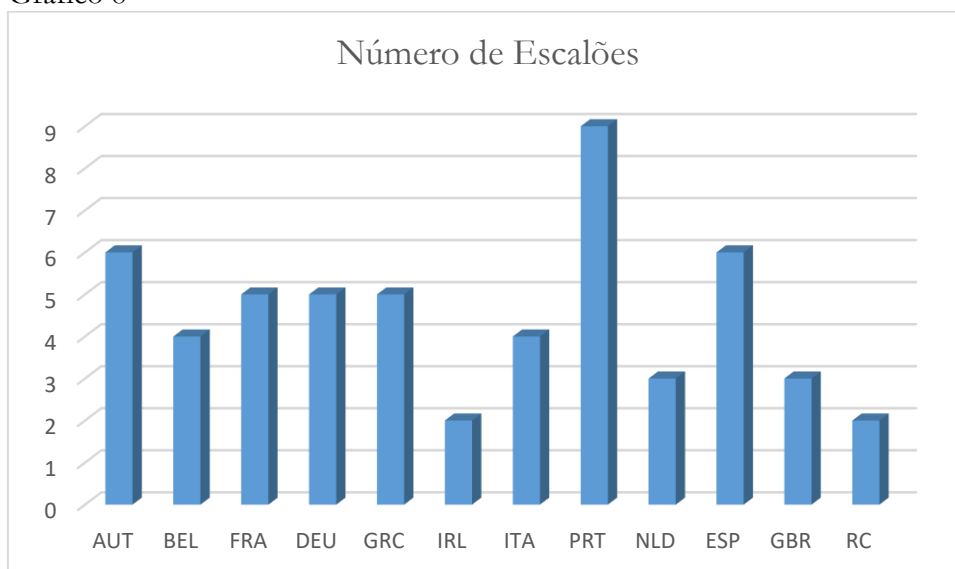
Gráfico 7



Fonte: OCDE e cálculos do autor

Acresce que, fruto de alterações avulsas sucessivas, se foram subdividindo os escalões existentes até atingir o número de nove (que, considerando a taxa de solidariedade, se transformam de facto em onze(!)), sem paralelo nos países da União Europeia. O que aumenta a progressividade de forma não justificada, mesmo para níveis de rendimento relativamente baixos e não garantindo, de modo algum, maior equidade.

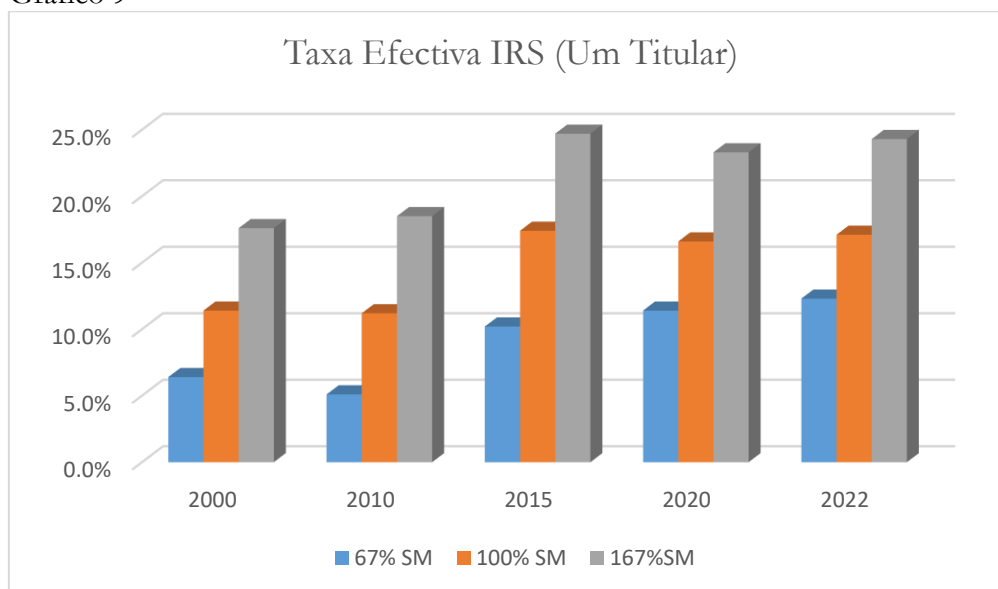
Gráfico 8



Fonte: OCDE

O resultado de todas as alterações que foram sendo feitas foi um forte aumento da tributação do trabalho, incidindo em todos os níveis de rendimento, como pode ser apreciado pelo gráfico seguinte. Nele é evidenciado o forte aumento verificado nos anos do Programa de Assistência Económica e Financeira e decidido como medida de emergência e temporária, mas que subsiste plenamente (até agravado) para alguns níveis salariais em 2022.

Gráfico 9



Fonte: OCDE

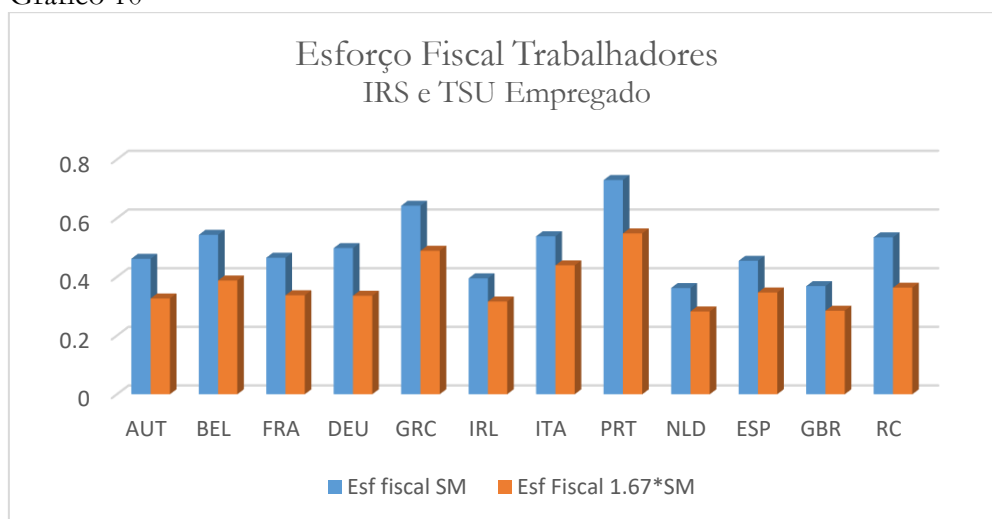
4. Para além da elevada carga fiscal que os resultados anteriores indicam para o nosso País, há que ter em conta o já mencionado aspecto de ela incidir sobre níveis de rendimento significativamente mais baixos, tornando mais exíguo o rendimento depois da tributação. Este fenómeno foi tratado através da introdução do conceito de esforço fiscal, medido pelo chamado Índice de Frank, que na sua aplicação mais geral corresponde à relação entre o rácio da carga fiscal e o PIB per capita (desejavelmente em paridades de poder de compra).<sup>9</sup>

Podemos transpor a lógica deste conceito para o caso particular dos rendimentos salariais, calculando por analogia um indicador que relacione carga fiscal e parafiscal (a cargo dos empregados) incidente sobre um salário médio e o valor do salário médio (massa salarial per capita). Aplicando este conceito aos salários médio e também a um nível salarial 2/3 acima

<sup>9</sup> Para uma aplicação à economia portuguesa, ver “Esforço Fiscal excessivo em Portugal?”, Miguel Cadilhe, Policy Paper 17, Institute of Public Policy, Lisboa, 2021.

do médio) e usando as taxas de tributação correspondentes (incluindo as contribuições para a Segurança Social), obtemos os resultados expressos no Gráfico 10.

Gráfico 10



Fonte: OCDE e cálculos do autor

Os resultados mostram que a tributação do trabalho em Portugal representa o “esforço fiscal” mais elevado entre os países analisados, sendo cerca do dobro do observado relativamente a países como a Holanda e o Reino Unido, mas também significativamente superior ao verificado em países de rendimento mais próximo como a Espanha, a República Checa ou mesmo a Grécia.

A situação reflectida por este indicador poderá ser bem compreendida se atentarmos a que um salário médio em Portugal (sem correcção pela PPC) correspondia, na data considerada a cerca de 1410 euros (numa base de 14 meses)<sup>10</sup>, sofrendo uma tributação de 28%, resultando um valor líquido de cerca de 1015 euros. Em Espanha, um salário médio era de cerca de 1890 euros, sofrendo uma tributação de 24% e resultando um valor líquido de cerca de 1440 euros. A situação agrava-se quando consideramos valores salariais mais elevados. Um salário que seja 2/3 superior ao salário médio correspondia em Portugal a cerca de 2350 euros, sofrendo uma tributação de cerca de 35%, ficando líquidos cerca de 1530 euros; em Espanha os valores correspondentes seriam 3160 euros brutos, com uma taxa de tributação de cerca de 27%, ficando líquidos cerca de 2310 euros. Mas se tomarmos um país de rendimento mais elevado e que tem uma taxa de tributação semelhante à portuguesa, como é o caso da Holanda, teremos um salário médio bruto de cerca de cerca de 3850 euros,

<sup>10</sup> Para garantia de comparabilidade, os valores aqui referidos foram obtidos a partir dos valores apresentados pela OCDE para os salários anuais em USD e Paridade de Poderes de Compra, corrigidos inversamente pelos índices de PPC para cada país, convertidos em euros por uma taxa Euro/USD de 0,92 e divididos por 14.

resultando um salário médio líquido de 2780 euros. E para um salário que seja 2/3 acima da média, os valores bruto e líquido vêm, respectivamente, cerca de 6430 euros e 4110 euros. Estes valores são bem ilustrativos da incidência de taxas de tributação bastante elevadas face ao nível de salários vigentes em Portugal.

Poderemos, finalmente, averiguar quais seriam as taxas de tributação em Portugal que garantiriam a equivalência com o índice de esforço fiscal dos países considerados. Os resultados desse cálculo aparecem na tabela seguinte, em relação ao salário médio e a um salário correspondente a 167% do salário médio.

	Esf Fiscal	Tx trib PT	Diferença	Esf Fiscal	Tx trib PT	Diferença
		Ef Equiv	pont perc	1,67 SM	EF Equiv	pont perc
AUT	46%	18%	10	33%	21%	14
BEL	54%	21%	7	39%	25%	10
FRA	47%	18%	10	34%	22%	14
DEU	50%	19%	9	34%	22%	14
GRC	64%	25%	3	49%	31%	4
IRL	40%	15%	13	32%	20%	15
ITA	54%	21%	7	44%	28%	7
PRT	73%	28%	0	55%	35%	0
NLD	36%	14%	14	28%	18%	17
ESP	45%	18%	11	35%	22%	13
GBR	37%	14%	14	28%	18%	17
RC	53%	21%	7	36%	23%	12

Fonte: OCDE e cálculos do autor

Podemos observar a forte redução do nível de tributação que seria necessário fazer no nosso País para que o “esforço fiscal” (na acepção que tomámos) fosse equivalente ao observado nos restantes países, indo de um mínimo de 3 pontos percentuais para garantir a equivalência com a Grécia até um máximo de 14 pontos percentuais para os casos da Holanda e do Reino Unido. Acresce que, quando consideramos salários mais elevados (2/3 acima do salário médio), os resultados são ainda mais impressionantes.<sup>11</sup>

Com todas as limitações que possam ser apontadas aos indicadores que temos vindo a utilizar, parece inequívoca a necessidade de um significativo alívio da tributação que incide sobre os rendimentos do trabalho em toda a extensão da escala salarial, por razões de equidade, mas também por razões de competitividade, como veremos no ponto seguinte.

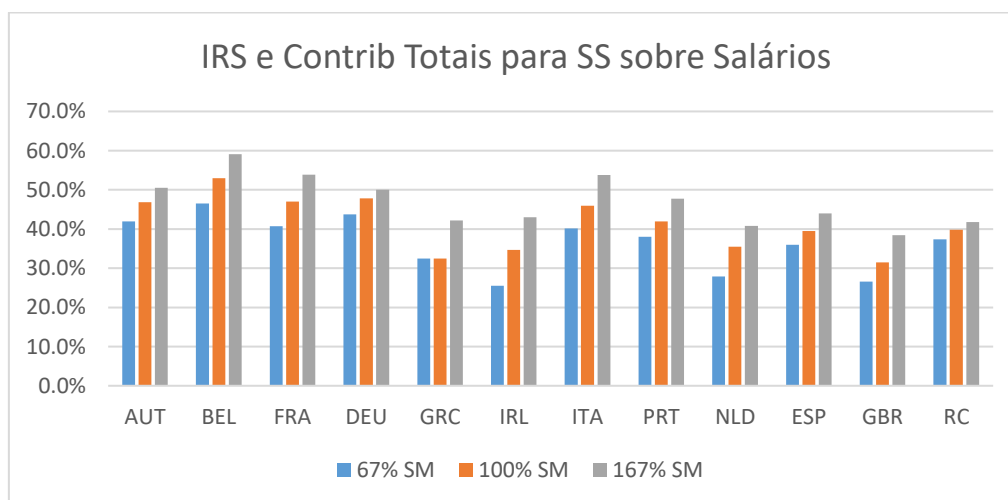
<sup>11</sup> Resultado que também decorre da natureza parabólica do Índice de Frank do esforço fiscal, como bem demonstra Miguel Cadilhe em “Esforço Fiscal excessivo em Portugal?”, anteriormente citado.

## Carga fiscal, competitividade e poupança

5. Referimos acima que o nosso IRC pode levar as empresas a fixar salários mais baixos para compensar a desvantagem fiscal. Juntando a penalização relativa pelo IRS que os resultados apresentados traduzem, teremos clara a conjugação de incentivos à deslocalização dos nossos quadros, sejam jovens ou não.

A elevada carga fiscal e parafiscal leva a que a diferença entre os custos do trabalho e o salário líquido recebido pelos trabalhadores atinja valores bastante altos face ao nível de rendimento observado. A conjugação do IRS com as contribuições totais para a Segurança Social conduz a uma sobrecarga que oscila entre os 38% para um salário que se situe 1/3 abaixo do salário médio (cerca de 920 euros) e cerca de 48% para um salário que seja 2/3 acima do salário médio. O que corresponde a níveis de tributação elevados e superiores aos de vários países da amostra considerada com níveis salariais superiores (Espanha, Irlanda, Holanda, Reino Unido e R. Checa).<sup>12</sup>

Gráfico 11



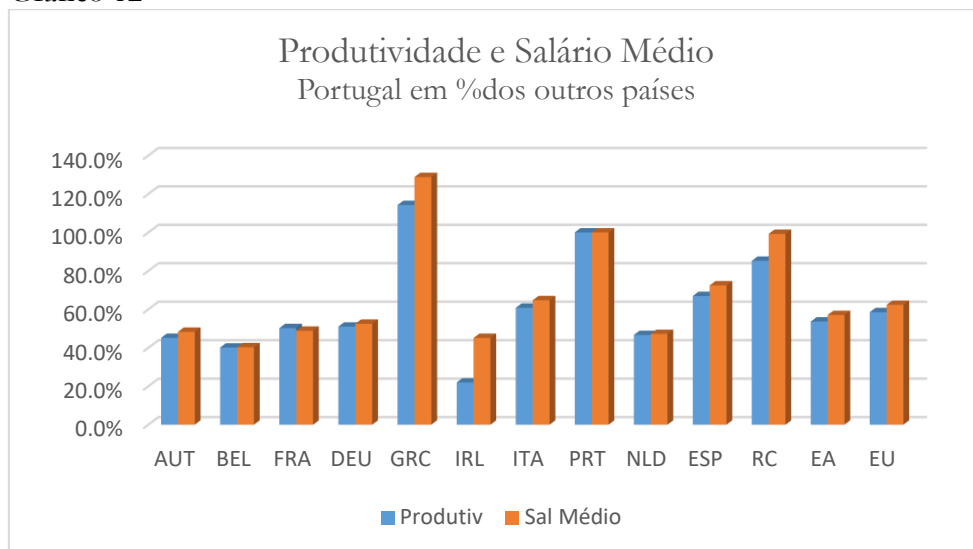
Fonte: OCDE

O agravamento dos custos do trabalho pela via fiscal e parafiscal limita a competitividade das empresas portuguesas e a correspondente possibilidade de melhorias salariais. Estas não podem ignorar as diferenças de produtividade que se verificam de forma persistente há

<sup>12</sup> Esta comparação requer, todavia, alguns cuidados relacionados com a diferença de regimes de segurança social entre países, havendo regimes em que o contributo das empresas é menor, mas em que níveis salariais mais elevados permitem maior responsabilidade dos trabalhadores no financiamento das suas pensões de reforma.

muitos anos. O gráfico seguinte compara precisamente os níveis de salário médio e de produto por empregado (toda a economia) para o conjunto de países da UE que temos analisado e ainda para a Área Euro e para a União Europeia (as barras indicam o nível de Portugal face a cada um dos espaços).

Gráfico 12



Fonte: AMECO

Podemos observar que, em geral, os “gaps” de produtividade e salários são próximos (à exceção do caso da Irlanda) e que o “gap” de produtividade é, também em geral, superior ao “gap” do salário médio (com exceção do caso da França). Do que se poderá concluir, também por aqui, que a preservação dos níveis de competitividade não permitirá subidas do salário médio não acompanhadas do aumento da produtividade. Claro que esta conclusão se refere ao nível agregado da economia, não podendo ser generalizada sectorialmente, onde haverá situações certamente bastante diversas. Mas a este nível agregado e conjugado com o que vimos anteriormente, parece legítimo concluir que o caminho para a convergência dos níveis salariais passará, antes do mais, pela redução da carga fiscal e parafiscal sobre os salários.

6. Resta ainda analisar a questão da tributação da poupança, tendo presente a necessidade crítica de aumento da taxa de poupança das famílias, uma das mais baixas na União Europeia. Para além de ser uma variável essencial à preservação dos equilíbrios macroeconómicos num quadro em que Portugal carece de um reforço significativo da taxa de investimento produtivo – única via para a recuperar o persistente *gap* de produtividade - será também a via para tratar

o problema da (in)sustentabilidade do sistema de segurança social. Alguns países adoptaram soluções nesse sentido, como é o caso do Reino Unido, em que as contribuições para fundos de pensões são isentas de tributação até certo limite (em geral 60 000 euros), na condição de permanecerem até à idade de reforma. Trata-se, de facto, de um diferimento da tributação, na medida em que os rendimentos distribuídos a título de pensão serão nessa altura tributados.

Vemos também diversos países europeus a adoptar medidas de redução da tributação dos rendimentos da poupança, de que é exemplo próximo o caso da Espanha, que adoptou um sistema de tributação autónoma da poupança, com taxas crescentes de acordo com o nível desse tipo de rendimento, entre 19% e 26%.

### **Por uma verdadeira reforma dos impostos sobre o rendimento**

7. De tudo o que foi exposto resultam as linhas críticas do que deverá ser uma reforma integrada e coerente do nosso sistema de tributação do rendimento.

Antes do mais, deverá ficar claro o entendimento de que a reforma do IRC e do IRS têm igual prioridade e são complementares. Dada a situação que descrevemos, gerada por numerosas alterações circunstanciais daqueles impostos, não só a sua reforma é igualmente urgente, como terá de ser tratada conjuntamente, por forma a que as soluções adotadas sejam coerentes entre si e com os grandes objetivos em vista. Aliás, a definição dos grandes objetivos deve ser precisamente o ponto de partida de qualquer processo de reforma, tendo presente o impacto sobre a economia, o bem-estar e a equidade.

Tendo presentes as conclusões que foram sendo apontadas ao longo deste texto, uma reforma do IRC, que vise a melhoria da competitividade e da solidez das empresas que operam em Portugal, deverá ser norteadada pelos objetivos de simplificação do imposto, de alargamento da base de tributação e de redução das taxas de tributação. O que implicará desde logo a exclusão das possibilidades de afastamento entre o lucro contabilístico e o lucro para fins fiscais e a eliminação da larga maioria dos benefícios fiscais (com possível salvaguarda dos dirigidos à inovação). Tal permitiria o estabelecimento de uma taxa única de imposto num nível seguramente inferior a 20% e, naturalmente, a eliminação da derrama estadual progressiva que, como vimos, representa um fator de inconsistência, quer com as

boas práticas internacionais, quer com o relevante objectivo da política económica de aumento da dimensão das empresas portuguesas.

O objectivo de reforço da solidez das empresas, designadamente através da sua recapitalização deverá ainda ser prosseguido com relação a dois temas antigos, mas nunca completamente resolvidos.

O primeiro diz respeito à dupla tributação dos resultados das empresas, quando distribuídos sob a forma de dividendos (estes sujeitos a IRS). A eliminação completa pressuporia a constituição de um crédito fiscal em IRS pela tributação proporcional em IRC. A solução técnica terá de ser adequadamente definida, tendo também presentes as alternativas de englobamento ou de aplicação de taxa liberatória aos dividendos.

O segundo tema é o da discriminação positiva da dívida face ao capital, na medida em que os juros são considerados como custos fiscais, o mesmo não se passando com os dividendos. É verdade que esta discriminação foi atenuada com os limites introduzidos à dedução fiscal dos juros. Todavia, para além da relativa generosidade desses limites – apesar de tudo atenuada com a subida das taxas de juro – será desejável uma discriminação positiva do capital, tendo em conta a longa discriminação negativa que sofreu. Tem havido algumas medidas de consideração de um custo “nocial” do capital dedutível fiscalmente, incidente apenas sob uma parte do capital aportado pelos acionistas (o correspondente aos novos aumentos de capital), mas que têm pecado pela falta de estabilidade e pelo afastamento do custo do capital definido face às condições dos mercados de capitais.

8. Do lado do IRS, a situação que foi descrita ao longo do texto não deixa muitas dúvidas sobre os objetivos a prosseguir e os meios de os alcançar.

Antes do mais, o actual sistema de escalões requer uma reestruturação profunda, dada a sua anormalidade em termos comparativos e também o facto já comprovado de não contribuir para maior equidade.<sup>13</sup> Além disso, vimos também que os limites dos escalões se encontram desfasados dos níveis de rendimento a que são aplicados, conduzindo a carga e esforço fiscal elevados para níveis de rendimento relativamente baixos em termos internacionais. Por isso, se preconiza uma forte redução do número de escalões do IRS e a definição dos seus valores

---

<sup>13</sup> Como resulta, designadamente, de recente estudo do GEPEARI (Gabinete de Estudos, Planeamento e Relações Internacionais do Ministério das Finanças).

de forma que progressivamente possam convergir com o observado em países europeus com melhores práticas, com consideração da paridade dos poderes de compra e do esforço fiscal em função do rendimento.

Nesta proposta está, naturalmente, incluída a eliminação da taxa de solidariedade que, na prática, se traduz na criação de dois escalões suplementares e conduz a níveis de tributação muito elevados para rendimentos que não o são em termos internacionais (*ng* a taxa marginal de tributação de um rendimento anual de 80 000 euros supera os 50%).

Será ainda desejável o estabelecimento de uma regra vinculativa e estável de atualização dos valores dos escalões que reflecta a inflação e o crescimento económico.

Finalmente, valerá a pena recordar duas propostas feitas no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Económico apresentado ao V Congresso da SEDES. A primeira refere-se ao princípio da tributação universal, defendendo o GT o pagamento de IRS (ainda que fosse de um euro) por todas as pessoas que auferem rendimentos. O que se relaciona com a isenção de base, que actualmente leva a que mais de 40% dos contribuintes com rendimentos tributáveis não sofra, de facto, qualquer tributação. Uma versão modificada daquela proposta poderia ser a eliminação da isenção de base com compensação por uma majoração (a cargo do Estado) dos salários abrangidos que neutralizasse esse efeito no momento zero. O que poderia ser conseguido através da atribuição de uma subvenção pública, vigente até que o salário atingisse o nível de isenção de base (cujo valor deveria ser ajustado de acordo com as melhores práticas internacionais, até ser eliminado passado o período de transição definido).

A segunda proposta da SEDES a que nos referimos diz respeito à introdução de limite constitucional que garantisse que o rendimento após imposto não seria inferior a uma percentagem mínima do rendimento auferido (de facto, um limite à usurpação).

Uma reforma consistente do IRS deverá incluir também a revisão das condições de tributação dos rendimentos da poupança, tendo presentes os objectivos do reforço da taxa de poupança das famílias e a da contribuição para a sustentabilidade da segurança social. A isenção de IRS das contribuições para planos de pensões incluídos em fundos de pensões públicos ou privados, sujeita à condição de não distribuição antes da entrada em situação de reforma será um mecanismo especialmente virtuoso. Tal como acontece em outras jurisdições, poderá estabelecer-se um limite (que deverá ser significativo) para estas

contribuições isentas, fixado numa percentagem do rendimento tributável, eventualmente com um “cap”.

Também à semelhança do que tem vindo a ser observado em economias próximas da nossa, deverá ser considerada a redução da taxa de tributação dos rendimentos da poupança pelo menos para níveis pouco elevados desses rendimentos.

9. A reforma do IRS que se preconiza não inclui qualquer discriminação dos contribuintes em função de atributos que não sejam o nível de rendimento e a sua situação em termos de agregado familiar. Em particular, não se sugere a discriminação em função da idade. Para além das questões jurídico-constitucionais e de arbitrariedade dos limites etários que tal discriminação possa suscitar, a concretização de uma reforma coerente, nos termos acima sugeridos, garantirá a moderação e o equilíbrio dos níveis de tributação, bem como a preservação da equidade para todos os escalões etários. A referida discriminação não parece ser, aliás, comum nos países da União Europeia e mesmo da OCDE.

Alguns países têm um alívio da tributação para as pessoas em situação de reforma, com base no princípio de que as suas contribuições sociais já foram tributadas durante a vida activa (como é o caso entre nós). Mas essa não é uma discriminação em função da idade, mas uma atenuação da tributação de rendimentos de facto já tributados.

No já citado “Um caminho para Portugal” defendemos antes a adopção de taxas mais baixas de IRS para as regiões do interior, como forma de atracção de pessoas para essas zonas, com efeitos positivos sobre o desenvolvimento equilibrado do território, sendo simultaneamente um contributo relevante para a resolução do problema da habitação. A actuação neste domínio pela via do IRS parece-nos, aliás, mais relevante do que a mais popular discriminação das taxas de IRC, dado que o desenvolvimento das actividades empresariais terá maior probabilidade de sucesso caso haja condições para a atracção e fixação de pessoas.

10. Dir-se-á que estas propostas relativas ao IRS concorrem, na sua generalidade, para a redução da receita fiscal (o mesmo já não se pode dizer para as relativas ao IRC, onde será possível assegurar a neutralidade). Isso é verdade relativamente a muitos dos contribuintes que hoje pagam IRS e esse deverá ser um objectivo de qualquer reforma. Mas o princípio da equidade exige que mais contribuintes paguem o imposto. Como vimos, a base tributária é estreita, temos um excesso de benefícios fiscais e o peso da economia informal parece

manter-se em níveis elevados. Questões cujo adequado tratamento, para além da receita fiscal, muito contribuirá para um ambiente de sã concorrência que é essencial para a produtividade e a competitividade das empresas portuguesas.

Mas também é crucial que se inverta a lógica da definição dos níveis de tributação e da despesa pública correspondente. Ao contrário do que alguns defendem, não deve ser o nível de despesa pública a determinar o nível da tributação. Este deverá ser definido de acordo com os objectivos da política económica e com os princípios da equidade e da razoabilidade. Daí decorrerão os níveis de despesa pública que podem ser realizados, o que exigirá a existência de mecanismos institucionais de avaliação *ex-ante* e *ex-post* da qualidade, da necessidade e da oportunidade dessa despesa. Ou seja, não será fácil conceber uma reforma fiscal coerente e consistente, sem ser acompanhada de uma reforma orçamental e de uma reforma da administração pública. Felizmente, todas estas reformas concorrem para o mesmo fim: a eficiência e a eficácia das políticas públicas e o seu impacto sobre as condições de funcionamento das empresas que produzem e investem em Portugal e, ao fim e ao cabo sobre as condições de vida e bem-estar dos portugueses.

20

Sobre

**A SEDES**

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

23



**SEDES**

50 ANOS A PENSAR PORTUGAL

# POSITION PAPER

#3/24

Reflexões sobre o Lucro das Empresas, e a sua Tributação,  
para a Construção de um Sistema Fiscal Mais Simples e Mais Justo

**CARLOS F. ALVES**

FACULDADE DE ECONOMIA DO PORTO E CEF.UP

VICE-PRESIDENTE DO CONSELHO COORDENADOR DA SEDES

### **Objetivo e Responsabilidade:**

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

# **Reflexões sobre o Lucro das Empresas, e a sua Tributação, para a Construção de um Sistema Fiscal Mais Simples e Mais Justo**

**Carlos F. Alves**

**Faculdade de Economia do Porto e CEF.UP**

**Vice-Presidente da SEDES**

## **Sumário**

Este documento aborda a assimetria no tratamento fiscal entre o capital próprio e o capital alheio, destacando a dedução de juros como despesa, enquanto o custo do capital próprio não recebe o mesmo tratamento. Essa disparidade incentiva o endividamento excessivo, levando a estruturas de capital desequilibradas e a potenciais riscos financeiros.

O *Position Paper* examina as limitações à dedutibilidade de juros estabelecidas pela Diretiva (UE) 2016/1164, transposta em Portugal pelo artigo 67º do Código do IRS. Conclui que essas limitações têm alcance limitado, afetando apenas um pequeníssimo e insignificante número de empresas. O mesmo ocorre com o benefício outrora denominado remuneração convencional do capital próprio, e agora designado regime fiscal de incentivo à capitalização das empresas, prevista no Estatuto dos Benefícios Fiscais, que não tem dimensão suficiente para mitigar a assimetria fiscal.

Perante essa realidade, o documento propõe uma reflexão sobre a definição de lucro tributável, visando eliminar incentivos ao endividamento, garantir estabilidade na receita fiscal e simplificar o sistema tributário. Destaca ainda o elevado nível de despesa fiscal e o excessivo número de incentivos fiscais existentes em Portugal, defendendo uma evolução gradual do lucro tributável em direção ao resultado operacional (EBIT), a redução da taxa de IRC e a redução significativa do número de benefícios fiscais.

A conclusão aponta, de facto, para a necessidade de uma abordagem progressiva, visando aproximar o lucro tributável ao EBIT, reduzir drasticamente o número de benefícios fiscais e diminuir a taxa de IRC. Essa abordagem busca simplificar o sistema fiscal, aumentar a competitividade de Portugal e melhorar sua posição (atualmente muito desfavorável) no ranking internacional de competitividade fiscal. Idealmente, esta deveria ser uma solução adotada por toda a União Europeia. Assim é, não só pelas suas vantagens intrínsecas, como pelos benefícios que decorreriam da uniformização da matéria tributável em toda o mercado comum.

## 1. Introdução

O tratamento dos juros pagos pelas empresas para efeito da determinação do lucro tributável varia entre as jurisdições fiscais, dependendo por isso das regras específicas de cada país. No entanto, geralmente, os juros pagos podem ser deduzidos como despesas, reduzindo assim o lucro tributável das empresas. O mesmo não se passa com os custos do financiamento por capital próprio. Em geral, não há dedução do custo do capital próprio na determinação do lucro tributável, havendo por isso um diferente tratamento entre o financiamento por capital próprio e o financiamento por capital alheio, sendo este último fiscalmente incentivado e o primeiro, por consequência, desincentivado.

A assimetria de tratamento entre o custo do capital próprio (*equity*) e o custo do capital alheio (dívida) para efeitos da tributação do lucro das empresas refere-se, pois, à disparidade na dedutibilidade fiscal dos seus custos. Os juros pagos sobre dívidas são tratados como despesas, enquanto os custos do capital próprio não são tratados da mesma forma. Por sua vez, a dedução de juros incentiva as empresas a recorrer a financiamento por meio de dívida, uma vez que reduz a carga fiscal. Todavia, isso conduz muitas vezes a endividamento excessivo e coloca as empresas numa posição de fragilidade financeira.

A principal razão para essa assimetria está relacionada com a visão de que os juros sobre dívidas são custos necessários para a obtenção de financiamento. A dedução desses juros do lucro tributável é vista como uma prática que reflete a realidade económica de que a empresa está a incorrer em custos financeiros para realizar os seus investimentos. Por outro lado, o custo do capital próprio é geralmente considerado uma forma de recompensa para os acionistas. Como tal, não é tratado como uma despesa dedutível para fins fiscais. O capital próprio não é, pois, nesta visão, tratado como fonte de financiamento, não sendo, injustificadamente, e ao contrário do que acontece com o capital alheio, visto como fator produtivo. O capital próprio, porém, é uma fonte de financiamento tal como o capital alheio, e o capital no seu todo é um fator produtivo tão indispensável quanto os demais.

Como referido, aquela assimetria incentiva as empresas a assumir níveis excessivos de endividamento para obter economias fiscais, induzindo a estruturas de capitais desequilibradas. Disso decorrem

implicações para a estabilidade financeira e para a alocação eficiente de recursos. A utilização excessiva de dívida aumenta significativamente o risco financeiro da empresa, especialmente se os pagamentos de juros se tornarem onerosos em momentos de dificuldades económicas. Além disso, causa vulnerabilidade quando há instabilidade financeira ou flutuações nas taxas de juro. De facto, as empresas que dependem fortemente de dívida estão sujeitas ao risco de aumento nas taxas de juros que pode incrementar os seus custos de financiamento. Ademais, contratos de financiamento por dívida podem impor *covenants* e outras restrições contratuais que limitam a flexibilidade da empresa nas suas operações e decisões estratégicas. Por fim, o endividamento exagerado também tem impacto na reputação e confiança, criando a perceção de que a empresa está a assumir riscos excessivos através do endividamento, o que pode afetar a confiança dos investidores e credores.

A Diretiva (UE) 2016/1164, de 12 de junho, estabelece como limites máximos à dedutibilidade dos juros 30% dos resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações (EBITDA), podendo este limite ser derogado pelo direito a deduzir até EUR 3,0 milhões de gastos com empréstimos. Esta diretiva visa combater a elisão fiscal, estabelecendo regras anti abuso destinadas a evitar a transferência de lucros. No caso português, em transposição desta diretiva, o artigo 67º do Código do IRS limita o montante de encargos financeiros dedutíveis ao máximo entre um milhão de euros e 30% do EBITDA.

Por outro lado, o artigo 41º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) estabeleceu uma remuneração convencional do capital. Este viria a ser revogado pela Lei n.º 24-D/2022 - 30/12, tendo-se criado em sua substituição um incentivo à capitalização das empresas (Artigo 43.º-B do EBF). Este veio estabelecer que na determinação do lucro tributável pode ser deduzida uma importância correspondente à aplicação da taxa de 4,5 % (entretanto alterada, pela Lei do Orçamento de 2024, para a Euribor mais 1,5 pontos percentuais) ao montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis.

Poderia pensar-se que limites à dedutibilidade de juros e a dedução de um custo nocional do capital próprio equilibrariam o tratamento fiscal entre dívida e capital próprio, ainda que como referido a primeira destas medidas não tenha por fim obter equiparação no tratamento fiscal do capital próprio e do capital alheio. Acontece, porém, que como se evidencia neste documento, estas limitações não têm alcance prático. Utilizando dados de 13.534 empresas portuguesas, extraídos da base de dados Orbis, examinam-se os limites à dedutibilidade de gastos de financiamento estabelecidos pelo artigo 67.º do IRC, concluindo que estes afetam entre 0,5% a 0,7% das empresas. Não têm, pois, qualquer

implicação real ou prática. Também a remuneração convencional do capital/ incentivo à capitalização das empresas prevista no EBF, incidindo apenas sobre aumentos de capital, e não sobre a totalidade do capital investido, e tendo um limite de dedução de 4 milhões de euros (eram 2 milhões até 2024) ou 30% do EBITDA, não tem alcance nem dimensão para atenuar ou mitigar a assimetria de tratamento fiscal das duas fontes de financiamento das empresas. Quer isto dizer que, não obstante o artigo 67º do Código do IRC e (na versão atual) o artigo 43-D do EBF, o sistema fiscal português é fortemente incentivador do endividamento das empresas, estimulando estruturas de capitais desequilibradas e incentivando a redução da autonomia financeira das empresas.

Este documento constata esta realidade e faz uma reflexão sobre o conceito de lucro e sobre a melhor base tributável tendo em vista eliminar a assimetria referida, eliminar os incentivos perversos ao endividamento, obter estabilidade na receita fiscal, simplificar o sistema tributário e aumentar a justiça fiscal. De igual modo, se reflete sobre a despesa fiscal e sobre os incentivos fiscais existentes neste país. Portugal regista um nível de despesa fiscal muito alto (7% do PIB), e um número de benefícios fiscais igualmente muito elevado. No total, há pelo menos 542 benefícios fiscais, 121 em IRC, sendo que para 127 não há função definida (GTEBF, 2019). Muitos destes benefícios não têm qualquer relevância ou impacto económico, apenas servindo para tornar mais complexo o sistema fiscal português e para distorcer a justiça fiscal, na medida em que se traduz num sistema tributário efetivo distinto em função do acesso do contribuinte a consultoria especializada.

Em termos conclusivos, defende-se uma aproximação progressiva do lucro tributável ao resultado operacional (EBIT) e uma diminuição drástica do número de incentivos fiscais. Tudo isto permitiria baixar drasticamente a taxa de IRC, reduzir a complexidade, aumentando por força de ambos a competitividade internacional do sistema fiscal português. Esta, como é bem sabido, precisa de ser fortemente incrementada, dado que Portugal é o 36º entre os 38 países da OCDE no ranking internacional de competitividade fiscal (ITCI - International Tax Competitiveness Index de 2022). Em termos dos impostos sobre as empresas, é o 37º, apenas superando a Colômbia. Portugal ocupa o último lugar no que respeita a incentivos/complexidade (38º), e o penúltimo (37º) no que respeita à taxa (Alves, 2023). Importa, pois, reduzir a complexidade ao mesmo tempo que se criam condições para reduzir as taxas de imposto.

## 2. Reflexão sobre o Lucro a Tributar

O IRC, supostamente, tributa (ou melhor, visa tributar) o lucro das empresas. Importa, porém, discutir o conceito de lucro. Uma coisa é o Lucro Contabilístico, outra coisa é o Lucro Económico e outra ainda o Lucro Tributável. O Lucro Contabilístico apura-se após deduzir ao Resultado Operacional da empresa (EBIT), os juros pagos (I) e os impostos. A equação [1] sintetiza este conceito, que corresponde ao que o público em geral associa à ideia de lucro (ou RL - Resultado Líquido), representando  $t$  a taxa de imposto:

$$RL = (EBIT - I) * (1 - t) = EBT * (1 - t) \quad [1]$$

Nesta equação, EBT representa o resultado antes de impostos. Esta forma de mensurar o lucro tem o inconveniente de não considerar na íntegra o custo de todos os fatores produtivos. O custo do fator capital é apenas considerado na componente do investimento financiado por capitais alheios. Falta, pois, deduzir o custo do capital próprio. Donde, o Lucro Económico (LE) obtém-se deduzindo ao RL o produto de uma taxa de remuneração do capital próprio (R) pelo montante do capital próprio (E). Isto é:

$$LE = (EBIT - I - R * E) * (1 - t) \quad [2]$$

Este lucro (antes e, conseqüentemente, após impostos), em condições de concorrência perfeita, deverá ser zero. Quando tal acontece diz-se que o lucro é normal. LE maior que zero corresponde a lucros supranormais, e LE menor que zero corresponde a lucros infranormais. O facto de, em circunstâncias normais, o LE ser (ou dever ser) nulo faz com que a aplicação da taxa de imposto a este lucro origine uma receita fiscal tendencialmente nula ou pelo menos reduzida e, potencialmente, errática. Não é, pois, uma base tributável com que o Estado possa assegurar um financiamento estável e previsível. Além disso, para ter alguma expressão, exigiria (como adiante se ilustrará) taxas de imposto altíssimas, socialmente inaceitáveis e internacionalmente incompreensíveis.

Há uma formulação alternativa que obsta a que a base tributável seja (teoricamente) nula. Trata-se do conceito de valor económico adicionado (EVA – Economic Value Added), que admite como base tributável o EBIT e ao resultado operacional líquido após impostos deduz o custo de capital, quer próprio, quer alheio. Esse conceito pode ser expresso como se segue:

$$EVA = EBIT*(1-t) - I - R*E \quad [3]$$

Aqui, a base tributável não é nula, sendo mais larga do que seria com a tributação do resultado líquido e, conseqüentemente, permitindo estabilidade na receita fiscal e taxas de imposto mais baixas (como ilustraremos mais adiante).

Há ainda uma outra variante possível. Trata-se de deduzir à matéria tributável os dividendos distribuídos, equiparando-os aos juros pagos, e não a remuneração da totalidade do capital investido. Nesse caso, a fórmula de síntese é a seguinte, e calcula o lucro económico retido (LR):

$$LR = (EBIT - I - Div) *(1-t), \quad [4]$$

onde Div corresponde ao montante de dividendos distribuídos aos acionistas. Esta alternativa, embora de alguma forma equipare o capital próprio ao capital alheio, e obvie ao problema da dupla tributação do rendimento, pode estimular ainda mais a descapitalização das empresas. Na verdade, quanto maiores os dividendos distribuídos, o mesmo é dizer, quanto menor for a parte dos lucros que é retida (e, supostamente, investida), menor o montante de impostos a pagar em sede de IRC, sendo em contrapartida mais alto o IRS. Neste caso, estar-se-ia a penalizar as empresas que recorressem ao autofinanciamento, na medida em que a parte não distribuída continua a não ser relevada do ponto de vista fiscal, isto é, continua a não originar economia do imposto, ao contrário dos juros. Este não deve ser desincentivado, pese embora nada garantir o seu efetivo reinvestimento, nem que esse eventual reinvestimento corresponda à sua melhor aplicação.

Tradicionalmente, é o lucro contabilístico que serve de base conceptual para a definição da matéria tributável. Todavia, a utilização do RL como base conceptual para determinação da base tributável

(isto é, tomar o resultado antes de impostos – EBT – como base de incidência da taxa de imposto) tem, como referido, um inconveniente: discrimina o financiamento por capital próprio em detrimento do financiamento por capital alheio. Na verdade, quanto mais a empresa estiver endividada e, por consequência, mais juros a empresa pagar, menor é o montante do imposto que lhe é cobrado. De facto, da equação [1], facilmente se constata que o montante do imposto a pagar (T) é tanto menor quanto maior seja I:

$$T = \text{EBIT} \cdot t - I \cdot t \quad [5]$$

Daqui resulta que, *ceteris paribus*, quanto mais robusta for a situação financeira da empresa, maior a carga fiscal suportada. Com efeito, a equação [5] pode ser escrita como se segue:

$$T = \text{EBIT} \cdot t - r \cdot D \cdot t, \quad [6]$$

sendo D o montante do endividamento e r a taxa de juro suportada.

Daqui se tira

$$T/\text{EBIT} = t[1 - r/(D/\text{EBIT})] \quad [7]$$

o que permite constatar que  $\frac{\partial(\frac{T}{\text{EBIT}})}{\partial(\frac{D}{\text{EBIT}})} > 0$ , o mesmo é dizer quanto mais robusta for a situação financeira (quanto mais alto for o seu EBIT comparado com a sua dívida), maior vai ser a carga fiscal suportada (i.e., maior a proporção que os impostos T representam do seu resultado operacional EBIT).

Por isso se diz, justamente, e reiteradamente, que a tributação com base conceptual no resultado líquido incentiva o endividamento das empresas e contribui para a deterioração da sua autonomia financeira.

Na verdade, o lucro tributável (LT) a que se aplica a taxa de IRC em Portugal, não é nem EBT, nem EVA, nem LE. É determinado por uma equação bastante mais nebulosa. Partindo do RL como base, o LT desvia-se do EBT por várias razões, designadamente:

- despesas fiscalmente total ou parcialmente não aceites;
- tributações autónomas;
- benefícios fiscais que afetam a base tributável;
- benefícios fiscais diretamente aplicáveis ao montante da coleta.

Por tudo isto, como referido e melhor se verá adiante, o LT diverge substancialmente do EBT. Na verdade, na declaração Modelo 22 com base na qual se apura o IRC a pagar, entre o resultado líquido do período e lucro tributável há 101 linhas. Isto é, 101 razões para divergência entre as duas grandezas. Do lucro tributável à matéria coletável acrescem mais uma série de fatores de divergência. Finalmente, não basta multiplicar este pela taxa de imposto a apurar, dado que deduções à coleta e tributações autónomas uma vez mais introduzem complexidade.

Uma alternativa bem mais eficiente seria tributar o EBIT, isto é, adotar a equação [3], correspondente à noção de valor económico adicionado. Esta formulação tem a vantagem de eliminar a discriminação do capital próprio face ao capital alheio. Tem, todavia, o inconveniente de estender ao capital alheio o problema de dupla tributação económica já existente. Na realidade, quem receber juros ou dividendos da empresa vai pagar imposto (IRC ou IRS), sendo que o lucro operacional que originou essa remuneração já foi tributado em IRC na empresa originadora. Para atenuar a dupla tributação, o artigo 40º-A do Código do IRS permite que os contribuintes possam optar por englobar os dividendos distribuídos, contando estes apenas 50%. Isso faz com que a dupla tributação dos lucros seja atenuada, mas obriga ao englobamento de todos os rendimentos de capitais (incluindo os juros). A dupla tributação do rendimento gerado pelas empresas só é abolida quando eliminada a sua tributação, tributando-se apenas esse rendimento quando distribuído e na esfera tributária dos seus beneficiários. Todavia, se puderem (e como se evidenciará adiante, podem) ser praticadas taxas baixas, o problema da dupla tributação económica dos rendimentos gerados pelas empresas será muito atenuado. Note-se que, no plano teórico, há razões para defender que a tributação se estabeleça somente ao nível dos beneficiários da riqueza criada, e não dos veículos (empresas) que a geram. Isso implicaria, porém, taxas de IRS mais elevadas, para compensar a perda de receita fiscal. Além disso, existiria também

dificuldade ou impossibilidade de tributar os acionistas não residentes. Não obstante isso, é defensável a exigência de mecanismos que eliminem a dupla tributação do mesmo rendimento.

É claro que a tributação do EBIT originará que, face à situação atual, umas empresas paguem mais impostos e outras paguem menos, consoante o seu nível de endividamento, e isso implica que tenha de haver um cuidadoso plano de transição de regimes e um plano de apoio à capitalização das empresas. Porém, esta nova base de cálculo do IRC estimularia significativamente o robustecimento da solvabilidade financeira das empresas. Em 2021, 40,6% das empresas portuguesas não pagaram IRC, e apenas 44,7% do total apresentam IRC liquidado positivo (ATA, 2023). No entanto, muitas das não pagantes subsistem anos a fio, muitas vezes concorrendo de forma injusta com empresas pagadoras de impostos. A sua subsistência é incompatível com resultados operacionais sistematicamente nulos. Assim, a aproximação da base tributável ao EBIT também originaria o alargamento da base tributável e tornaria o sistema fiscal e, por consequência, o quadro concorrencial da economia portuguesa, mais justos.

Em seguida procede-se ao apuramento das condições em que uma empresa pagaria mais ou menos impostos, comparando a tributação do resultado antes de impostos (EBT = EBIT-I) (equação [8]) com a tributação do EBIT (equação [9]). Partindo de [1] e de [4], respetivamente, obtém-se:

$$T_1 = \text{EBIT} * t_1 - I * t_1 \quad [8]$$

$$T_2 = \text{EBIT} * t_2 \quad [9]$$

Para  $T_1 = T_2$ , tem-se

$$\text{EBIT} * t_1 - I * t_1 = \text{EBIT} * t_2$$

O mesmo é dizer:

$$\text{EBIT} * (t_1 - t_2) = I * t_1$$

$$\text{EBIT} / I = t_1 / (t_1 - t_2)$$

Em conformidade,  $T_1 > T_2$ , implica

$$\text{EBIT} * t_1 - I * t_1 > \text{EBIT} * t_2$$

Finalmente:

$$\text{EBIT}/I > t_1/(t_1 - t_2).$$

As empresas com melhor situação financeira (EBIT/I), i.e., EBIT acima de  $t_1/(t_1-t_2)$ , pagam mais impostos com a hipótese 1 (tributação do EBT) do que com a hipótese 2 (tributação do EBIT). Pelo contrário, as empresas mais endividadas passariam a pagar mais impostos com a tributação do EBIT.

Admitindo  $t_1 = 0,25^1$  e  $t_2 = 0,15$ , temos  $t_1/(t_1 - t_2) = 2,5$ . As empresas com um rácio de cobertura dos encargos financeiros acima de 2,5 seriam beneficiadas e as empresas com um rácio abaixo de 2,5 teriam de pagar mais impostos do que atualmente pagam e seriam incentivadas a reduzir o seu nível de endividamento.

Pode igualmente calcular-se qual teria de ser a taxa de imposto para que o rácio de cobertura crítico seja 3,0.<sup>2</sup> Teríamos:  $0,25/(0,25 - t_2) = 3$ , isto é,  $t_2=0,16(6)$ .

A tributação do EBIT em detrimento da tributação do EBT padecerá, para muitos, do inconveniente de originar o pagamento de IRC em circunstâncias em que empresas têm EBT negativo. Isso, porém, só é verdade porque as empresas têm estruturas de capitais que induzem a que o lucro operacional remanescente (NOPAT – Net Operating Profit After Taxes) não chega para os juros a pagar. Além disso, empresas com EBIT positivo terão NOPAT positivo e sempre conduziriam a RL positivos desde que, no limite, integralmente financiadas por capitais próprios. Pode argumentar-se que o financiamento integral da empresa com capitais próprios pode não ser ineficiente, dado que o NOPAT pode não ser suficiente para remunerar o capital próprio, originando EVA negativo. É verdade, mas nesse caso, se o negócio não origina RL positivo com nenhuma estrutura de capital (e muito menos, EVA não negativo), talvez os recursos que estão a ser usados pela empresa devessem ser canalizados

---

<sup>1</sup> Que corresponde aproximadamente ao valor da taxa efetiva de IRC em Portugal, de acordo com Braz, Cabral & Santos, 2022 e Alves (2023). Note-se que ATT (2023) reporta uma taxa efetiva de 19%, todavia esta é calculada dividindo o imposto pago pela soma da matéria coletável total (isenta e não isenta) com os benefícios fiscais por dedução ao rendimento, em vez de, como é corrente na literatura (Braz, Cabral & Santos, 2022), comparar o imposto pago com o resultado antes de impostos (EBT).

<sup>2</sup> A avaliação do valor prudente para o rácio de cobertura dos encargos financeiros (EBIT/Interests) pode depender das características específicas da empresa, do setor em que opera e das condições do mercado. No entanto, muitos analistas financeiros consideram que um rácio de cobertura de juros saudável não deve ser inferior a 3,0, o que significa que o EBIT é pelo menos três vezes maior do que os encargos financeiros. Um rácio de cobertura de juros de 3,0 sugere que a empresa tem uma margem de segurança razoável para cobrir seus custos financeiros. Isso significa que a empresa gera receitas operacionais suficientes para cobrir os pagamentos de juros, reduzindo o risco de falência. É importante observar que a avaliação do rácio de cobertura de juros deve levar em consideração a natureza da indústria, a estabilidade das receitas e despesas, bem como a estrutura de capital da empresa. Setores mais estáveis e empresas com menor dependência de dívida podem ser capazes de manter rácios de cobertura de juros mais baixos, enquanto setores mais voláteis podem exigir rácios mais elevados para mitigar o risco financeiro. Em todo o caso, afigura-se globalmente razoável considerar que um rácio de 2,5 como aquele que se obteria com uma taxa de imposto de 15% estimularia as empresas a caminhar para níveis de solvabilidade financeira bem mais recomendáveis do que os atualmente praticados.

para outros fins. A empresa dificilmente terá viabilidade económica. Além disso, note-se que com a tributação do EBT, em vez da tributação do EBIT, igualmente se verifica a possibilidade de muitas empresas serem tributadas em sede de IRC quando o seu EVA ou o seu LE são negativos.

Note-se que a eventual aproximação do lucro tributável ao EBIT, deixando de considerar como custo fiscal os juros pagos, implica um cuidadoso plano de transição e um plano de apoio à capitalização das empresas. Esse programa de recapitalização das empresas poderia seguir as linhas propostas por Tavares & Monteiro (2023). Na verdade, dispendo Portugal de um tecido empresarial fortemente endividado, estas deixarão de beneficiar do *tax shield* proporcionado pelo seu endividamento, pelo que se recomenda que tenham tempo e condições para se capitalizarem com capital próprio, reestruturando a sua estrutura de capitais em função da nova realidade tributária.

Uma forma possível seria o estabelecimento de parâmetros progressivamente mais apertados, designadamente diminuindo progressivamente a percentagem do EBITDA que é fiscalmente aceite. Outra, que pode ser usada cumulativamente, seria, como se previu na Diretiva (UE) 2016/1164, adotar uma cláusula de anterioridade que cobrirá empréstimos existentes, na medida em que nem sejam renovados, nem as suas condições alteradas.

Por fim, importa notar que as empresas financeiras, particularmente os bancos e as seguradoras, apresentam características especiais que implicam uma abordagem adaptada às suas condições de financiamento. Na verdade, estas são empresas que funcionam com níveis de alavancagem superiores às demais empresas, além de que no seu caso os juros são, em grande medida, e nas situações mais comuns inequivocamente uma despesa operacional, dado o seu modelo de negócio. Impõe-se, pois, neste caso uma abordagem específica, que assegure justiça fiscal, mas que igualmente tome em consideração a especificidade do seu modelo de negócio.

### 3. Benefícios Fiscais e Despesa Fiscal

Em Portugal, o número de benefícios fiscais é uma enormidade. De acordo com relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (GTEBF, 2019), o seu número ascende a 542, dos quais 141 relativos a IRC.<sup>3</sup> Com tantos benefícios fiscais é impossível não criar confusão e não criar incentivos contraditórios. Há demasiados “sinais” para que o “trânsito” possa fluir celeremente e em segurança. É inevitável que alguns dos incentivos se contrariem nos objetivos de política económica. É também inevitável que muitos não tenham expressão material para ter qualquer relevância prática (Alves, 2022). É ainda inevitável que para muitos não seja sequer perceptível a finalidade que lhe está atribuída (o referido GTEBF (2019) conta 120 nestas circunstâncias). Acresce que, muitas vezes, os benefícios fiscais são concedidos sem uma avaliação adequada de seus impactos económicos e sociais, o que pode levar a uma alocação ineficiente de recursos públicos. Além disso, a complexidade dos benefícios fiscais dificulta a sua compreensão e aplicação, tanto para as autoridades fiscais como para os contribuintes (especialmente para aqueles que não podem pagar consultores especializados). Por tudo isso, os benefícios fiscais beneficiam desproporcionalmente as maiores empresas e os contribuintes com mais recursos, criando desigualdades no sistema tributário. Além disso, a concessão de benefícios fiscais pode levar à erosão da base tributária, reduzindo a receita fiscal e aumentando a carga tributária para outros contribuintes.

Para 2024, de acordo com o Mapa X do Orçamento do Estado as Receitas Tributárias Cessantes ascendem a 19 mil milhões de euros (cerca de 7% do PIB). Uma boa parte decorre das taxas reduzidas e intermédias do IVA, mas mais de 4,0 mil milhões decorrem de impostos diretos.

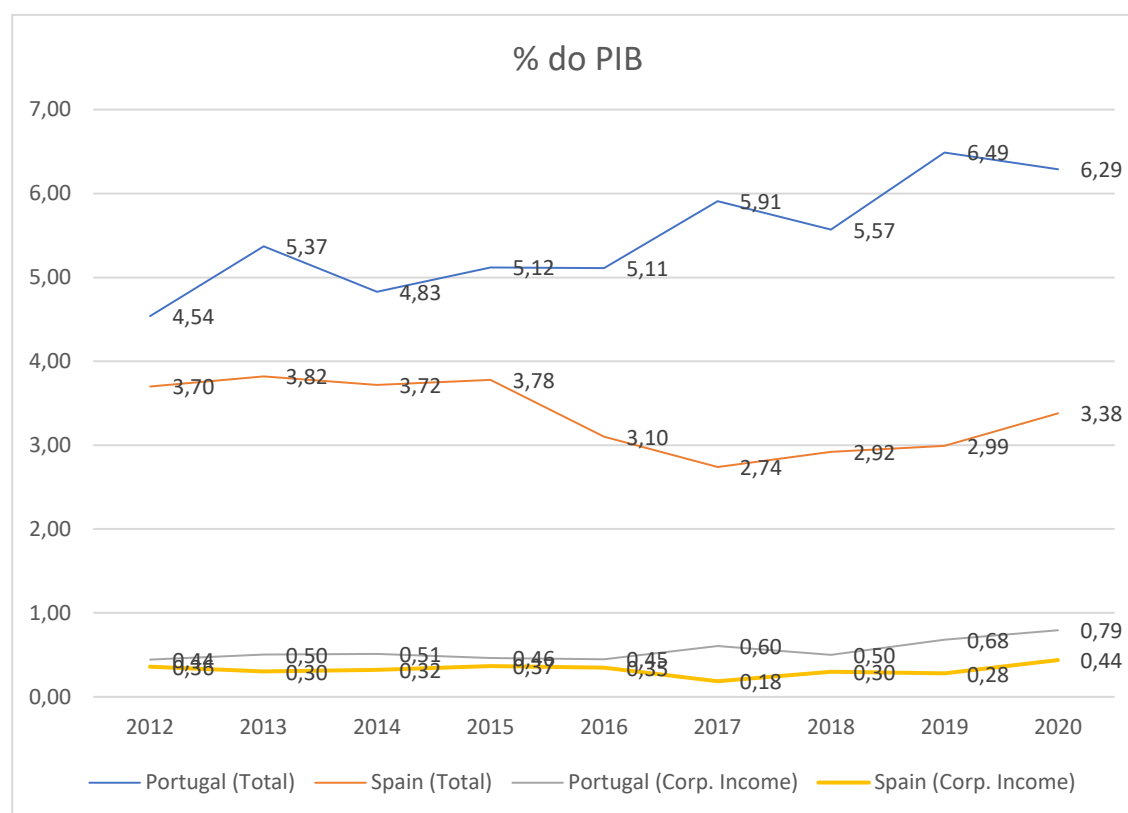
Na verdade, a despesa fiscal em Portugal assume níveis elevados e claramente acima (cerca do dobro) do que se verifica em Espanha, o país com quem melhor deveríamos comparar do ponto de vista da competitividade fiscal. No Gráfico 1 é notório que a redução das receitas fiscais (relativamente ao valor de referência) devido à existência de uma despesa fiscal, que reduz ou adia impostos para alguns contribuintes, excede 6% do PIB em 2020 (7% previstos para 2024, como referido). Ao nível do IRC os benefícios fiscais atingem cerca de 0,79% do PIB, uma vez mais quase o dobro do que se verifica em Espanha. Todavia, se compararmos com outros países (não incluídos no Gráfico) a natureza excessiva da despesa fiscal portuguesa torna-se ainda mais nítida. Na Alemanha e na Suécia, as

---

<sup>3</sup> Não incluindo os benefícios atribuídos em sede de impostos municipais ou decididos pelas autarquias locais, nem as taxas preferenciais do IVA.

despesas fiscais relativas aos impostos sobre os rendimentos das empresas são praticamente nulas (0,02% e 0,04% do PIB, respetivamente), indicando maior simplicidade e transparência dos seus sistemas de tributação dos impostos.

Gráfico 1 – Despesa Fiscal em Portugal e Espanha



Fonte: <https://gted.net/>

A quantidade existente de benefícios fiscais mostra pouca ponderação na sua criação. São, como afirma GTEBF (2019), criados com muita facilidade, sem avaliação prévia aprofundada, sem objetivos extrafiscais claros, sem função económica ou social conhecida. São mantidos sem avaliação e acompanhamento e são difíceis de extinguir.

Muitos deles não têm, qualquer impacto económico relevante. Podemos afirmá-lo por força da sua inexpressiva dimensão. Em muitos casos não é sequer possível apurar a despesa associada. Na verdade, o GTEBF (2019) apenas conseguiu quantificar a despesa fiscal associada a 57 dos 121 benefícios fiscais em matéria de IRC. Daqueles, 31 (54,4%) têm uma despesa fiscal inferior a um milhão de euros. Isto

é, mais de metade dos benefícios fiscais não têm um impacto global que chegue sequer a um milhão de euros. Existem, pois, apenas para que se diga que existem. Não têm qualquer impacto e não têm razão de ser. Servem apenas para introduzir complexidade no sistema, não se traduzindo em incentivos com um mínimo de relevância económica que justifique a sua existência.

Acresce que a despesa fiscal em sede de IRC se concentra num número reduzido de beneficiários (Tribunal de Contas, 2017; GTEBF, 2019), parecendo apenas estar ao alcance de contribuintes com acesso a consultoria fiscal especializada. A este facto não serão alheias, entre outras, a circunstância de os benefícios fiscais se encontrarem espalhados por mais de 60 diplomas legais e a sua complexidade técnica (GTEBF, 2019). O número excessivo de benefícios fiscais e a sua complexidade aumenta os custos de cumprimento para os contribuintes, aumenta os custos de fiscalização para a administração pública e, reiterar-se, em muitos casos induz iniquidade e injustiça fiscal.

Por tudo o referido, impõe-se uma completa reavaliação dos benefícios fiscais, particularmente os do IRC, que:

- elimine os benefícios fiscais que não têm impacto económico global relevante,
- elimine também aqueles que não têm objetivos extrafiscais claros, focados, específicos e socialmente aceitáveis,
- elimine igualmente aqueles que não têm aptidão, designadamente pela sua ausência de materialidade, para induzir os comportamentos desejados,
- elimine, por fim, aqueles cujos resultados obtidos em consequência do desagravamento fiscal pudessem ter sido obtidos sem esse desagravamento,
- apenas mantenha os benefícios fiscais que sejam um instrumento útil para apoiar objetivos de políticas públicas, que tenham materialidade, que sejam adequados às finalidades extrafiscais desejadas e que possam ser permanentemente escrutináveis, quer quanto à despesa pública que implica, quer quanto à sua eficiência e eficácia,
- garanta a estabilidade dos benefícios fiscais, de modo a que os agentes económicos tenham um quadro claro e estável para tomar as suas decisões.

Em suma, é preferível ter poucos benefícios fiscais, mas ter benefícios fiscais que promovam o investimento sustentável, a investigação e o desenvolvimento empresariais, de forma transparente, eficiente e controlável.

#### 4. Ilustração Empírica

Utilizando a base de dados Orbis, recolheram-se dados de 13 534 empresas. A amostra resulta da aplicação como critérios de filtração tratar-se de empresas (*corporates*) portuguesas, em atividade, com códigos de consolidação C1 e U1, e com um total de ativos com um mínimo de 5 milhões de euros. Foram excluídas empresas sem dados financeiros recentes e que não tenham pagado IRC pelo menos um ano de 2018 a 2022.

As empresas incluídas na amostra pagaram entre 57,2% e 96,3% do IRC total arrecadado pelo Estado entre 2018 e 2022, tendo este último por fonte a Pordata (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Representatividade da Amostra

	2022	2021	2020	2019	2018
IRC Amostra	5 842	4 677	2 972	4 458	4 325
IRC Total	7 755	4 858	5 193	6 308	6 494
	75,3%	96,3%	57,2%	70,7%	66,6%

Obs.: Dados do IRC Total obtidos na Pordata.

O IRC, no seu Artigo 67.º, estabelece limites à dedutibilidade de gastos de financiamento. Em concreto, estabelece-se que os gastos de financiamento líquidos concorrem para a determinação do lucro tributável até ao maior dos seguintes limites: a) (euro) 1 000 000; ou b) 30 % do resultado antes de depreciações, amortizações, gastos de financiamento líquidos e impostos (EBITDA).

Poderia pensar-se que estes limites contribuem para atenuar a discriminação do financiamento com capital próprio, bem como para desestimular as empresas a recorrer a endividamento. No entanto, este artigo, na sua atual parametrização, não tem impacto relevante. Na verdade, não chega a 1% o número de empresas que não consegue deduzir à matéria coletável a totalidade dos juros pagos. Como se pode ver pela Tabela 2, a percentagem de empresas com um resultado antes de impostos (EBT) acima de um milhão de euros oscila entre 2,4 e 2,7%<sup>4</sup> e aquelas que cumulativamente suportam

<sup>4</sup> Note-se que estamos a tomar o EBT como *proxy* do lucro tributável. Embora, como é sabido, dada a complexidade do sistema fiscal as duas variáveis não coincidam é altamente implausível que a proporção de empresas com EBT acima de um milhão de euros e a percentagem de empresas com lucros tributáveis superiores a um milhão de euros difiram de forma estatística e economicamente significativa.

encargos financeiros acima de 30% do seu EBITDA varia entre 0,5% e 0,7% do total de empresas constante da amostra.

Tabela 2 – Ineficácia dos Limites do Artigo 67º do Código do IRC

	2022	2021	2020	2019	2018
EBT >0	9776 72.2%	10715 79.2%	9700 71.7%	10931 80.8%	10562 78.0%
I > 1M	250 2.6%	254 2.4%	231 2.4%	300 2.7%	287 2.7%
I/EBITDA (se I > 1M)					
Média	0.32	0.49	0.22	0.48	0.70
Mediana	0.17	0.19	0.19	0.20	0.21
Nº Emp > 30%	73 0.5%	87 0.6%	74 0.5%	99 0.7%	96 0.7%

Igualmente visando mitigar a assimetria de tratamento entre capital próprio e capital alheio e minimizar o desincentivo ao financiamento com capitais próprios, o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBA), até 2022, estabelecia uma regra de remuneração convencional do capital social (Artigo 41.º-A). Aí se determinava que:

*«1 - Na determinação do lucro tributável (...), pode ser deduzida uma importância correspondente à remuneração convencional do capital social, calculada mediante a aplicação, limitada a cada exercício, da taxa de 7 % ao montante das entradas realizadas até (euro) 2 000 000, por entregas em dinheiro ou através da conversão de créditos, ou do recurso aos lucros do próprio exercício no âmbito da constituição de sociedade ou do aumento do capital social, desde que: ;*

*d) A sociedade beneficiária (...), quer no período de tributação em que sejam realizadas as entradas relevantes para efeitos da remuneração convencional do capital social, quer nos cinco períodos de tributação seguintes.»*

Em 2023, o artigo 41º-A do EBF foi revogado. Acabou-se, pois, com a remuneração convencional do capital social. Em contrapartida foi adotado, como benefício fiscal em IRC, um regime que visa estimular a capitalização das empresas. Na verdade, o artigo 43º-D do EBF, aditado pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembr, o veio estipular que na determinação do lucro tributável pode ser deduzida uma importância correspondente à aplicação da taxa de 4,5 % ao montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis, sendo esta majorada em 0,5 pontos percentuais caso o sujeito passivo se

qualifique como micro, pequena ou média empresa ou empresa de pequena-média capitalização (Small Mid Cap). Todavia, a dedução não pode exceder, em cada período de tributação, o maior dos seguintes limites: 2 000 000 €; ou 30 % do EBITDA. Entretanto, para 2024, a taxa fixa de 4,5% foi substituída por uma taxa variável (Euribor mais 1,5 pontos percentuais) e o limite foi elevado para o dobro.

Em sede de IRS também existe, desde 2017, um estímulo à capitalização das empresas (artigo 43º-B do EBF). Trata-se de um benefício fiscal que permite que os sujeitos passivos de IRS que realizassem entradas de capital em dinheiro a favor de uma sociedade na qual detenham uma participação social e que esta se encontrasse na condição prevista no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais possam deduzir até 20 % das entradas ao montante bruto dos lucros colocados à disposição por essa sociedade ou, no caso de alienação dessa participação, ao saldo apurado entre as mais-valias e menos-valias realizadas.

Este regime atenua a discriminação face ao capital alheio, mas não a elimina. Esta continua a existir. O incentivo ao financiamento com dívida permanece. Na verdade, aplica-se somente aos aumentos “elegíveis” do capital próprio (e não à totalidade do capital investido), e com os limites referidos. Além disso, a taxa variável adotada, baseando-se na prática corrente para a remuneração de dívida não é adequada à remuneração do capital próprio. Os investimentos das empresas não se limitam aos que são financiados com novo capital. O investimento corresponde à totalidade dos ativos da empresa, uma parte financiada por capitais alheios outra por capitais próprios, sejam estes capitais anteriormente injetados na empresa, resultados retidos ou entradas de dinheiro. Assim, apenas remunerando os aumentos “elegíveis” e não a totalidade do capital próprio (ao contrário do que acontece com a dívida financeira), há uma parte do investimento financiado por capital próprio que continua a ser fiscalmente discriminada.

Voltando à ilustração empírica, calculando para a amostra em estudo o Lucro Económico = EBT – 7%\*Fundos dos Acionistas, a carga fiscal (imposto sobre o lucro económico) é, como não poderia deixar de ser, altíssima.

Tabela 3 – Tributação do Lucro Económico

	2022	2021	2020	2019	2018
Painel 1 - Dedução de 7% do Capital Próprio					
PBT >0	9776	10715	9700	10931	10562
	72,2%	79,2%	71,7%	80,8%	78,0%
PBT (CCP 7%) >0	7049	7480	6505	7486	7413
	52,1%	55,3%	48,1%	55,3%	54,8%
Imposto s/ Lucro Económico					
Média	192,7%	75,9%	82,9%	77,3%	109,0%
Percentil 75%	40,0%	41,5%	45,3%	47,8%	46,9%
Mediana	27,7%	27,9%	28,7%	30,3%	30,0%
Painel 2 - Dedução de 5% do Custo de Capital (CP+Dívida) e Manter Receita					
Taxa de Tributação	51,3%	89,4%	52,9%	90,5%	71,1%

Obs.: Dados do IRC Total obtidos na Pordata.

Assim acontece não só porque o número de empresas a pagar IRC baixaria significativamente, como as empresas pagantes, para pagar os mesmos impostos que pagaram em cada ano, teriam de pagar de imposto muito mais altas. Em 2022, por exemplo, em 2022, a percentagem de empresas pagantes baixaria de 72,2% para 52,1%, e estas teriam de pagar quase o dobro do seu lucro económico (192,7%).<sup>5</sup>

Num outro exercício, impondo a mesma remuneração ao capital alheio e ao capital próprio, isto é, aceitando como dedutível ao lucro tributado 5% do capital, independentemente deste ser próprio ou alheio, conclui-se que para manter a receita fiscal as taxas de imposto igualmente tinham de ser muito elevadas (Painel 2) da Tabela 3.

Não é, pois, sustentável tributar o lucro económico, sob pena de a receita fiscal ser substancialmente reduzida ou de a taxa de imposto ter de ser altíssima. Na verdade, o lucro económico corresponde ao, para usar uma linguagem muito em voga, “lucro excessivo”. Este, em situação de concorrência, tende a esbater-se rapidamente, pelo que a sua permanência é de sobremaneira um problema de regulação e fiscalização da concorrência, e não uma questão fiscal. Deve exigir-se que o Estado seja capaz de regular os monopólios e os oligopólios de modo a impedir abusos de mercado e a captação de rendas

<sup>5</sup> Note-se que estes números respeitam à nossa amostra, e consequentemente refletem os critérios de seleção adotados. De acordo com ATA (2023), a percentagem de empresas que pagaram IRC em 2021 é de apenas 40,6%. Ainda segundo esta fonte, as empresas com um volume de negócios inferior a meio milhão de euros, representam 87% das declarações, mas apenas 13,1% do IRC liquidado, o que significa que 13% das empresas suportam 86,9% do IRC liquidado.

excessivas usando os meios modernamente adotados pelas economias desenvolvidas e que são a legislação da concorrência e a fiscalização da sua aplicação.

Como referido, o LT desvia-se do EBT por várias razões. A principal talvez seja a existência de benefícios fiscais. Em Portugal, como já foi referido, o número de benefícios fiscais é muito alto. Para a amostra que tem sido estudada, igualmente se estima um impacto muito significativo dos BF. Na verdade, aplicando ao EBT a taxa base de IRC (21%) acrescida da derrama Estadual (e ignorando, conseqüentemente, a derrama municipal), considerando os seus diferentes escalões de aplicação, vemos que o imposto que seria arrecadado (linha T (sem BF), da Tabela 4) excederia, em muito, o imposto efetivamente arrecadado (linha T, da Tabela 4). Quer isto dizer que eliminando uma boa parte dos benefícios fiscais fica uma margem muito significativa para reduzir a taxa de imposto sem comprometer a receita fiscal. Acresce que, ao fazê-lo, com critério, é possível eliminar consideravelmente complexidade, confusão, incoerência e introduzir maior justiça fiscal.

Tabela 4 – Benefícios Fiscais e Tributação do EBIT

	2022	2021	2020	2019	2018
T (sem BF)	8 196 260	7 095 563	5 341 619	5 767 629	6 154 049
T	5 841 831	4 677 485	2 972 441	4 458 410	4 324 902
BF	2 354 429	2 418 078	2 369 177	1 309 220	1 829 147
	40,3%	51,7%	79,7%	29,4%	42,3%
T/EBIT	17,8%	15,5%	13,2%	17,9%	16,9%

Num exercício muito simples, que consiste em dividir o imposto pago pelo resultado operacional (T/EBIT) constata-se que, para esta amostra, uma taxa de tributação na ordem dos 17% permitiria arrecadar idêntica receita fiscal que atualmente é arrecadada com um sistema complexo em que a taxa de tributação do lucro tributável pode atingir 31,5%.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Num outro exercício mais macro, tomando em consideração o total do IRC arrecadado e não só as empresas constantes da amostra do exercício empírico, note-se que a despesa fiscal em matéria de IRC, em 2020, foi 0,79% do PIB (ver Gráfico 1). O IRC arrecadado nesse ano representa 2,4% do PIB (dados da Pordata). Donde, a despesa fiscal na componente

## 5. Síntese Conclusiva

O texto aborda a disparidade no tratamento fiscal entre o financiamento por capital próprio e por capital alheio, destacando que os juros pagos sobre dívidas são dedutíveis, enquanto os custos do capital próprio não o são. Essa assimetria incentiva as empresas a optarem por endividamento excessivo para obter benefícios fiscais, o que pode resultar em estruturas de capital desequilibradas e impactar negativamente a estabilidade financeira. O documento destaca que as limitações estabelecidas por diretivas e regulamentações, como a Diretiva (UE) 2016/1164, têm alcance limitado na prática (afetam apenas cerca de 0,5% das empresas), enquanto o sistema fiscal português é percebido como incentivador do endividamento, gerando desequilíbrios nas estruturas de capital das empresas. Além disso, o texto sugere uma abordagem mais progressiva do lucro tributável em direção ao resultado operacional (EBIT) e a redução drástica de benefícios fiscais para simplificar o sistema e aumentar a competitividade internacional. Esta evolução exige um regime de transição cuidadosamente pensado, que contemple cláusulas de anterioridade que salvaguardem os empréstimos existentes, e exigem uma adaptação cuidadosa e específica para as empresas do setor financeiro.

A tributação do EBIT, adotando como base conceptual de lucro o valor económico adicionado (EVA), originará que, face à situação atual, as empresas mais endividadas paguem mais impostos e as menos endividadas paguem menos impostos. Isso implica que tenha de haver um cuidadoso plano de transição de regimes e um plano de apoio à capitalização das empresas. Porém, esta nova base de cálculo do IRC estimularia significativamente o robustecimento da solvabilidade financeira das empresas e alargaria a base de empresas pagantes, que em 2021, era de apenas 59,4% das empresas portuguesas (ATA, 2023). Isto é, com esta medida mais empresas passarão a pagar IRC. Assim, a aproximação da base tributável ao EBIT também originaria o alargamento da base tributável e tornaria o sistema fiscal e, por consequência o quadro concorrencial da economia portuguesa, mais justos.

Em conclusão, defende-se a necessidade de uma reforma fiscal em Portugal, que abranja pelo menos os impostos sobre o rendimento (IRC e IRS<sup>7</sup>), impondo-se, no que respeita ao IRC, uma redução

---

*corporate* representa um terço do IRC arrecadado. Assim, eliminando a despesa fiscal é possível baixar significativamente as taxas de impostos.

<sup>7</sup> Sobre IRS ver Tavares (2023).

significativa na taxa de imposto, a eliminação de benefícios fiscais irrelevantes, e uma aproximação progressiva do lucro tributável ao EBIT, visando assim melhorar a competitividade do sistema fiscal português, que atualmente apresenta baixo desempenho no ranking internacional de competitividade fiscal. Esta deveria ser uma solução adotada por toda a União Europeia, quer por força das suas vantagens intrínsecas, quer pelos benefícios que decorreriam da uniformização da matéria tributável em toda o mercado comum.

## Referências

Alves, C. (2022), Nova Estratégia de Desenvolvimento Económico, in: Beleza, A. & Mateus, A., *Ambição: Duplicar o PIB em 20 anos - Um Portugal mais Próspero, mais Justo e Mais Democrático*, Coimbra: Almedina, Vol. 1, p. 193-212.

Alves, C. (2023), *Reflexão sobre as Implicações Concorrenciais da Elevada Carga Tributária sobre o Rendimento das Empresas*, Position Paper da SEDES 1#2023.

ATA – Autoridade Tributária e Aduaneira (2023), *Dossier Estatístico de IRC 2019-2021*, [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas\\_ir/Documents/Notas\\_Previas\\_Dossier\\_Estatistico\\_IRC\\_2019\\_2021.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Documents/Notas_Previas_Dossier_Estatistico_IRC_2019_2021.pdf)

Braz, C., Cabral, S. & Campos, M. (2022), Uma Análise Micro da Tributação sobre o Rendimento das Empresas em Portugal, *Revista de Estudos Económicos*, Banco de Portugal, Vol. VIII – N.º. 1, p. 53-80.

GTEBF (2019), *Os Benefícios Fiscais em Portugal, Conceitos, Metodologia e Prática*, Relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (2019), disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzMDQwAgCG5%2bMmBA AAAA%3d%3d>

Tavares, C. (2023), *O Insustentável Peso dos Impostos e da Incoerência Fiscal*, Position Paper da SEDES 3#2023.

Tavares, C. & Monteiro, S. (2023), *Um Caminho para Portugal: Uma Política Económica Integrada para a Produtividade, a Inovação e o Crescimento*, Porto: Vida Económica.

Tribunal de Contas (2017), *Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Ano Económico de 2016*, Lisboa: Tribunal de Contas.

20

Sobre

**A SEDES**

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

24





**SEDES**

50 ANOS A PENSAR PORTUGAL

# POSITION PAPER

#4/24

Regenerar o IRS

**CARLOS TAVARES**

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS DA SEDES

### **Objetivo e Responsabilidade:**

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

# Regenerar o IRS

Carlos Tavares

**Coordenador do Observatório das Políticas Económicas e  
Financeiras da SEDES**

1. O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), na concepção em que o conhecemos hoje foi, juntamente com o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), uma das traves mestras da Reforma Fiscal aprovada em finais de 1988 e que entrou em vigor no início de 1989. O espírito dessa reforma está bem expresso logo no início do Preâmbulo do diploma legal que a consagrou (Decreto-Lei 442 – A/88), ao referir: *“o nosso sistema de tributação do rendimento mostra-se manifestamente desajustado da situação económico-social do País, tendo (...) evoluído de forma desordenada, com características como a complexidade excessiva, a desigualdade de tratamento de contribuintes com níveis comparáveis de rendimento, o estreitamento das bases de tributação, o agravamento crescente (...) das taxas nominais, com efeitos de desencorajamento do esforço de poupança e da aplicação ao trabalho e de incentivo à evasão, a instabilidade e a falta de coerência interna do regime das diferentes categorias fiscais, a deficiente articulação entre umas e outras”*. Este diagnóstico – de preocupante actualidade – levou, no que ao IRS diz respeito, à construção de um imposto simples, com racionalidade económica indiscutível e que teve uma aplicação efectiva e competente desde o primeiro momento. A sua concepção resultou de um trabalho profundo da Comissão para a Reforma Fiscal, presidida por Paulo Pitta e Cunha, que apresentou os seus trabalhos e opções para decisão do Ministro Miguel Cadilhe e do Governo de Cavaco Silva.

Uma das opções tomadas pelo Governo foi a da estrutura dual do imposto, em que coexistem o regime de englobamento obrigatório da maioria dos rendimentos e a possibilidade de opção pela aplicação de taxas liberatórias (por retenção na fonte) para certas categorias, designadamente dos rendimentos de capitais. Opção que, não tendo sido totalmente pacífica ao tempo, acabou por se revelar extremamente frutífera, com efeitos

muito positivos sobre o desenvolvimento do mercado de capitais e sobre a poupança das famílias, aliás antecipando a quase generalização desta solução entre os nossos parceiros europeus.

Ao mesmo tempo, foi disciplinado o regime dos benefícios fiscais, compilados em diploma próprio – o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto - Lei 215/88 - dentro da filosofia expressa no preâmbulo que, de novo, se cita: “(...) *os benefícios fiscais, por representarem exceções às regras da equidade e suscitarem a erosão das bases de incidência, deverão ser outorgados apenas em casos excepcionais e devidamente justificados*”, sendo que no respectivo diploma legal se deveriam conter “*os princípios gerais a que deve obedecer a criação de benefícios e se definam as regras da sua criação e reconhecimento administrativo*”.

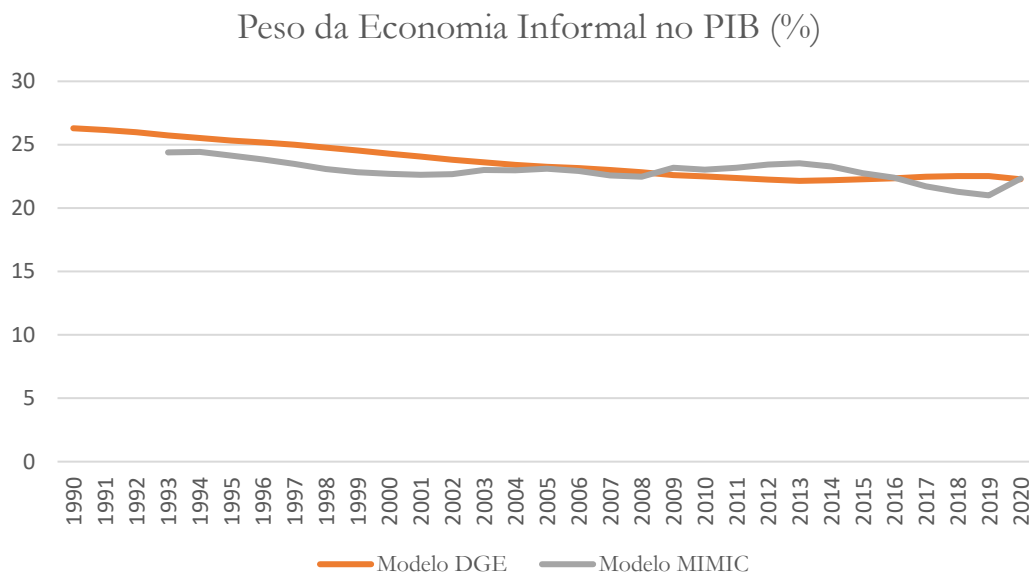
Finalmente, a propósito das taxas de tributação no Decreto-Lei 442 – A/88 referia-se que “*A adoção de uma escala de taxas de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares caracterizada por uma progressividade branda (...), vai ao encontro da preocupação de contrariar, quanto possível, o efeito negativo do imposto sobre o esforço do trabalho e a formação de capital, e a incitação ao desenvolvimento da economia subterrânea.*”

2. Infelizmente, o que se passou com a evolução do IRS em muitos dos últimos 30 anos foi o oposto dos princípios que nortearam a sua criação e que foram eloquentemente enunciados no preâmbulo do diploma que o instituiu. A introdução sistemática de alterações através das leis do Orçamento do Estado e de diplomas avulsos, levou à criação indiscriminada e injustificada de benefícios fiscais, a mudanças sistemáticas na forma de tratar fiscalmente a estrutura do agregado familiar, a modificações na lógica e no conteúdo das deduções, a flutuações recorrentes no tratamento de certas categorias de rendimentos, como as mais-valias mobiliárias e imobiliárias e, acima de tudo, a alterações frequentes da estrutura de escalões e de taxas, normalmente sem racionalidade evidente mas quase sempre no sentido da acentuação da progressividade (hoje das mais elevadas da europa) e do aumento da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho. Tudo concorrendo, ao contrário do estabelecido na reforma de 1988, para o desincentivo ao trabalho e à poupança e o incentivo ao desenvolvimento da economia informal.

Esta será, aliás, uma das explicações mais relevantes para o facto de continuarmos a observar estimativas de elevados valores da economia informal, apesar do forte aumento da eficiência da administração fiscal no processo de cobrança de impostos, de desenvolvimento tecnológico e de digitalização. Não sendo o valor da economia informal, obviamente, uma variável observável, podemos socorrer-nos de estimativas que têm sido feitas em alguns trabalhos de natureza académica e que, conduzindo a resultados diferentes, apontam para que ela continue a ter um peso muito significativo na nossa economia. O valor mais elevado em estudos recentes é o que resulta de um trabalho de Afonso (2023), que aponta para um peso da economia informal da ordem dos 35% do PIB. Já o trabalho de Schneider e Asllani (2022) aponta para um valor bastante inferior (cerca de 16 % do PIB). Entre os dois situam-se as estimativas de um “Discussion Paper” do CEPR (Elgin, Kose, Ohnsorge e Yu, 2021) e que, por dois modelos diferentes (DGE e MIMIC)<sup>1</sup>, chega às estimativas que estão reproduzidas no gráfico seguinte. Neste último caso, o valor estimado da economia informal apresenta uma redução muito moderada desde o início da década de 90, estabilizando nos anos mais recentes em torno de 22/23% do PIB. Estes valores são ainda muito relevantes e sugerem que existem razões para a resistência do peso da economia informal que contrariam o claro reforço da eficiência e dos mecanismos de controlo da administração fiscal. O que torna legítima a expectativa de que a moderação da carga fiscal, a redução de benefícios injustificados e a criação de incentivos endógenos à formalização das transacções económicas permitirão um aumento da componente formal da economia, com o correspondente aumento de receitas. Tomando como boas as estimativas constantes do estudo do CEPR, a redução a metade da economia informal permitiria um aumento da base global de tributação da ordem de 29 mil milhões de euros.

---

<sup>1</sup> DGE: Dynamic general equilibrium model-based (DGE) estimates of informal output (% of official GDP). MIMIC: Multiple indicators multiple causes model-based (MIMIC) estimates of informal output (% of official GDP).



Fonte: Elgin, C., M. A. Kose, F. Ohnsorge, and S.e Yu (2021).

3. Numa apreciação resumida da situação presente do Código do IRS, podemos concluir que se trata de um documento legal de grande complexidade e de difícil leitura e interpretação de muitas disposições por parte de quem não domine com profundidade a matéria fiscal. A leitura é tornada especialmente difícil, para além da pouca clareza da redacção e de remissões frequentes entre artigos, pela inclusão de fórmulas de interpretação problemática e, em rigor, desnecessárias (aliás inexistentes no código original). Estas características tornam também mais complexa a administração do imposto, criando, assim, sobrecustos à Administração Fiscal.

Por outro lado, a estrutura do imposto sofre, desde logo, de um excesso de progressividade e, uma vez mais, de complexidade na definição dos escalões de rendimento, que acabam por se traduzir no espantoso número de onze, se considerarmos a (hoje inexplicável) taxa de solidariedade. Esse número de escalões é uma situação singular na UE (à excepção do caso particular do Luxemburgo).

De acordo com os dados relativos a 2021 (últimos disponibilizados pela Autoridade Tributária e Aduaneira), a conjugação da taxa de tributação efectiva em IRS e das contribuições para a Segurança Social a cargo dos trabalhadores conduz a uma pesada tributação do trabalho sobretudo nos últimos três dos sete escalões então existentes (cerca de 30% no 5º escalão, 36% no 6º e 49% no 7º) e fortemente progressiva (no terceiro

escalão, a tributação integrada situava-se em 21,5%). Com o aumento do número de escalões ocorrida posteriormente, a situação não melhorou.

Acresce que a elevada carga fiscal resultante desta estrutura – implicando um esforço fiscal que se situa no topo dos países da UE<sup>2</sup> – está concentrada numa percentagem reduzida de contribuintes. De acordo com os dados relativos a 2021 (últimos de que temos conhecimento), cerca de 42% dos agregados familiares que declaram rendimentos não pagam qualquer imposto e 10% dos agregados familiares que declaram rendimentos asseguram quase 2/3 da receita do IRS.

No quadro seguinte, apresenta-se a evolução da estrutura de taxas marginais e escalões em quatro momentos distintos: 1989 (ano inicial do IRS), 2010 (imediatamente antes do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro), 2021 e 2024. No entanto, para tornar os valores comparáveis com os actuais e termos uma ideia mais precisa da evolução dos níveis de tributação, corrigimos os limites dos escalões pela evolução dos salários nominais (remuneração por empregado para toda a economia),<sup>3</sup> actualizando-os para valores de 2024<sup>4</sup>. O quadro não deixa dúvidas sobre o forte aumento da progressividade e da carga fiscal, com taxas mais elevadas a incidir sobre valores cada vez mais baixos, a par do aumento do número de escalões que, partindo de cinco iniciais, chegou aos nove (ou onze...) actuais. Note-se que no quadro não aparecem reflectidas as sobretaxas que foram aparecendo sob diversas formas (hoje como taxa de solidariedade em dois escalões) nem um escalão especial introduzido em 2010 sob a forma de uma taxa temporária de 48% sobre os rendimentos acima de 150 000 euros (195 mil euros equivalentes de 2024) e que se tornou definitiva sobre valores muito inferiores, hoje 81 199 euros (com a taxa de solidariedade, será de facto de 50,5%).

---

<sup>2</sup> Ver, para este e para os pontos seguintes, Tavares (2023).

<sup>3</sup> Fonte dos dados: AMECO.

<sup>4</sup> O objectivo é saber quanto pagaria de imposto um determinado rendimento auferido em 2024 com as escalas de taxas e escalões vigentes em 1989, 2010 e 2021.

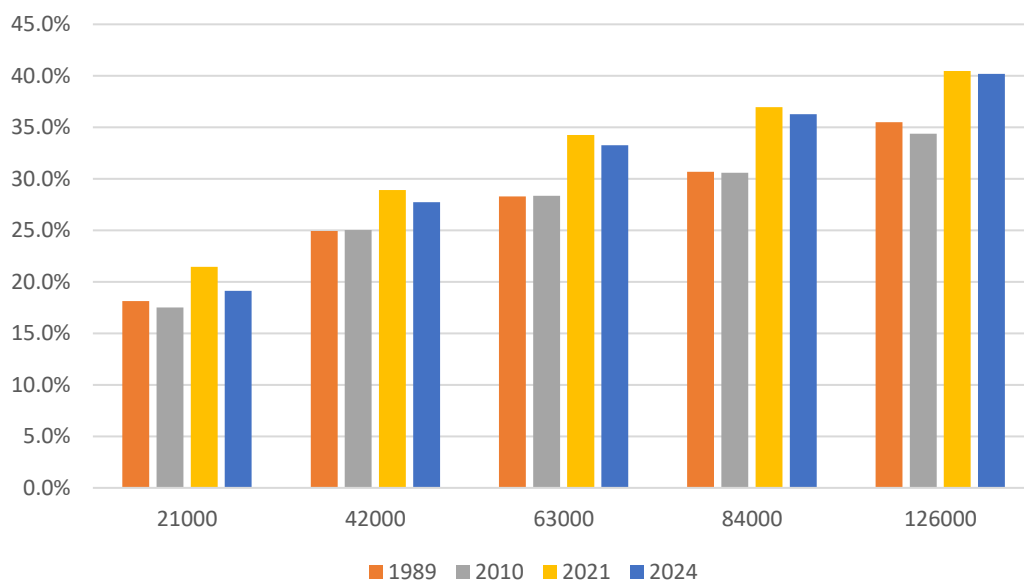
**Limites Superiores dos Escalões (Corrigidos pela Variação de Salários Nominais) e Taxas em Vigor**

	1989		2010		2021		2024	
Escalão 1	10 830	0,16	6 326	0,105	8 048	0,145	7 703	0,1325
Escalão 2	20 456	0,2	9 926	0,13	12 145	0,23	11 623	0,18
Escalão 3	30 080	0,275	23 732	0,23	22 998	0,285	16 472	0,23
Escalão 4	72 195	0,35	54 580	0,34	28 377	0,35	21 321	0,26
Escalão 5	Excesso	0,4	79 102	0,365	41 835	0,37	27 146	0,3275
Escalão 6			85 302	0,4	91 533	0,45	39 791	0,37
Escalão 7			Excesso	0,42	Excesso	0,48	51 997	0,435
Escalão 8							81 199	0,45
Escalão 9							Excesso	0,48

Fonte: Diários da República, AMECO e cálculos do autor.

O aumento efectivo das taxas de tributação e da progressividade a que esta evolução conduziu pode ser apreciado no gráfico seguinte, onde simulámos o cálculo do IRS (sem considerar as contribuições para a segurança social e os abatimentos/deduções) para cinco níveis de rendimento, correspondentes aproximadamente a um, dois, três, quatro e seis salários médios de 2023. Os escalões foram, como acima, actualizados de acordo com a evolução das remunerações nominais por empregado para toda a economia, assegurando a comparabilidade dos valores. Não considerámos as sobretaxas que, em diferentes momentos incidiram sobre os rendimentos sujeitos a IRS.

## Evolução da Taxa de Tributação em IRS por Níveis de Rendimento

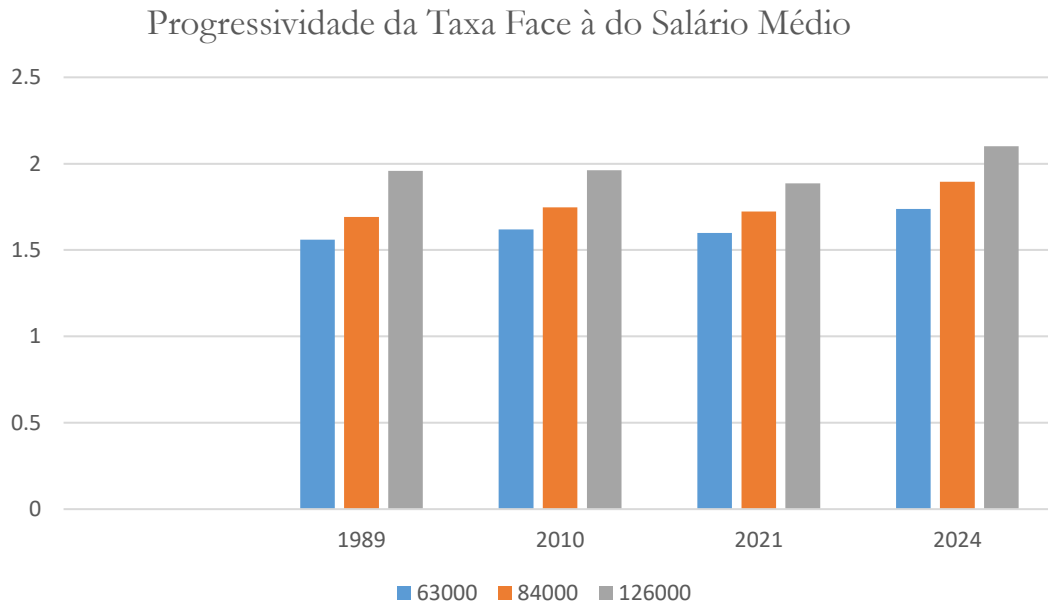


Fonte: Diários da República, AMECO e cálculos do autor.

O gráfico evidencia alguma estabilidade dos níveis de tributação entre 1989 e 2010 e o forte aumento entre 2010 e 2021 que, tendo origem no período do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, persistiram depois do seu termo, apenas com um ajustamento em 2024 que, todavia, só assume alguma relevância para o nível salarial mais baixo entre os que considerámos. Entre 2010 e 2021 o aumento da taxa de tributação cifrou-se em cerca de quatro pontos percentuais para os dois primeiros níveis considerados e seis pontos percentuais nos restantes (aumento que efectivamente foi ainda maior com a incidência da taxa de solidariedade nos dois níveis superiores considerados). Apesar da redução verificada com o Orçamento para 2024, a taxa de tributação ainda continua a situar-se quase seis pontos percentuais acima da de 2010 para os dois níveis salariais superiores, cinco para o nível intermédio, e em torno de dois para os dois níveis mais baixos considerados.

Além disso, a progressividade (medida aqui pela relação entre a taxa de tributação de cada um dos três níveis superiores considerados face à calculada para o salário médio), já bastante forte em 2021, ainda aumentou com o ajustamento de 2024, como se pode ver

no gráfico seguinte (onde se representa o rácio das taxas de tributação dos três níveis superiores de rendimento que considerámos sobre a taxa de tributação de um salário médio).



Fonte: Diários da República, AMECO e cálculos do autor.

Assim, a anunciada redução do IRS em 2024 apenas assumiu alguma relevância para níveis salariais mais baixos (cerca de 2,3 pontos percentuais sobre o salário médio), mantendo-se, todavia, mesmo para esses níveis, acima dos valores observados para 2010 (cerca de 1,6 pontos percentuais para um salário médio) e tendo variações pouco significativas ou quase nulas para os níveis salariais mais elevados. Desse modo, assistimos a mais um reforço da progressividade do imposto, continuando a penalizar fortemente níveis de rendimento que na generalidade dos países da UE são objecto de tributação bastante mais branda. Estamos a falar de níveis salariais a que têm acesso trabalhadores qualificados e quadros superiores das empresas – não necessariamente apenas jovens – que, em muitos casos, não temos tido capacidade de reter, mas que são indispensáveis para a competitividade das empresas e da economia portuguesa.

4. Valerá a pena, a propósito, fazer uma comparação com a situação na vizinha Espanha em 2024. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura de limites de escalões e taxas nos dois países em 2024, reflectindo maiores simplicidade e moderação da tributação naquele país.

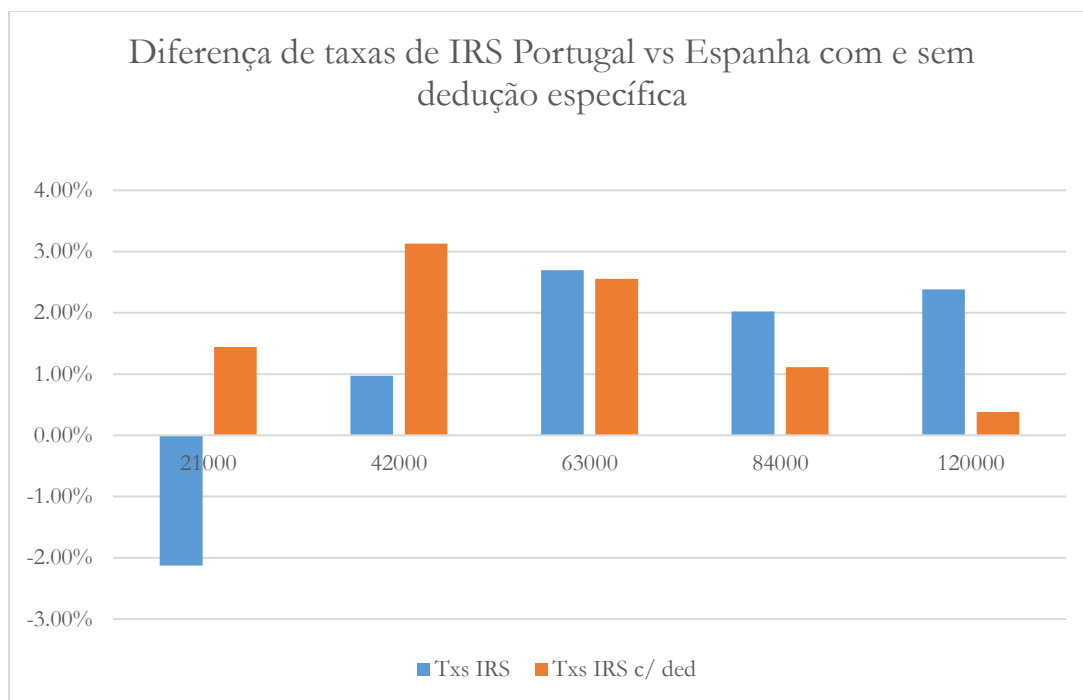
**Limites Superiores dos Escalões e Taxas em Vigor em 2024**

	Portugal		Espanha	
Escalão 1	7 703	0,1325	12 450	0,19
Escalão 2	11 623	0,18	20 200	0,24
Escalão 3	16 472	0,23	35 200	0,3
Escalão 4	21 321	0,26	60 000	0,37
Escalão 5	27 146	0,3275	300 000	0,45
Escalão 6	39 791	0,37	Mais de 30 0000	0,47
Escalão 7	51 997	0,435		
Escalão 8	81 199	0,45		
Escalão 9	Mais de 81 199	0,48		

Fonte: Diários da República, AMECO e cálculos do autor.

A aplicação destas tabelas aos níveis salariais considerados – com e sem consideração da dedução específica <sup>5</sup>- reflecte diferenças relevantes, com valores de tributação quase sempre mais elevados em Portugal (a excepção verifica-se para o rendimento de 21000 euros sem considerar a dedução específica), conforme pode ser apreciado no gráfico seguinte.

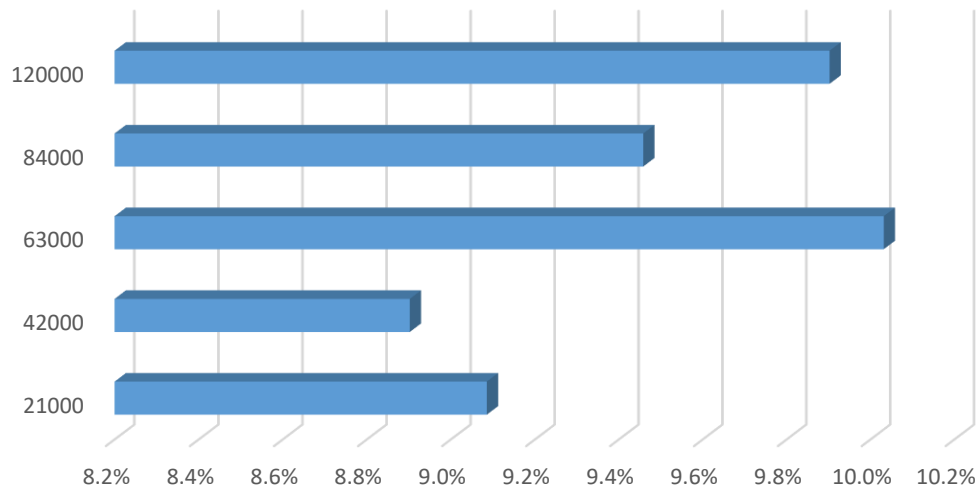
<sup>5</sup> Aqui entendida como equiparável à que em Espanha é referida como “Personal Allowance”.



Fonte: Cálculos do autor e iCalculator<sup>TM</sup>ES.

Note-se que a introdução da dedução específica atenua significativamente a diferença para os níveis mais elevados de rendimento considerados. Isso deve-se ao facto de esta dedução, para esses níveis de rendimento, ser essencialmente determinada em Portugal pelo valor das contribuições para a Segurança Social dos trabalhadores, bastante mais elevadas do que em Espanha e não limitadas. Por isso, os resultados são bem mais impressionantes quando consideramos a tributação total dos rendimentos do trabalho, incluindo as contribuições para a Segurança Social. Como podemos ver no gráfico seguinte, as diferenças de tributação oscilam entre os 8 e os 10 pontos percentuais. Não por acaso, foi a valores desta ordem de grandeza que chegámos em Tavares (2023) como estimativa da redução da taxa de tributação total dos rendimentos do trabalho em Portugal que permitiria igualar o índice de “esforço fiscal” para os dois países.

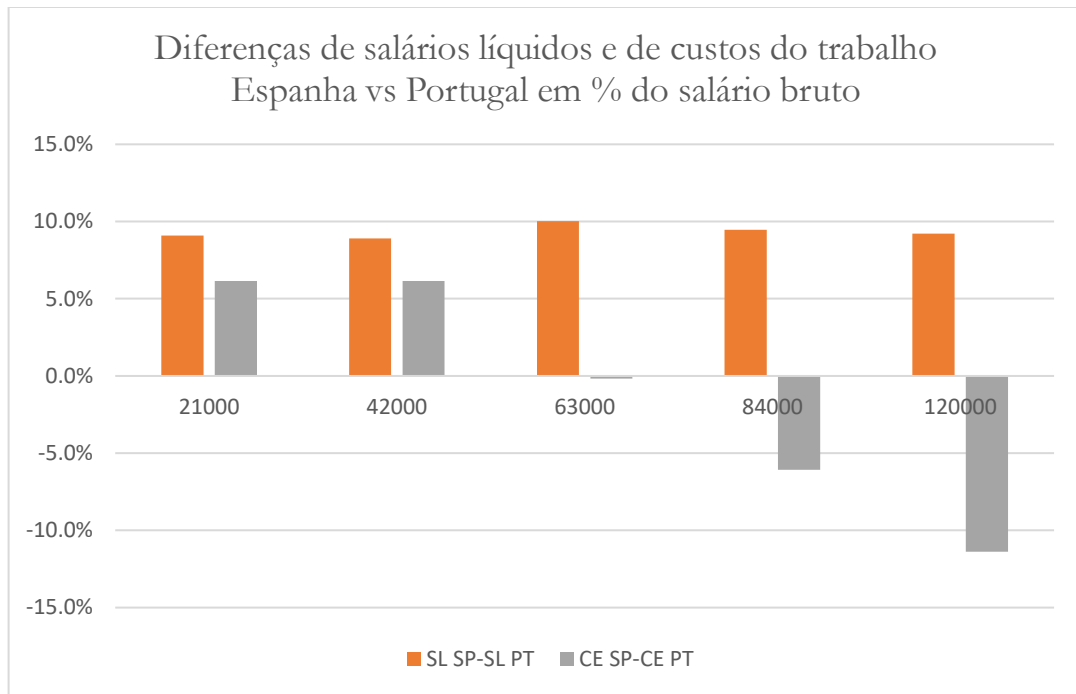
### Diferença de Tributação Total (IRS+CSS) Portugal vs Espanha



Fonte: Cálculos do autor e iCalculator<sup>TM</sup>ES.

A situação descrita reflecte-se, naturalmente, num efeito muito significativo sobre os salários líquidos que resultam dos mesmos níveis de rendimento em Portugal e Espanha. Como podemos ver no gráfico seguinte, para um mesmo rendimento bruto, a diferença de rendimento líquido (SL) que resulta dos diferentes regimes fiscais situa-se, para os níveis considerados, sempre entre 9 e 10% do salário bruto. O que corresponde a diferenças entre os salários líquidos em Portugal e Espanha entre 12 e 16%, para um mesmo valor do salário bruto.

Na formação desta diferença pesa de forma relevante o mais moderado regime de contribuições dos trabalhadores para a Segurança Social em Espanha, parcialmente compensado por contribuições mais elevadas dos empregadores, sobretudo nos rendimentos mais baixos. O que motiva que, para os dois níveis mais baixos de rendimento que considerámos, o custo do trabalho para o empregador em percentagem do salário bruto (CE) seja cerca de 6% mais alto em Espanha, passando-se o oposto e de forma crescente para os valores superiores de rendimento.



Fonte: Cálculos do Autor e “iCalculator<sup>TM</sup>ES”.

Deste conjunto de observações resulta uma inequívoca necessidade de simplificação e racionalização da estrutura de escalões e taxas, bem como de moderação da carga fiscal - e da progressividade - sobre os rendimentos do trabalho, tendo como referências o nível de rendimento comparado sobre que incide e o correspondente “esforço fiscal”, bem como as melhores práticas de países que conosco concorrem, quer no mercado de bens e serviços, quer no mercado do trabalho dos quadros qualificados, qualquer que seja a sua idade. A falta de competitividade da economia portuguesa, por força do regime fiscal, comparativamente à espanhola, no que respeita à atração e retenção de talento, pessoal qualificado e quadros de empresas é, pois, evidente.

5. A análise que foi feita até agora limita-se à estrutura do imposto (escalões, taxas e dedução de base), não tendo em conta o aspecto fundamental das deduções relacionadas com despesas e encargos elegíveis, bem como as que dizem respeito à composição e dimensão do agregado familiar. Aliás, todas as simulações e cálculos apresentados dizem respeito a um contribuinte singular, sem descendentes nem ascendentes a seu cargo. Ora, grande

parte da equidade do imposto passará também por aquele tipo de questões, que devem ser objecto de cuidada análise, pois elas podem afectar fortemente o nível e a progressividade da tributação.

As deduções - onde estão incluídas parte das despesas de saúde, educação e habitação, entre outras - passaram a ser deduções à colecta, em lugar de deduções à matéria colectável (como no Código de 1988), contribuindo também por essa via para o aumento da progressividade do imposto. Acresce que os valores resultantes para as deduções referidas têm limites muito baixos e estão ainda sujeitos a um limite global (determinado por uma fórmula bastante complexa) que abrange ainda outras despesas (Lares, Pensões de alimentos, Exigência de factura, Benefícios fiscais, Retribuição de trabalho doméstico) e que na prática poderá inutilizar a dedução de parte significativa dos valores específicos. Note-se que no Código de 1988, por exemplo, não havia limite à dedução das despesas de saúde.

Estas circunstâncias constituem, além do mais, um desincentivo à correcta documentação - e consequente tributação - das despesas efectuadas pelos agregados familiares, contribuindo decisivamente para a manutenção dos níveis elevados de economia informal a que nos referimos anteriormente.

Também as deduções que contemplam a dimensão do agregado familiar são relativamente modestas, não permitindo contemplar adequadamente os encargos que resultam do aumento daquela dimensão.

Aliás, de acordo com as estimativas a que tivemos acesso relativamente à despesa fiscal com as deduções no IRS, esta representará pouco mais de 3% da receita de IRS (antes de deduções), mostrando que haverá espaço para melhorar a equidade do imposto quer pela via das deduções quer da sua melhor distribuição. A mais importante fonte de despesa fiscal diz respeito à redução das taxas aplicáveis aos residentes não habituais que, em 2021, representava mais de 8% da receita total de IRS. É claro que pode argumentar-se que esta despesa fiscal poderá ser, pelo menos em parte, teórica, na medida em que na ausência do regime mais favorável dos residentes não habituais estes poderiam não se ter fixado em Portugal, desse modo não pagando qualquer imposto. Em qualquer caso, a via mais

adequada de resolver a questão da equidade relativamente à tributação dos residentes habituais consistirá na moderação dos níveis de tributação de residentes habituais e não habituais, que deverão tender a ser idênticos e tão próximos quanto possível dos valores que têm vigorado para os segundos.

6. Como já referido, o IRS tem uma natureza dual, ao permitir a opção por taxas liberatórias para algumas categorias de rendimentos, em especial sobre os que resultam da aplicação de poupanças no sistema financeiro nos mercados de capitais. Trata-se de um domínio onde não só a solução adoptada se generalizou internacionalmente como tem tido um percurso no sentido da moderação tributária, fruto da concorrência por capitais que têm natural mobilidade internacional. Entre nós, desde a reforma de 1989, a trajectória foi inversa, com algum agravamento da tributação dos rendimentos de capitais. Recorde-se que, em 1989, as taxas liberatórias estabelecidas eram 20% para os juros de depósitos bancários e 25% para os rendimentos de títulos. Actualmente estes rendimentos estão sujeitos a uma taxa liberatória única de 28%, valor que supera um bom número das existentes em outras jurisdições da UE. Recorrendo, uma vez mais ao exemplo geograficamente mais próximo, podemos observar que a Espanha adopta um sistema de taxas liberatórias com tributação progressiva, actualmente com os valores constantes da tabela que se segue.

Rendimento (euros)	Taxa Aplicável
0 – 6 000	19%
6 000 – 50 000	21%
50 000 – 200 000	23%
200 000 – 300 000	27%
Mais de 300 000	28%

Este é apenas um dos exemplos que mostram a necessidade de adoptar um sistema de tributação que incentive a poupança, sobretudo a que revestir características mais estáveis e de mais longo prazo. Esta discriminação positiva da poupança mais longa já existe, mas limitada a alguns produtos de seguros. Não parece haver razões para que não seja

estabelecido um tratamento fiscal não discriminatório dos produtos de poupança de longo prazo, independentemente da natureza das instituições emitentes.

Será ainda necessário tratar a questão da dupla tributação económica dos dividendos que não tem, no actual Código, solução satisfatória. Com efeito, quando é feita a opção pela taxa liberatória, não há qualquer solução de redução/eliminação da dupla tributação, podendo o conjunto do IRC e do IRS incidente sobre os resultados distribuídos atingir 50,7%. Existe uma opção de redução da dupla tributação, através da consideração de apenas metade dos dividendos distribuídos para efeitos de imposto, todavia só aplicável em caso de englobamento de todos os rendimentos da mesma categoria, o que, na prática, inutiliza o regime.

7. A presente situação do IRS corresponde a um peso excessivo sobre os rendimentos do trabalho, com um regime de progressividade que constitui um desincentivo ao trabalho em Portugal e um incentivo à economia informal, sempre que ela é possível (não sendo o caso dos trabalhadores por conta de outrem). Essa situação representa um fortíssimo agravamento relativamente à que resultou da introdução do imposto em 1989, mas também relativamente a 2010, antes do “colossal aumento de impostos” (usando as palavras do Ministro das Finanças de então) decorrente da aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira de 2011/2014, com o compromisso assumido de ser temporário e limitado à situação de emergência.

Ao mesmo tempo, as alterações pontuais que sucessivamente foram feitas ao Código do IRS levaram a um documento de grande complexidade, difícil leitura e, muitas vezes, problemática interpretação, tornando surpreendentemente actual a citação do preâmbulo do Código de 1998 feita no início deste estudo.

A reforma integrada e coerente dos impostos sobre o rendimento será um passo crucial para que a política fiscal desempenhe efectivamente um papel de incentivo ao trabalho, ao investimento e à poupança, a par do desincentivo à busca da economia informal. Se assim for, os efeitos positivos sobre o crescimento económico sustentado e o alargamento das bases de tributação permitirão uma efectiva e necessária redução significativa do esforço

fiscal dos contribuintes portugueses, sem que seja comprometido o não menos necessário equilíbrio das finanças públicas que, em qualquer caso, não dispensará uma paralela reforma orçamental que conduza à racionalização da despesa pública. Foi assim em 1988 e poderá voltar a ser assim com uma nova e verdadeira reforma que, em particular, proceda à devolução ao IRS dos atributos de modernidade, eficiência e equidade que já teve.

## Referências

Afonso, O. (2023), *Economia Não Registada: Atualização para o período 1996-2022*, Faculdade de Economia do Porto.

Elgin, C., Kose, M. A., Ohnsorge, F. e Yu. S. (2021), *Understanding Informality*, C.E.P.R. Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research.

Schneider, F. e Asllani, A. (2022), *Taxation of the Informal Economy in the EU*, parte I - Latest Shadow Economy Estimates, Parlamento Europeu.

Tavares, C. (2023) *O insustentável peso dos impostos e da incoerência fiscal*, Position Paper, SEDES #3/23.

20

Sobre

**A SEDES**

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

24