

# ECONOMIA

# ACORRENTADA

## O SUFOCO FISCAL QUE AFETA AS NOSSAS EMPRESAS

JULIANO VENTURA | PEDRO ALMEIDA JORGE | ANDRÉ PINÇÃO LUCAS

4 DE OUTUBRO DE 2024

# Índice

Mensagens-chave .....	3
1. Introdução .....	9
2. Caracterização do sistema fiscal português .....	11
<b>A. Taxa de IRC</b> .....	11
<b>B. Outros fatores relevantes para a competitividade fiscal</b> .....	23
3. Impacto do IRC no crescimento económico .....	51
4. Conclusões do diagnóstico.....	61
5. Recomendações.....	67
Sobre os autores.....	69
Referências bibliográficas .....	72

# Mensagens-chave

- Somando a taxa normal de IRC às derramas municipal e estadual, as empresas em Portugal podem ficar sujeitas a uma taxa máxima de IRC de 31,5%. É a taxa estatutária máxima mais elevada entre os países europeus da OCDE.
- Ainda que apenas um leque muito reduzido de empresas pague a taxa estatutária máxima, esta aplica-se a grandes empresas, que são precisamente as que Portugal necessita de atrair (e gerar) ainda mais, por forma a potenciar empregos mais qualificados e bem remunerados, através da captação de investimentos com elevado

valor acrescentado no contexto internacional.

- A redução da taxa normal de IRC que ocorreu desde 2001 foi, em grande parte, neutralizada pela introdução da derrama estadual em 2010, pelo que a taxa máxima de IRC em 2023 (31,5%) está quase ao mesmo nível do que se verificava em 2001 (35,2%).
- Em 2022, entre os países europeus da OCDE, Portugal era o que apresentava a maior taxa efetiva de IRC, acima de 28%. Todos os países do Leste, que, tal como Portugal, estão abaixo da média da UE em termos de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, apresentam taxas efetivas de IRC abaixo de 20%.

- Portugal é o país com mais taxas adicionais sobre os rendimentos empresariais na Europa, para além da taxa normal de IRC.
- A elevada progressividade do sistema fiscal português desincentiva o crescimento das empresas. À medida que a empresa vai crescendo, as taxas de imposto vão sendo cada vez mais elevadas e as empresas perdem o incentivo para reinvestir no seu negócio em Portugal e aproveitar economias de escala, vendo-se tentadas a procurar outras localizações.
- A Constituição da República Portuguesa apenas prevê, no seu artigo 104.º, a progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal (hoje representado pelo IRS) e não do imposto sobre o rendimento empresarial.
- Portugal é o 3.º país europeu onde as empresas necessitam de mais horas para cumprir as suas obrigações fiscais (63 horas).
- A complexidade fiscal aumenta os custos de conformidade (*compliance*) e dificulta a tomada de decisões de investimento.
- O sistema fiscal português está repleto de benefícios ou incentivos fiscais, mais de 100 atualmente (apenas relativos ao IRC), distorcendo a tomada de decisões empresariais e incentivando o planeamento fiscal.

- Embora Portugal tenha acabado com o prazo para reporte de prejuízos *carryforward*, restringiu a dedução anual máxima permitida de 70% para 65% do rendimento tributável anual e manteve em vigor a impossibilidade de dedução contra as derramas municipal e estadual. Relativamente à compensação contra o IRC pago em anos anteriores (*carryback*), o sistema fiscal português não permite esse tipo de reporte de prejuízos, ao contrário do que acontece num número considerável de países europeus.
- Nas últimas três décadas, desde 1989, houve 1.355 alterações ao Código do IRC. A instabilidade fiscal gera incerteza para as empresas, dificultando o planeamento financeiro e a tomada de decisões estratégicas. Aumenta também os custos de conformidade (*compliance*) e os custos de oportunidade.
- Portugal é o 3.º país da UE onde são necessários, em média, mais dias para a resolução de processos administrativos (1.ª instância). A existência de um sistema judicial ineficaz e lento pode levar as empresas a adiar investimentos, adotar posturas mais conservadoras nos seus negócios e até mesmo a desistir de realizar certos investimentos ou operações.
- Em Portugal existe uma dupla tributação sobre os lucros empresariais distribuídos como dividendos. A combinação de duas taxas elevadas (IRC e IRS) sobre os dividendos distribuídos faz com que

Portugal seja o 6.º país europeu com maior tributação sobre dividendos.

- A correta determinação dos preços de transferência é crucial para garantir a justiça fiscal e evitar a evasão fiscal. Em Portugal, existe um elevado grau de subjetividade na legislação e na aplicação das regras sobre preços de transferência, o que pode gerar dificuldades para as empresas e aumentar a incerteza jurídica.
- A maioria dos estudos aponta para um impacto negativo do IRC sobre o crescimento económico. São muito mais do que os estudos que apontam para um impacto não significativo, nulo ou positivo.
- No contexto português, um estudo recente refere que uma redução da taxa efetiva do

IRC em 7,5 pontos percentuais aumentaria significativamente o PIB a curto, médio e longo prazo. Dois anos após o choque, o PIB seria superior em 1,4% face ao seu estado inicial pré-reforma do IRC e, após dez anos, o PIB seria também superior em 1,4% face ao seu estado inicial.

- Uma redução dos impostos sobre as empresas gera melhores salários para os trabalhadores. Essa redução da taxa do imposto incentiva novos investimentos, que por um lado aumenta a produtividade e, por outro lado, aumenta a procura de mão-de-obra, o que se traduz em mais empregos, atração de grandes empresas e salários mais elevados.

- A Irlanda é um bom exemplo dos efeitos multiplicadores do impacto da redução da carga fiscal sobre as empresas e simplificação fiscal. Em 1990 a economia irlandesa estava próxima da portuguesa em PIB *per capita* e ambas na cauda da Europa Ocidental. Na última década do século XX a Irlanda adotou medidas reformistas que permitiram baixar a taxa normal de IRC de 43% para 12,5% em 2003. Estas medidas impulsionaram o Rendimento Nacional Bruto da Irlanda em 206% em apenas 3 décadas, sendo atualmente o dobro de Portugal. E o salário médio foi também valorizado, aumentando 32% entre 2000 e 2023, ajustado à inflação, muito superior ao da maioria dos seus pares europeus, em particular o português (que subiu apenas 4%).
- Porém, é também alertado que qualquer reforma a este nível deve ser credível e merecedora de amplo apoio político (como existiu no caso anterior da Irlanda, onde diferentes governos ao longo das décadas mantiveram a mesma estratégia e desígnio e estabilizaram a política fiscal), pois a instabilidade do regime fiscal é um fator nefasto para o investimento.
- Face à ampla análise apresentada, recomenda-se alinhar a taxa de IRC com a dos países europeus com PIB *per capita* semelhante ao português, com especial prioridade para a redução e eventual eliminação da derrama estadual, bem como a mitigação dos efeitos negativos da dupla tributação sobre os dividendos, a revisão das tributações autónomas, incluindo as

incidentes sobre os prémios a gestores e administradores, e a possibilidade de dedução de prejuízos fiscais contra as derramas estadual e municipal, entre outras medidas de simplificação fiscal enunciadas no relatório.

- A adoção das recomendações enunciadas potenciará a competitividade fiscal no setor empresarial português, impulsionando assim o crescimento económico, criando melhores condições para aumentar a inovação e apostar em segmentos de maior valor acrescentado, bem como atrair mais empresas, em particular grandes empresas (que inovam mais e têm condições para oferecer empregos com melhores remunerações e mais qualificados) e, assim,

resultar num aumento de salários e melhoria de condições da população.

- A implementação de medidas de redução fiscal deverão ser acompanhadas por outras reformas do Estado, que visem uma maior eficiência nos gastos públicos, otimizando a despesa pública, ainda que o previsível crescimento económico gerado permita que mesmo perante uma potencial redução percentual da despesa pública, esta não signifique necessariamente a redução do valor nominal da despesa total, tendo em conta o aumento do Produto Interno Bruto. Assim, o crescimento económico, assente nestas medidas, é também uma importante garantia de sustentabilidade futura do Estado social.

# 1. Introdução

No contexto económico atual, o sistema fiscal desempenha um papel de extrema importância na definição do ambiente de negócios de um país, influenciando diretamente a tomada de decisões das empresas e o seu desempenho económico. Em Portugal, como país integrante da Zona Euro e, portanto, sem autonomia na política monetária e cambial, a política fiscal assume um papel ainda mais determinante para o processo de desenvolvimento do País e para a competitividade da economia nacional.

Porém, nas últimas duas décadas, o **crescimento da economia portuguesa tem sido**

**anémico**. Desde 2000, o PIB *per capita* português cresceu, em média e em termos reais, cerca de 0,8% ao ano<sup>1</sup> e a nossa **economia divergiu com a média da União Europeia (UE)**. Em 2000, o PIB *per capita* português valia cerca de 85% da média da UE, ao passo que em 2023 se ficava pelos 83%. Nesse período, Portugal foi ultrapassado por quatro países do espaço económico, Malta, Eslovénia, Chéquia e Lituânia, tendo apenas ultrapassado a Grécia. O nível de **produtividade da nossa economia teima em não melhorar comparativamente com os nossos principais concorrentes na União Europeia** (produtividade por hora trabalhada representa 71% da média na UE<sup>2</sup>), o investimento é insuficiente, há uma elevada dependência de determinados setores, como o turismo ou a

<sup>1</sup> Entre 2000 e 2023. Fonte: Eurostat.

<sup>2</sup> Em 2023. Fonte: Eurostat.

indústria têxtil, entre muitos outros fatores que têm limitado uma maior vitalidade e abrangência do crescimento económico português. Mas de que forma o sistema fiscal português tem contribuído para esta realidade? Será que o nosso sistema fiscal não é competitivo?

Neste relatório, tentaremos dar resposta a estas questões e aprofundar a compreensão do sistema fiscal português no âmbito das empresas, examinando os seus componentes-chave, as taxas de imposto e os custos de contexto (fiscais). Ao explorar estas questões, procuraremos proporcionar uma visão abrangente das obrigações fiscais que as empresas enfrentam em Portugal, bem como as oportunidades e desafios que este sistema apresenta para os empreendedores, gestores e investidores. Com isso, esperamos fornecer aos

leitores uma visão informada e perspicaz sobre o complexo panorama fiscal que molda o ambiente empresarial português. Apresentaremos também uma breve revisão da literatura sobre o impacto da tributação sobre as empresas no crescimento económico. Por fim, iremos expor algumas recomendações para tornar o sistema fiscal português mais competitivo no contexto internacional.

É de salientar, à partida, que **a política fiscal não representa uma solução milagrosa para os desafios profundos e estruturais que Portugal enfrenta em termos económicos e sociais. No entanto, é um recurso entre vários disponíveis que pode contribuir para impulsionar algumas soluções e direcionar o País no caminho da competitividade internacional e do desenvolvimento económico.**

## 2. Caracterização do sistema fiscal português

### A. Taxa de IRC

Se pretendemos analisar o sistema fiscal português, é inevitável explorar a taxa de IRC (Imposto sobre os Rendimentos Coletivos) a que as empresas estão sujeitas. A taxa de IRC é um dos principais fatores que influenciam a competitividade fiscal do país e a atratividade do ambiente de negócios para investidores

nacionais e estrangeiros. **Uma taxa de IRC competitiva estimula o investimento empresarial e a inovação, incentiva a criação de empregos e promove o crescimento económico**<sup>3</sup>. Portanto, compreender a estrutura deste imposto é fundamental para avaliar o impacto do sistema fiscal português nas empresas e na economia como um todo.

Em Portugal não existe uma taxa única de IRC. Existe uma **taxa normal, que se fixa atualmente em 21% sobre o lucro tributável das empresas, à qual podem somar-se até 1,5% de derrama municipal e até 9% de derrama estadual**. A derrama municipal é cobrada pelos municípios às empresas que operam dentro das suas áreas de jurisdição e cada município tem a

<sup>3</sup> Romer, C. & Romer, D. (2010): "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks." *American Economic Review*, 100 (3): 763-801.

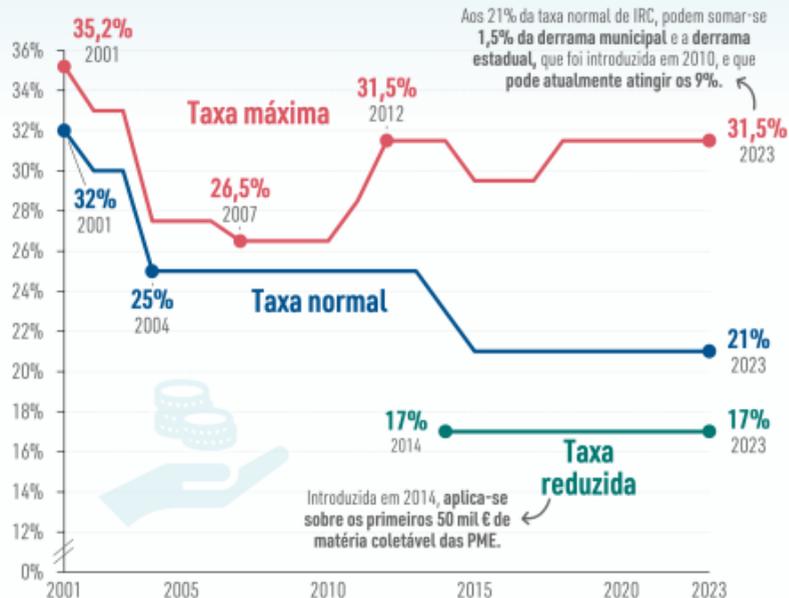
prerrogativa de definir a sua própria taxa, dentro dos limites estabelecidos por lei. As receitas obtidas são utilizadas para financiar os serviços e investimentos municipais. Por sua vez, a derrama estadual é cobrada a nível nacional e depende da dimensão dos lucros das empresas. É de 3% para o lucro tributável que esteja entre 1,5 e 7,5 milhões €, de 5% entre 7,5 e 35 milhões €, e de 9% a partir dos 35 milhões € de lucro tributável. A derrama estadual entrou em vigor em 2010, como uma fonte adicional de receita para o Estado num contexto de debilidade das contas públicas, mas nunca foi abolida<sup>4</sup>. Existe também uma taxa reduzida de IRC (17%), que foi introduzida em 2014 e que se aplica às PME (Pequenas e Médias Empresas) sobre os primeiros 50 mil € de matéria coletável (sobre o

excedente aplica-se a taxa normal de IRC). No caso das PME com sede nos territórios do interior do País e de *startups*, aplica-se uma taxa de IRC de 12,5% aos primeiros 50 mil € de matéria coletável<sup>5</sup>. Convém realçar que estas taxas de IRC são mais reduzidas nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores mas este documento incidirá sobretudo no sistema fiscal aplicado em Portugal Continental.

<sup>4</sup> Lei nº 12-A/2010, de 30 de Junho.

<sup>5</sup> PwC (2024): "Corporate - Taxes on corporate income - Portugal" ([link](#)).

## Evolução das taxas normal, máxima e reduzida de IRC, em Portugal desde 2001 (%)



Fonte: OCDE e AT - [maiafactos.pt](https://maiafactos.pt)

Ao somar a taxa normal de IRC às derramas municipal e estadual podemos atingir a taxa máxima de IRC de 31,5%. É a taxa estatutária máxima mais elevada entre os países europeus da OCDE, só atrás da Colômbia se considerarmos todos os países da organização. Se compararmos com as principais economias concorrentes da portuguesa na União Europeia (países, tal como Portugal, abaixo da média da UE em termos de PIB *per capita* em paridade de poderes de compra), as diferenças são enormes. Na Hungria, a taxa máxima de IRC não chega aos 10%, e, na Lituânia, na Polónia, na Estónia, na Letónia, na Eslovénia e na Chéquia, não ultrapassa os 20%<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> OCDE (2023): "Corporate Tax Statistics 2023" ([link](#))

Mas, por que razão uma elevada taxa máxima de IRC é problemática, tendo em conta que a taxa normal é muito mais baixa? **Ainda que apenas um leque muito reduzido de empresas pague a taxa estatutária máxima, esta aplica-se a grandes empresas e são precisamente estas que Portugal necessita de atrair ainda mais, captando investimentos estrangeiros de grande dimensão e potenciando a transferência de grandes multinacionais, ou de partes dos seus negócios e da sua cadeia de valor, para o nosso país.** Para além disso, as grandes empresas tendem a pagar melhores salários e garantir mais formação aos seus colaboradores. A AutoEuropa é um exemplo disso mesmo. Já

investiu mais de 5 mil milhões € em Portugal (preços atuais), impulsionando o desenvolvimento da indústria de componentes automóveis, que hoje conta com mais de 300 empresas, e afirmando-se como um dos maiores empregadores no nosso país, com mais de 5.000 trabalhadores diretos e um número superior de trabalhadores indiretos, bem como um dos nossos maiores exportadores, representando mais de 15% do total das exportações portuguesas. Adicionalmente, contribui para a transferência de tecnologia para o nosso país e é uma das empresas que mais investe na formação profissional dos seus trabalhadores<sup>7, 8, 9</sup>.

<sup>7</sup>Santos, S., Dores, V. (2018): "A Indústria Automóvel na Economia Portuguesa", Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia.

<sup>8</sup>Observador (2023): "Autoeuropa. Como uma enxurrada na Eslovénia trava 1,5% do PIB em Portugal" ([link](#)).

<sup>9</sup>Rádio Renascença (2021): "Maior exportador nacional faz 30 anos. Investimento público na Autoeuropa até 'foi baixo'" ([link](#)).

**Nas últimas décadas, tem havido uma tendência internacional para a redução das taxas de IRC.** A evolução das tecnologias de comunicação e da logística possibilita que cada vez mais as empresas multinacionais se possam deslocalizar e expandir para as jurisdições que lhes sejam mais favoráveis e essa realidade tem fomentado uma também cada vez maior competição entre países para atrair esse investimento<sup>10</sup>, uma vez que a maior parte dos países já percebeu os benefícios que o investimento estrangeiro pode representar para as suas economias. Portugal, por sua vez, parece desconhecer esta realidade. Se olharmos para a taxa normal de IRC no nosso país, houve uma redução de 32% em 2001 para 21% em 2015, tendo estabilizado a partir daí. No entanto, esta

**redução da taxa normal de IRC foi, em grande parte, neutralizada pela introdução da derrama estadual em 2010, pelo que a taxa máxima de IRC em 2023 (31,5%) está quase ao mesmo nível do que se verificava em 2001 (35,2%).** Nos países da OCDE, em média entre 2001 e 2023, houve uma queda de quase oito pontos percentuais na taxa máxima de IRC.

Olhemos agora para a **taxa efetiva de IRC, a taxa de imposto que, em média, as empresas acabam por pagar.** Existe mais do que uma forma de medir a taxa efetiva de IRC. A Autoridade Tributária utiliza a informação disponível nas declarações de imposto (técnica *backward-looking*), sendo os dados mais recentes referentes a 2022 (20,3% de taxa efetiva de

<sup>10</sup> UNCTAD (2022), "World Investment Report 2022" (*link*).

IRC)<sup>11</sup>. Contudo, pelo facto de diferentes sistemas fiscais possuírem diferentes especificidades, esta técnica não permite comparações internacionais.

A técnica habitualmente usada a nível internacional é a técnica *forward-looking*, que estima a taxa efetiva através de um modelo de simulação de um investimento. O retorno de um hipotético investimento de uma empresa é calculado tendo em conta o cenário em que tal investimento é sujeito a tributação e um cenário em que não o é, sendo que a taxa efetiva de IRC corresponde à diferença entre os dois valores<sup>12</sup>.

Esta é a técnica utilizada pela OCDE no cálculo da sua *EATR - Effective Average Tax Rate*, métrica que lhe permite fazer comparações internacionais e que utilizaremos neste documento. As taxas efetivas resultantes das duas técnicas de cálculo são, portanto, muito díspares. Porém, para a nossa análise, mais importante do que a própria taxa é a comparação com os restantes países da OCDE. Os critérios no cálculo da *EATR* são iguais para todos os países, pelo que a comparação é viável.

**Em 2022, entre os países europeus da OCDE, Portugal era o que apresentava a maior**

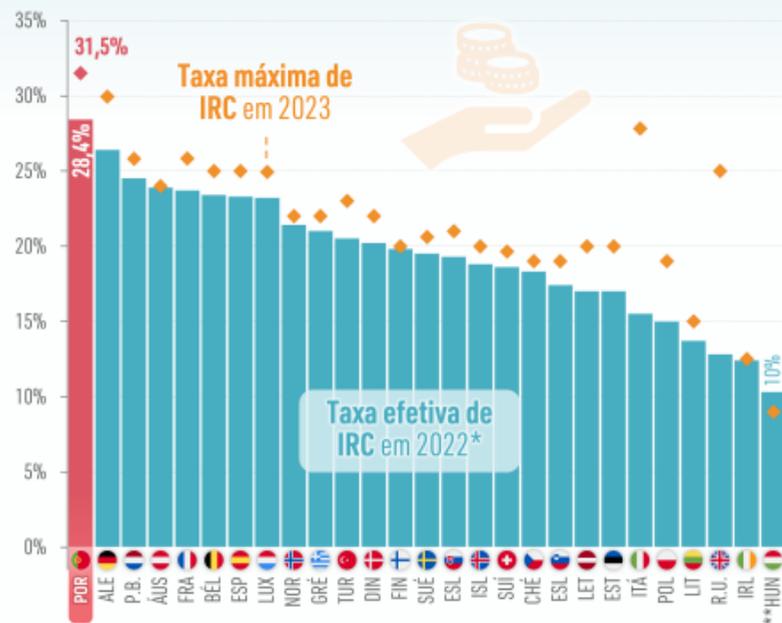
<sup>11</sup> Jornal de Negócios (2024): "Taxa média de IRC passou os 20% em 2022" ([link](#)).

<sup>12</sup> Fundação Francisco Manuel dos Santos (2024): "O Impacto do IRC na Economia Portuguesa", Pedro Brinca *et al.*

**taxa efetiva de IRC, acima de 28%.** No pódio das taxas mais elevadas seguiam-se a Alemanha (26%) e os Países Baixos (25%). É importante salientar que a taxa efetiva de tributação em Portugal registou um aumento significativo entre 2021 e 2022, com uma subida de 3,3 pontos percentuais. Esta subida fez com que Portugal passasse da 3.<sup>a</sup> posição para o topo da tabela. Se recuarmos mais alguns anos, em 2017 (primeiro ano com dados disponíveis da OCDE), a taxa efetiva de IRC no nosso país era de 23,4%.

Na comparação com os países concorrentes na UE, as diferenças são abismais. **Todos os países do Leste, que, tal como Portugal, estão abaixo da média da UE em termos de PIB per capita,**

## Taxa efetiva\* e taxa estatutária máxima de IRC, nos países europeus da OCDE (%)



\* EATR (Effective Average Tax Rate), a métrica utilizada pela OCDE e que nos permite fazer comparações internacionais.

\*\* Taxa estatutária máxima de IRC na Hungria não inclui alguns impostos. Fonte: OCDE - [maifactos.pt](https://maifactos.pt)

**apresentam taxas efetivas de IRC abaixo de 20%.** Noutra perspetiva, a taxa efetiva em Portugal é superior à taxa máxima em todos os países europeus da OCDE, exceto a Alemanha. Com esta realidade em termos de tributação sobre as empresas, podemos concluir que não é certamente com base nas taxas de IRC que Portugal consegue atrair investimento estrangeiro.

Se Portugal está a tributar cada vez mais as empresas, seria de esperar que a receita fiscal (em % do PIB) crescesse a um ritmo elevado. Não é isso que se tem verificado. Em 2017, a receita fiscal do IRC equivalia a 3,2% do PIB, subindo ligeiramente para 3,4% em 2022. Em 2020 e 2021, anos marcados pela pandemia, a receita fiscal ficou abaixo de 3% do PIB.

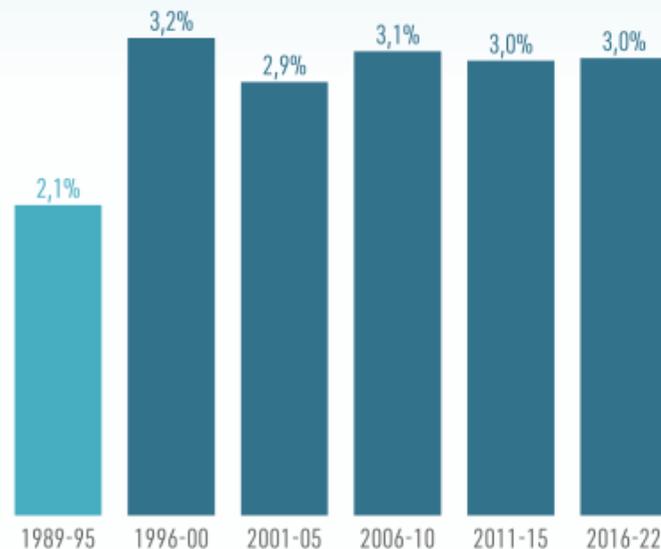
Numa análise temporal mais longa, percebemos que esta percentagem se tem mantido relativamente estável em torno dos 3% desde meados da década de 90 do século passado. Como já foi referido, houve um desagramento fiscal da tributação do lucro das empresas (taxa normal), mas tem-se verificado a criação de diversas tributações avulsas incidentes sobre as empresas (tributações autónomas, derramas, contribuições sobre setores específicos, etc.), o que levou a que, na prática, a tributação sobre as empresas não

tivesse, na prática, diminuído em Portugal ao longo das últimas décadas<sup>13</sup>.

Mas será que, sendo assim, em comparação com os outros países europeus da OCDE, temos uma das mais elevadas percentagens de receita fiscal empresarial sobre o PIB? Porém, também não é isso que se verifica. Aliás, **há países de Leste, como a Chéquia e a Eslováquia, cujas receitas do imposto equivalente ao IRC em percentagem do PIB superiores a Portugal.** Outro exemplo, a Irlanda, um país amplamente conhecido pela sua baixa tributação sobre as empresas (taxa normal de IRC de apenas 12,5%), tem uma receita

<sup>13</sup> Fundação Francisco Manuel dos Santos (2024): "O Impacto do IRC na Economia Portuguesa", Pedro Brinca *et al.*

### Evolução da receita de IRC em percentagem do PIB, em Portugal desde 1989 (% do PIB)



Fonte: OCDE ► [maisfactos.pt](https://www.maisfactos.pt)

de IRC em percentagem do PIB superior a Portugal. Ainda que o PIB da Irlanda apresente distorções, devido à presença de um grande número de multinacionais com sede no País, e que essa distorção não se reflita na economia real da Irlanda, a verdade é que as receitas de IRC geradas pelas multinacionais permanecem no país.

A principal razão para este fenómeno reside no facto de muitos países europeus, ao aplicarem taxas de IRC mais baixas do que Portugal, conseguirem atrair mais empresas, especialmente grandes empresas, e permitirem que as empresas já estabelecidas, tanto nacionais quanto estrangeiras, cresçam mais rapidamente. Consequentemente, há uma base

tributável superior nessas economias. **Embora possa parecer, à partida, que a aplicação de taxas de IRC reduzidas irá diminuir o montante de imposto arrecadado, a realidade é mais complexa. Em muitos casos, as taxas de IRC reduzidas, a par de aumentarem o dinamismo da economia, também contribuem para o aumento da receita fiscal<sup>14</sup>.**

<sup>14</sup> Clausing, K. (2007): "Corporate tax revenues in OECD countries". *International Tax and Public Finance*. 14. 115-133.

## Média da receita de IRC em percentagem do PIB, na Europa entre 2016 e 2022 (% do PIB)

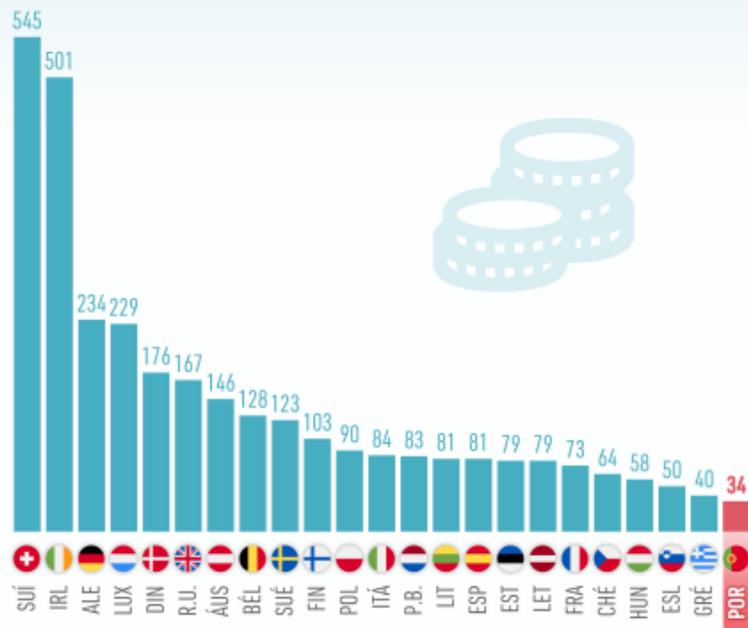


Fonte: OCDE e Comissão Europeia - Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira ► [maistactos.pt](https://maistactos.pt)

Como vimos até agora, Portugal é um dos países europeus com as taxas de IRC mais elevadas. Mas será que as nossas empresas têm capacidade para suportar essa carga fiscal? **O esforço fiscal de cada país depende muito do quão lucrativo é o seu tecido empresarial, ou seja, da capacidade das suas empresas para obter elevadas margens operacionais. Acontece que, em média e comparativamente com os restantes países europeus, temos empresas muito pouco lucrativas.** Em paridade de poderes de compra, a margem operacional média de uma empresa portuguesa em 2022 era de cerca de 34 mil € anuais, o valor mais reduzido entre todos os países considerados. As empresas destes países geram, em média (ponderada pelo número de empresas), 110 mil € anuais

de margem operacional, um número mais de três vezes superior ao registado em Portugal. Na Suíça e na Irlanda, esta margem atinge, respetivamente, 545 mil € e 501 mil € anuais. O facto de termos pouca empresa de grande dimensão ajuda a contribuir para esta realidade, já que a dimensão está muitas vezes associada a margens operacionais superiores, beneficiando dos efeitos de escala e outros benefícios potenciados pela dimensão.

### Margem operacional bruta por empresa\* em paridade de poderes de compra, na Europa em 2022 (milhares €)



\* Margem operacional bruta relativa a empresas não financeiras.

Fonte: OCDE e Eurostat ► [maisfactos.pt](https://maisfactos.pt)

## B. Outros fatores relevantes para a competitividade fiscal

Para além da magnitude do IRC, existem outros fatores relevantes para a competitividade fiscal, designados normalmente como custos de contexto. Aqui incluem-se fatores como a progressividade fiscal, a burocracia, a complexidade fiscal, a existência de benefícios fiscais, a eficiência do sistema judicial, entre outros. Já vimos que Portugal não é competitivo em termos de IRC, mas será que compensa, em parte, essa elevada tributação proporcionando às empresas um sistema fiscal com reduzidos custos de contexto? É o que veremos de seguida.

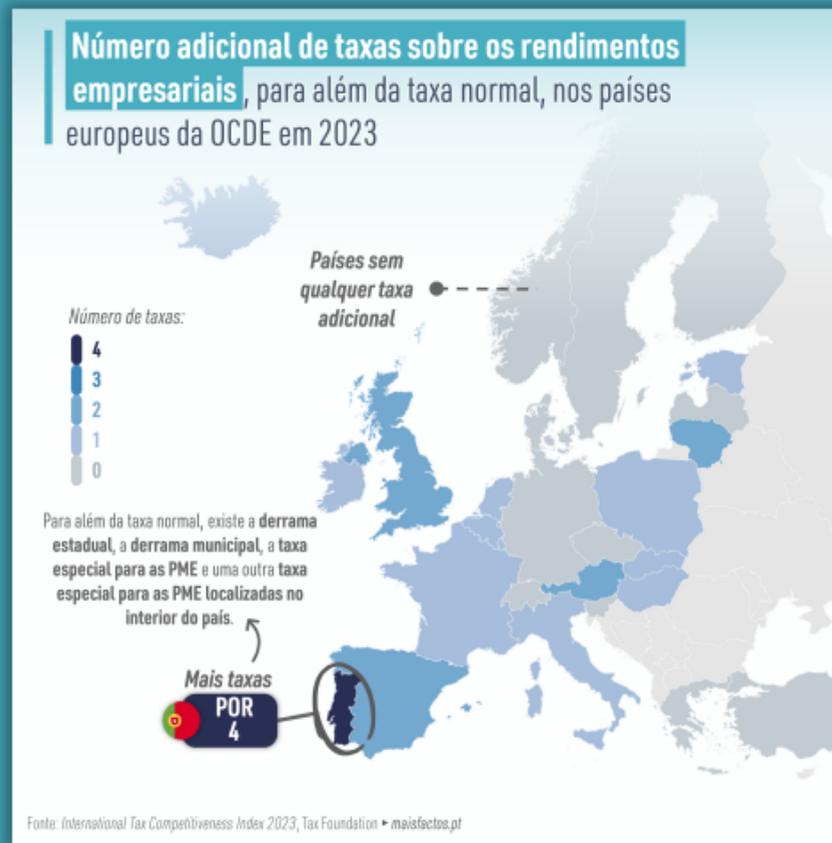
Como referido, em Portugal não existe uma taxa única de IRC. Para além da taxa normal, que

se fixa atualmente em 21% sobre o lucro tributável das empresas, podem somar-se até 1,5% de derrama municipal e até 9% de derrama estadual. Existe também uma taxa reduzida de IRC (17%) que se aplica às PME sobre os primeiros 50 mil € de matéria coletável, sendo que nos territórios do interior do País essa taxa reduz-se para 12,5%. Ou seja, existem quatro taxas adicionais sobre os rendimentos empresariais, para além da taxa normal. Entre os países europeus da OCDE, **Portugal é o país com mais taxas adicionais sobre os rendimentos**

**empresariais**, sendo que mais nenhum país ultrapassa as duas taxas adicionais<sup>15</sup>. A título de exemplo, em França existe apenas uma taxa adicional (além da taxa normal de 25%, existe uma taxa especial, para as PME com um volume de negócios até 10 milhões de euros, de 15% sobre os seus primeiros 38.120 € de lucros tributáveis) e na Alemanha e nos países escandinavos não existe nenhuma taxa adicional.

Estes dados revelam a **elevada progressividade do sistema fiscal português**, em comparação com os restantes países europeus. Para além destas taxas adicionais, é importante referir que a

<sup>15</sup> Mengden, A. (2023): "International Tax Competitiveness Index 2023", Tax Foundation ([link](#)).



derrama municipal pode assumir diversos níveis consoante a deliberação dos municípios, tal como a derrama estadual que depende da dimensão dos lucros das empresas (3% para o lucro tributável entre 1,5 e 7,5 milhões €, 5% entre 7,5 e 35 milhões €, e 9% a partir dos 35 milhões € de lucro tributável), aumentando ainda mais a progressividade do sistema fiscal português.

E por que razão uma elevada progressividade é um entrave à competitividade do sistema fiscal? Principalmente, porque representa um **desincentivo ao crescimento das empresas**. Se a administração de uma empresa prevê que uma parcela maior dos lucros

adicionais gerados pelo investimento no crescimento da empresa será direcionada aos cofres do Estado, esta poderá reconsiderar a viabilidade do investimento ou, pelo menos, tem um menor incentivo para o realizar. Num cenário extremo, com uma taxa marginal de 100%, o crescimento da empresa poderia resultar na transferência de todos os lucros adicionais para o Estado. Este é claramente um entrave ao crescimento das empresas e, conseqüentemente, ao crescimento económico de um país<sup>16</sup>.

Noutra perspetiva, **à medida que a empresa vai crescendo, as taxas de imposto vão sendo cada vez mais elevadas e as empresas terão**

<sup>16</sup> Mengden, A. (2024): "A Política Fiscal Portuguesa a Caminho das Eleições de 2024", Tax Foundation ([link](#)).

**menos recursos (percentualmente) para reinvestir no seu negócio e para aumentar a sua produtividade, nomeadamente através do aproveitamento de economias de escala, e para se expandirem.** É como se as empresas tivessem um peso às suas costas que se vai tornando cada vez mais pesado à medida que a empresa cresce. Não é difícil de entender que os sistemas fiscais com elevada progressividade colocam as empresas em desvantagem competitiva em relação a empresas de outros países com sistemas fiscais menos progressivos.

Naturalmente, as empresas que se localizam em países com sistemas fiscais demasiado progressivos, **à medida que crescem e que apresentam lucros cada vez mais elevados, são incentivadas a mudar-se para países com sistemas fiscais menos**

**progressivos**, para evitar pagar taxas de imposto mais elevadas. Esta realidade pode, deste modo, levar a uma diminuição da base tributável e a uma perda de receita fiscal para o país.

As taxas progressivas acabam também por distorcer o mercado, uma vez que **incentivam as empresas a organizar os seus negócios de forma a minimizar o lucro sujeito aos escalões de tributação mais elevada, conduzindo a uma alocação ineficiente dos recursos** e, também por esta via, a uma diminuição da competitividade das empresas e do país.

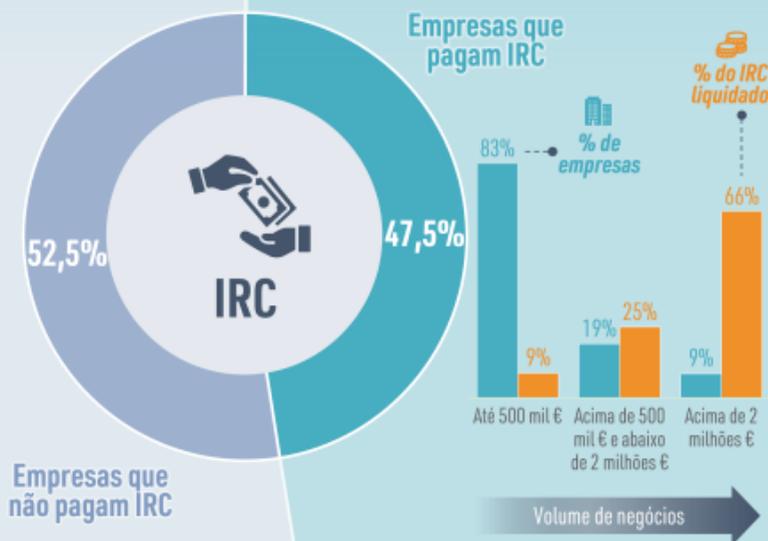
Por outro lado, a **progressividade penaliza a produtividade e a eficiência**. A progressividade no IRC é diferente do IRS. No IRS aplica-se aos rendimentos, enquanto no IRC aplica-se ao saldo (receitas - custos, ou seja, aos lucros). Imaginemos duas pessoas com um mesmo

rendimento anual, de 50.000€. Uma dessas pessoas é muito poupada, não tem gastos supérfluos e gere melhor o seu orçamento, e por isso gasta 20.000€, e fica com 30.000€ de poupança. A outra pessoa tem bastantes mais gastos, come em bons restaurantes e faz boas viagens e por isso sobram-lhe apenas 10.000€ no final do ano. Se o IRS funcionasse como o IRC, a percentagem que a segunda pessoa pagaria seria menor porque o seu “lucro” é menor. Ou seja, se imaginarmos duas empresas com iguais níveis de faturação, mas uma é muito mais eficiente que outra, a mais eficiente (com mais lucro) será mais penalizada pelo IRC do que a outra. A progressividade do IRC é bastante penalizadora. Penaliza a produtividade e eficiência. Ou seja, desincentiva a eficiência.

A elevada progressividade do sistema fiscal português fica também patente se analisarmos a distribuição da carga fiscal total pela dimensão das empresas. Em 2022, as empresas com volume de negócios acima dos 2 milhões € anuais representavam apenas cerca de 9% das empresas portuguesas que pagavam IRC, mas eram responsáveis por 66% de todo o IRC liquidado no País. 83% das empresas que pagam IRC têm um volume de negócios inferior a 500 mil € e representam apenas 9% do IRC liquidado. **Mais de metade das empresas no País (53%) não são suficientemente rentáveis para pagar IRC.**

É de salientar, para lá dos argumentos que acabamos de mencionar, que a própria **Constituição da República Portuguesa apenas prevê, no seu artigo 104.º, a progressividade do**

## Percentagem de empresas que pagam IRC e IRC liquidado por escalão do volume de negócios, em Portugal em 2022 (%)



Fonte: Autoridade Tributária • [msisfactos.pt](https://www.msisfactos.pt)

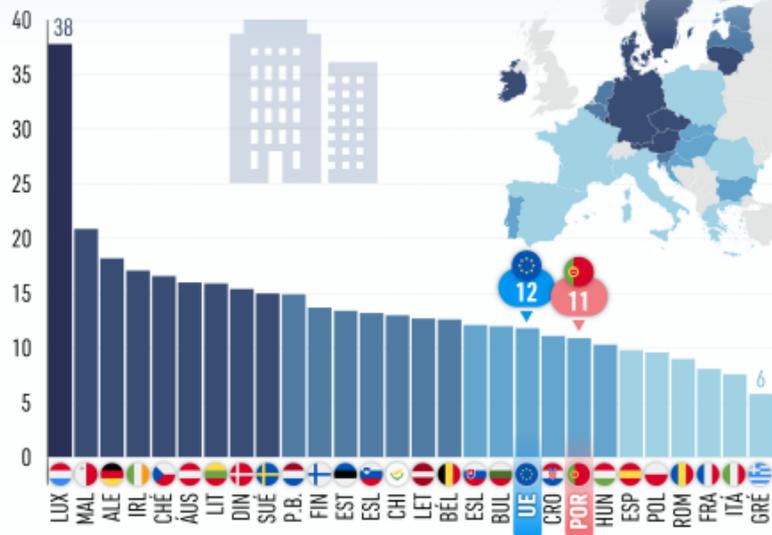
**imposto sobre o rendimento pessoal (hoje representado pelo IRS) e não do imposto sobre o rendimento empresarial**, em relação ao qual somente refere que deve incidir fundamentalmente sobre o "rendimento real" das empresas, pelo que a progressividade que atualmente se verifica no IRC também não encontra defesa na nossa lei fundamental<sup>17</sup>.

Todo este ambiente adverso ao crescimento das empresas e às empresas de maior dimensão faz com que, naturalmente, **Portugal seja um dos países da UE com menos grandes empresas por cada 100 mil habitantes**<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Dinheiro Vivo (2021): "Ideia de criar escalões no IRC é 'discutível'" ([link](#)).

<sup>18</sup> Empresas com mais de 250 trabalhadores, de acordo com o critério do Eurostat.

## N.º de grandes empresas por cada 100 mil habitantes, na União Europeia em 2022



Nota: utilizado o critério do Eurostat para definir uma grande empresa (>250 trabalhadores). Os dados abrangem os setores não financeiros, o que inclui a indústria, a construção, o comércio e os serviços, mas não a agricultura, a silvicultura e as pescas e os sectores dos serviços não mercantis, como a educação e a saúde. Fonte: Eurostat ► [maifactos.pt](https://maifactos.pt)

**A complexidade é outro custo de contexto muito relevante.** A elevada complexidade é um entrave à competitividade de um sistema fiscal por diversos motivos. **Aumenta os custos de conformidade**, uma vez que sistemas fiscais complexos exigem que as empresas dediquem mais tempo e recursos para cumprir com as obrigações fiscais, tornando necessária a contratação de especialistas fiscais, a aquisição de *softwares* de contabilidade fiscal, a dedicação de funcionários para lidar com questões fiscais e aumentando os custos administrativos devido à maior burocracia, à dificuldade em acompanhar as alterações nas leis fiscais e ao risco de erros e coimas. Por outro lado, a elevada complexidade de um sistema fiscal é um **obstáculo ao investimento**, devido à incerteza sobre os seus custos fiscais

(dificuldade em avaliar a viabilidade de investimentos, desmotivação para investir em novos projetos, etc.) e à redução da atratividade do mercado, uma vez que as empresas podem optar por investir em países com sistemas fiscais mais simples.

A complexidade dos sistemas jurídicos também tem um impacto relevante. **Leis fiscais complexas e pouco claras geram dificuldade na compreensão das obrigações fiscais a cumprir e aumentam o risco de litígios com a administração fiscal.** A insegurança jurídica **dificulta a tomada de decisões de investimento,**

impactando negativamente o clima de negócios. Todos estes fatores afetam a competitividade de qualquer sistema fiscal e das empresas que nele estão inseridas, aumentando os custos de operação e aumentando a dificuldade em competir no mercado global<sup>19, 20</sup>.

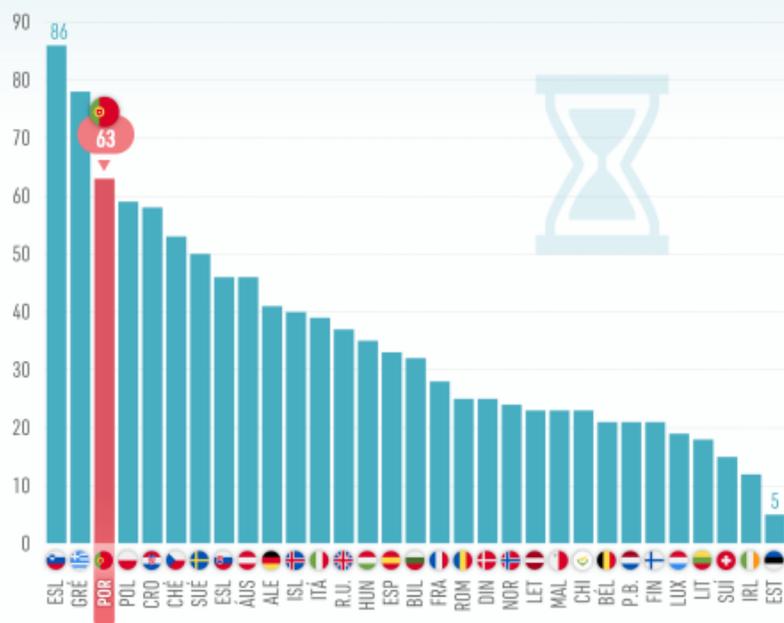
Também neste caso, o sistema fiscal português está longe de ser competitivo, e uma prova disso mesmo é o tempo médio despendido na liquidação de impostos e entrega de outras declarações por parte das empresas. Os últimos dados disponíveis colocavam **Portugal como o**

<sup>19</sup> Zwick, E. (2021): " The Costs of Corporate Tax Complexity " *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 13(2), pages 467-500.

<sup>20</sup> Budak, T. & James, S. (2018). "The Level of Tax Complexity: A Comparative Analysis Between the UK and Turkey Based on the OTS Index". *International Tax Journal*. 27-40.

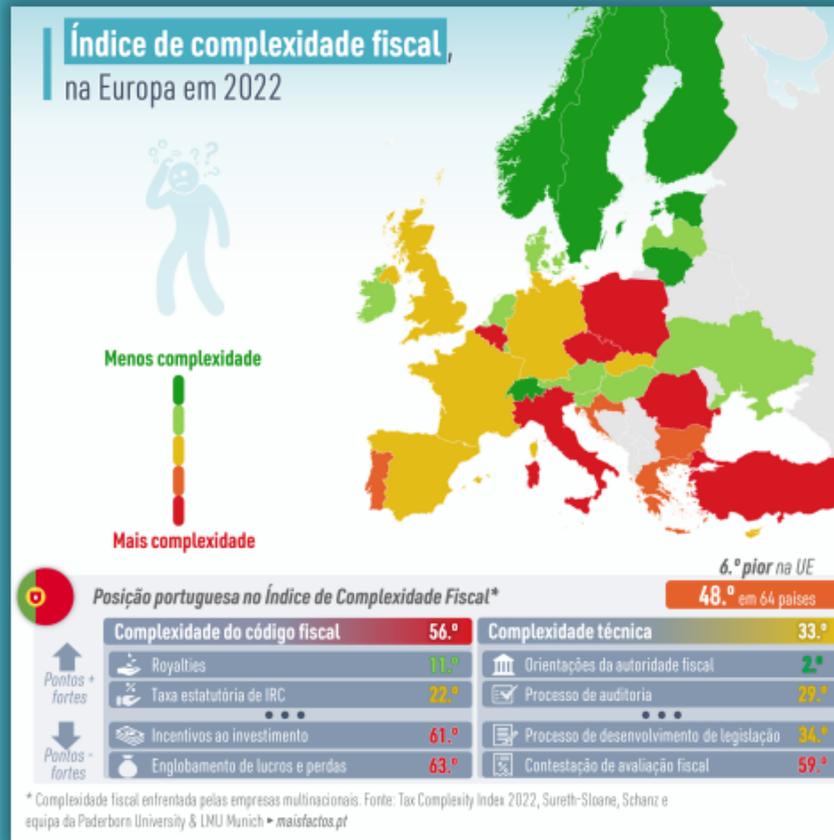
**3.º país europeu onde as empresas necessitavam de mais horas para cumprir as suas obrigações fiscais** (63 horas), apenas ultrapassado pela Eslovénia (86 horas) e pela Grécia (78 horas) e muito acima da média dos países analisados (35 horas). Na Estónia, são necessárias apenas 5 horas para cumprir as obrigações fiscais.

### Tempo médio despendido pelas empresas para pagar impostos, na Europa (horas)



Fonte: Paying Taxes 2018, PwC e Banco Mundial • maisfactos.pt

Outro indicador da elevada complexidade do sistema fiscal português é o Índice de Complexidade Fiscal, desenvolvido nas Universidades Ludwig Maximilian de Munique e de Paderborn<sup>21</sup>. **Entre os sistemas fiscais na UE, o português é o 6.º mais complexo**, superado apenas pela Chéquia, a Roménia, a Bélgica, a Itália e a Polónia. Os principais pontos fracos prendem-se com a (im)possibilidade de englobamento de lucros e perdas, com os incentivos ao investimento e com a contestação das liquidações fiscais.



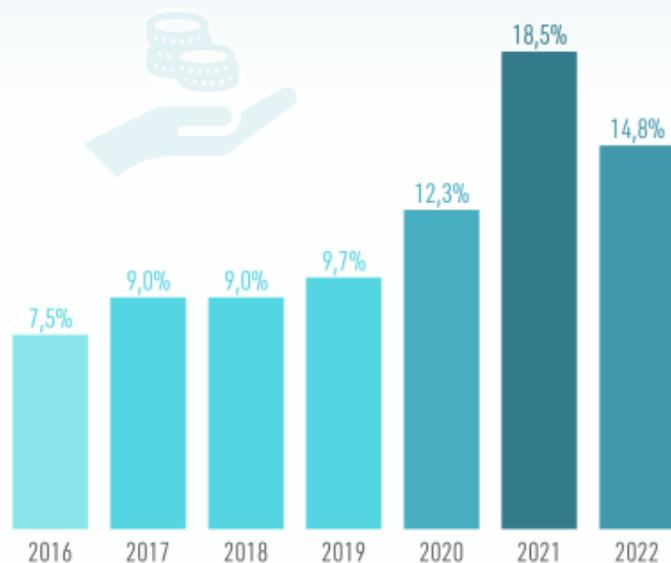
<sup>21</sup> Tax Complexity Index ([link](#)).

**O sistema fiscal português está repleto de benefícios ou incentivos fiscais, mais de 100 atualmente (apenas relativos ao IRC)<sup>22</sup>, aumentando ainda mais a complexidade do sistema. Em 2022, os benefícios fiscais representavam 14,8% do IRC liquidado nesse mesmo ano, quase o dobro do que se verificava em 2016 (7,5%). A tendência de crescimento desta percentagem acentuou-se durante a pandemia, mas, em 2022, ano em que esse efeito já foi diminuto, o peso dos benefícios fiscais manteve-se em valores muito elevados.**

O sistema de benefícios fiscais português, incluindo o regime *patent box* e os

<sup>22</sup> Grupo de Trabalho do Estado para os Benefícios Fiscais (2019): "Os Benefícios Fiscais em Portugal" ([link](#)).

### Evolução dos benefícios fiscais em percentagem do IRC liquidado, em Portugal desde 2016 (%)



Fonte: Autoridade Tributária ► [maiefactos.pt](#)

créditos fiscais à I&D, embora com o objetivo de estimular a inovação, pode gerar efeitos colaterais indesejáveis, como a **distorção da tomada de decisões empresariais e o incentivo ao planeamento fiscal**. A isenção fiscal de 85% no regime *patent box* e o subsídio implícito de 35% nos créditos fiscais à I&D (quase o dobro da média da OCDE) podem levar as empresas a priorizar investimentos em ativos incorpóreos e despesas com vantagens fiscais, mesmo que estes não sejam os mais rentáveis ou com maior potencial de inovação. Essa priorização artificial pode desviar recursos de investimentos mais produtivos e com maior impacto na competitividade das empresas. O tratamento fiscal preferencial dos incentivos pode também

estimular as empresas a adotarem estratégias de planeamento fiscal agressivo, tentando maximizar os benefícios fiscais em detrimento da busca por soluções inovadoras e eficientes. Essa prática pode levar à desigualdade competitiva entre empresas, beneficiando aquelas com maior *expertise* (ou recursos) no planeamento fiscal, em detrimento de empresas com foco na inovação genuína.

Facilmente se percebe que **os benefícios fiscais violam a neutralidade do sistema fiscal**<sup>23</sup>. Um sistema tributário neutro aplicaria a mesma taxa de imposto a todos os rendimentos e despesas, incentivando as empresas a tomarem

<sup>23</sup> Mengden, A. (2024): "A Política Fiscal Portuguesa a Caminho das Eleições de 2024", Tax Foundation ([link](#)).

<sup>24</sup> Guimarães, B. O. (2022): "O impacto dos Benefícios Fiscais na tributação das empresas", dissertação de mestrado ([link](#)).

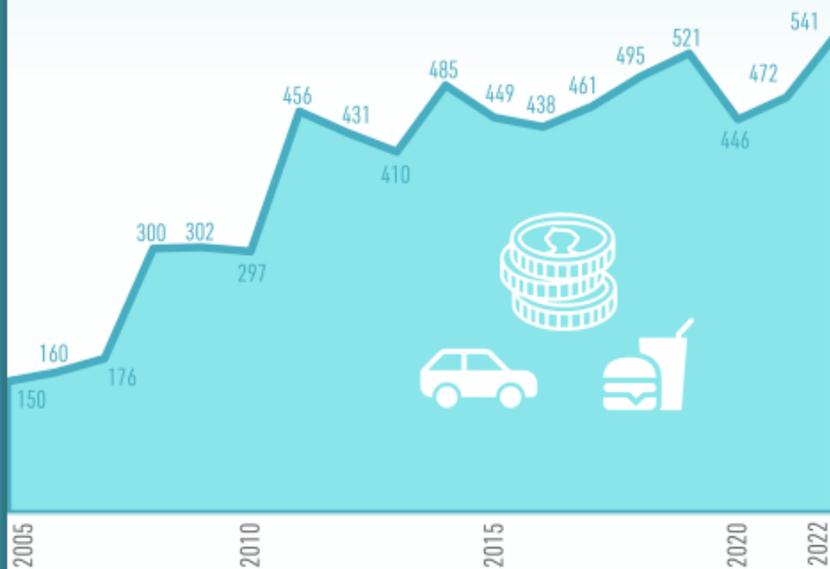
decisões de investimento com base na rentabilidade real, e não em vantagens fiscais.

Tal como referido anteriormente, a existência de inúmeras taxas adicionais sobre os rendimentos empresariais, para além da taxa normal de IRC, nomeadamente as derramas e as taxas especiais para as PME, é algo que naturalmente também contribui para uma maior complexidade fiscal.

Acrescem ainda outras tributações avulsas incidentes sobre as empresas, como por exemplo as **tributações autónomas**. As tributações autónomas são um tipo de imposto adicional em Portugal, que incide sobre determinadas despesas realizadas por empresas sujeitas ao IRC e por pessoas singulares que obtenham rendimentos empresariais e profissionais sujeitos a IRS. Simplificando, é um

imposto que incide sobre gastos específicos feitos por empresas e profissionais liberais, independentemente de eles terem lucro ou prejuízo no período (pode, na verdade, até ser agravado no caso de prejuízos). Aplica-se a despesas consideradas não diretamente relacionadas com a atividade principal da empresa ou do profissional, ou consideradas indesejáveis, com o objetivo de evitar que certos gastos sejam deduzidos integralmente do lucro tributável, aumentando a arrecadação de impostos. Alguns exemplos de despesas sujeitas a tributações autónomas incluem: viaturas de passageiros (com diferenciação para o tipo de energia consumida); despesas de representação com clientes (refeições, receções, viagens, ofertas, etc.); ajudas de custo; despesas não documentadas; prémios e indemnizações pagos a administradores (quando excedam

## Evolução do montante total de **tributações autónomas** a preços constantes\*, em Portugal desde 2005 (milhões €)



\* A preços de 2022. Fonte: Autoridade Tributária ► [maf.factos.pt](https://www.maf.factos.pt)

determinados montantes); ou pagamentos a "paraísos fiscais"<sup>25</sup>.

Em 2022, o Estado arrecadou 541 milhões € em tributações autónomas, o valor mais elevado desde que há registos, a preços constantes. Entre 2005 e 2007, o montante anual arrecadado com tributações autónomas ficou sempre abaixo dos 176 milhões €, um número cerca de três vezes inferior ao que se registou em 2022.

**As tributações autónomas geram diversos debates e críticas, com diversos pontos de vista sobre os seus impactos e efetividade.** Algumas das principais críticas

apontadas às tributações autónomas incluem, naturalmente, a complexidade (dificuldade na interpretação da lei, dificuldade na classificação das despesas, etc.), o impacto que têm na competitividade das empresas (aumento da carga fiscal, desincentivo ao investimento, impacto mais significativo entre as entre empresas de menor porte, etc.) e a sua efetividade. Existem dúvidas sobre o alcance dos seus objetivos, sendo que alguns críticos questionam se as tributações autónomas realmente atingem o seu intento de combater a evasão fiscal. A complexa administração do regime de tributações autónomas pode também gerar ineficiências e custos para o Estado.

Por último, o regime de tributações autónomas pode focar na forma das despesas (como o tipo de veículo), em vez da substância (se a despesa está relacionada com atividade da empresa, ou não)<sup>26</sup>. No caso da tributação autónoma sobre prémios a administradores, à qual se junta o IRS sobre os mesmos, pode também desincentivar a localização de cargos de administração executiva em Portugal, contribuindo para o "êxodo" das sedes de grupos com atividade em Portugal.

Portugal não é o único país europeu com tributações autónomas sobre as empresas. A Itália aplica um imposto adicional sobre despesas de representação e publicidade. A

<sup>26</sup> Dinis, A. & Lopes, C. (2015): "O papel das tributações autónomas no regime fiscal das sociedades em Portugal: breves reflexões".

França, a Espanha e a Bélgica possuem um regime de imposto sobre despesas profissionais que incide sobre determinadas despesas, como veículos, refeições e viagens. Por outro lado, há países sem tributações autónomas, sendo exemplos disso a Suécia e a Finlândia, países em que as despesas dedutíveis do imposto sobre o lucro das empresas são determinadas de acordo com as regras gerais do imposto<sup>27</sup>.

As **restrições ao reporte de prejuízos** são outro custo de contexto muito relevante. Por um lado, essas restrições limitam a capacidade das empresas recuperarem perdas operacionais, representando um impacto negativo na sua saúde financeira e dificultando o seu crescimento e desenvolvimento. **Os prejuízos**

**não reportáveis representam um "custo afundado" para as empresas.** Por outro lado, as restrições ao reporte de prejuízos têm um **efeito desincentivador para a assunção de riscos e a realização de certos investimentos (sobretudo de longo prazo)**. O receio de não poder reportar prejuízos em caso de falha pode levar as empresas a adotar uma postura mais conservadora nas suas decisões, resultando num impacto negativo sobre a competitividade das empresas. Existem dois tipos possíveis de reporte de prejuízos, que possibilitam que as empresas:

- **Deduzam os prejuízos do ano corrente aos lucros futuros (carryforwards):** esta opção

<sup>27</sup> PwC, "Tax Summaries" ([link](#)).

possibilita às empresas compensarem perdas de um ano com lucros de anos subsequentes, reduzindo a sua carga tributária futura;

- **Compensem os prejuízos do ano corrente com lucros de anos anteriores (*carrybacks*):** esta opção permite às empresas que sofreram perdas no ano corrente recuperar imposto pago em anos anteriores.

O *carryforward* é o tipo de reporte de prejuízos mais estabelecido. Grande parte dos países europeus permitem este tipo de reporte de prejuízos por um período ilimitado de tempo. Portugal é atualmente um desses casos, mas até há bem pouco tempo, até 2020, era um dos países europeus com menor prazo para reporte

*carryforward* de prejuízos, de apenas 5 anos. Durante a pandemia, o prazo aumentou para 12 anos, sendo que a partir de 2023 deixou de haver limite temporal para o reporte de prejuízos fiscais. Portugal seguiu os passos de muitos dos seus concorrentes, esbatendo uma questão que feria bastante a competitividade do nosso sistema fiscal. No entanto, **embora Portugal tenha acabado com o prazo para reporte de prejuízos, restringiu a dedução anual máxima permitida de 70% para 65% do rendimento tributável anual e manteve em vigor a impossibilidade de dedução contra as derramas municipal e estadual.** Desta forma, o sistema fiscal português continua a impor limites consideráveis ao reporte de prejuízos, algo que nos coloca em desvantagem relativamente à maioria dos países europeus. Basta pensar que as derramas, que representam até 10,5 pontos

percentuais da taxa de imposto, são um quase exclusivo da nossa legislação. De acordo com a Tax Foundation, "idealmente, um código fiscal deveria permitir que as empresas reportassem os seus prejuízos operacionais sem limites de tempo ou despesas, garantindo que uma empresa é tributada sobre a sua rentabilidade média ao longo do tempo"<sup>28</sup>.

**Relativamente ao carryback, o sistema fiscal português não permite esse tipo de reporte de prejuízos**, ao contrário do que acontece num número considerável de países europeus. Na Estónia e na Letónia não existe qualquer limite temporal a este tipo de

<sup>28</sup> Mengden, A. (2023): "Net Operating Loss Carryforward and Carryback Provisions in Europe", Tax Foundation ([link](#)).

## Número de anos em que é permitido o **reporte de prejuízos carryback**, nos países europeus da UE e OCDE em 2023

Número de anos:

- Sem limite
- 2
- 1
- 0 (não existe essa possibilidade)

Países onde **não é possível** o reporte de prejuízos **carryback**

Fonte: Tax Foundation • [maisfactos.pt](#)

reporte de prejuízos, sendo que na Suécia, Irlanda, Reino Unido, Países Baixos, França, Alemanha e Chéquia, esse reporte é permitido num prazo de um ou dois anos, dependendo dos países.

A **instabilidade fiscal** é mais um relevante custo de contexto. Um elevado número de alterações à legislação fiscal gera vários problemas. Por um lado, mudanças frequentes nas leis fiscais geram **incerteza para as empresas, dificultando o planeamento financeiro e a tomada de decisões estratégicas**.

As empresas são obrigadas a acompanhar as constantes alterações e adaptar-se às novas regras, o que pode ser um processo complexo e dispendioso (custos com *softwares* de contabilidade, formação para funcionários, possíveis coimas em caso de erros, custos

adicionais com assessoria jurídica, etc.). São os designados **custos de conformidade (compliance)**. A instabilidade fiscal gera também uma **desvantagem competitiva das empresas de menor dimensão**. Empresas mais pequenas têm geralmente mais dificuldade em acompanhar as mudanças na legislação fiscal, o que pode colocá-las em desvantagem competitiva em relação às grandes empresas com mais recursos para lidar com a complexidade legal. Há também um efeito de desmotivação. As mudanças frequentes nas leis fiscais podem ter um efeito desmoralizador sobre os proprietários e gestores de empresas, que se veem obrigados a lidar constantemente com novas regras e incertezas. A incerteza criada pelas constantes mudanças nas leis fiscais pode desincentivar o investimento e a inovação, impactando negativamente a

competitividade das empresas. Por último, a instabilidade fiscal gera **custos de oportunidade**. O tempo e os recursos gastos pelas empresas para lidar com as mudanças na legislação fiscal poderiam ser utilizados em atividades mais produtivas, como investir em I&D ou na expansão do negócio.

Em Portugal, este custo de contexto também é bastante elevado. 97% das empresas portuguesas que participaram num estudo recente da consultora Deloitte (European Tax Survey<sup>29</sup>) consideram que existe incerteza fiscal em Portugal, apontando as frequentes alterações legislativas que se verificaram ao longo dos últimos anos como a principal justificação para esta perceção. Um bom

exemplo disso mesmo, tal como referido acima, são as várias alterações que ocorreram nos últimos quatro anos ao nível das restrições ao reporte de prejuízos. Outra das causas apontadas pelas empresas, segundo o relatório da Deloitte, para a elevada incerteza fiscal é a “ambiguidade, fragilidade e inconsistência da doutrina e informação disponibilizada pela Autoridade Fiscal”, de acordo com o testemunho de 43% dos inquiridos em Portugal.

Um estudo recente da Fundação Francisco Manuel dos Santos, coordenado por Pedro Brinca e com contributos de Afonso Souto de Moura, Francisca Osório de Castro, João B. Duarte, Miguel Cortez Pimentel e Paulo Núncio, refere que, **nas últimas três décadas, desde**

<sup>29</sup> Deloitte (2019), “European Tax Survey” ([link](#)).

## 1989, houve 1.355 alterações ao Código do IRC<sup>30</sup>.

A volatilidade das leis fiscais em Portugal gera um ambiente de grande incerteza para os investidores. Planear investimentos a longo prazo, como projetos de 5 ou 10 anos, torna-se extremamente desafiante, devido às constantes mudanças nas regras tributárias.

A existência de **um sistema judicial ineficaz e lento** é obviamente outro custo de contexto relevante. Um sistema judicial lento e ineficaz gera incerteza para as empresas, dificultando a previsibilidade do resultado de litígios e processos judiciais, o que pode levar as empresas a **adiar investimentos, adotar**

**posturas mais conservadoras nos seus negócios e até mesmo a desistir de realizar certos investimentos ou operações.** Além disso, a morosidade judicial pode **desincentivar algumas empresas de defenderem os seus direitos em tribunal**, por receio de um processo longo e custoso sem garantia de um resultado justo. Relativamente aos custos, os processos judiciais longos e ineficientes geram custos adicionais para as empresas, que arcam com honorários, despesas com perícias e outras taxas judiciais por um período prolongado. Esses custos podem ser especialmente onerosos para pequenas e médias empresas, que possuem recursos financeiros mais limitados. O aumento dos custos legais pode afetar negativamente a

<sup>30</sup> Fundação Francisco Manuel dos Santos (2024): "O Impacto do IRC na Economia Portuguesa", Pedro Brinca *et al.*

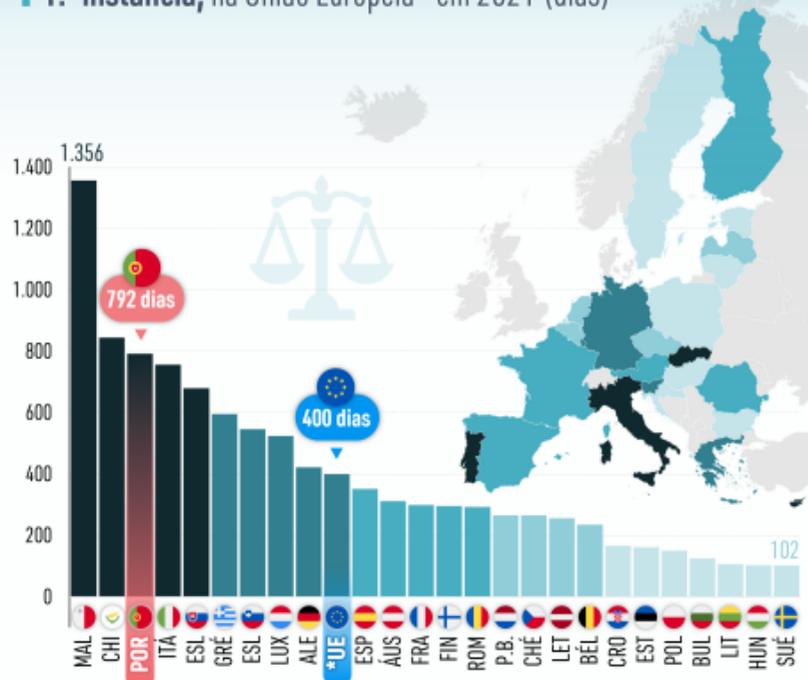
rentabilidade das empresas e diminuir a sua competitividade no mercado. A ineficiência do sistema judicial também pode criar um ambiente desfavorável à inovação nas empresas, fomentando o receio de lançar novos produtos ou serviços devido ao risco de litígios e processos demorados. Por último, a associação a processos judiciais longos e ineficazes pode prejudicar a imagem e a reputação das empresas, tanto no mercado interno quanto no internacional. Essa má reputação pode levar à perda de clientes, parceiros e investidores, além de dificultar a captação de recursos e a expansão dos negócios.

Mais uma vez, Portugal compara mal no contexto internacional, uma vez que é o **3.º país da UE onde são necessários, em média, mais dias para a resolução de processos administrativos (1.ª instância)**. São mais de 2 anos (792 dias), quase o dobro do que se verifica em média no espaço comunitário, e apenas inferior ao registado em Malta (1.356 dias) e no Chipre (844 dias). Na Suécia, Hungria, Lituânia, Bulgária, Polónia, Estónia e Croácia o tempo médio de resolução de processos administrativos não ultrapassa os 200 dias.

Um estudo recente do INE<sup>31</sup> apontava o sistema judicial como o domínio com o indicador de custos de contexto mais elevado. Analisando

<sup>31</sup> INE (2021): "Custos de Contexto: a Perspetiva das Empresas - Resultados 2021".

## Tempo médio de resolução de processos administrativos - 1.ª instância, na União Europeia\* em 2021 (dias)



\* Sem dados disponíveis para a Irlanda e Dinamarca.

Fonte: Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States (2023), CEPEJ ► [maisfactos.pt](https://www.oecd.org/pej/)

as suas várias componentes consideradas na avaliação do sistema judicial, as disputas fiscais representavam o maior obstáculo para as empresas, seguindo-se as disputas comerciais e laborais. Relativamente às características dos processos, o maior entrave era a duração dos processos judiciais, considerada como um obstáculo elevado ou muito elevado para a atividade de 52% das empresas.

Existem muitos outros custos de contexto relacionados com a fiscalidade, embora de menor importância. Destacaríamos, para finalizar, a dupla tributação económica de dividendos e a subjetividade na legislação sobre preços de transferência.

Tal como na maioria dos países europeus, em Portugal existe uma **dupla tributação**

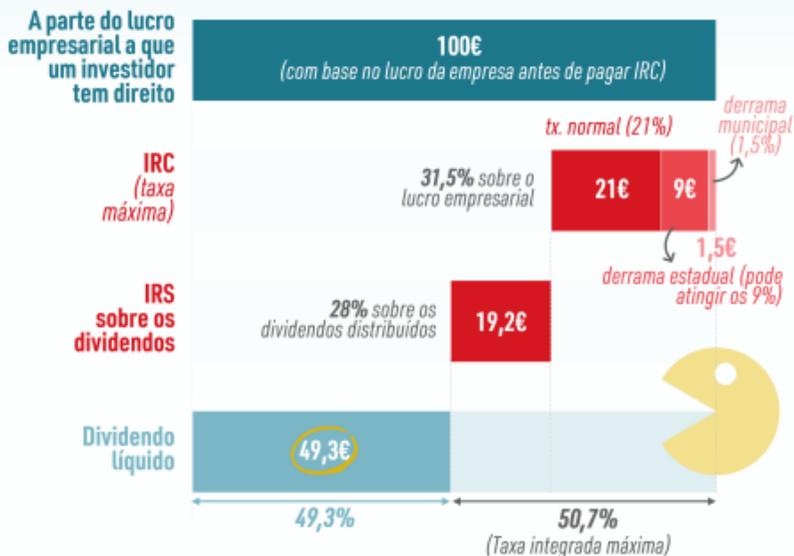
**sobre os lucros empresariais distribuídos como dividendos.** No entanto, a combinação de duas taxas elevadas (IRC e IRS) sobre os dividendos distribuídos faz com que Portugal seja o **6.º país europeu com maior tributação sobre dividendos.** Tal como vimos anteriormente, os lucros empresariais pagam um IRC que pode atingir os 31,5%. Ao IRC soma-se, posteriormente, o IRS sobre os dividendos distribuídos (28%), fazendo com que a fiscalidade máxima sobre os lucros empresariais distribuídos como dividendos atinja os 50,7%. Por exemplo, um pequeno investidor português que aplique parte das suas poupanças na compra de uma pequena participação numa empresa portuguesa em bolsa sabe, à partida, que metade do retorno a que teria direito pelos resultados da empresa em que investiu não chega ao seu bolso.

São já diversos os países que procuraram "integrar" os códigos fiscais das empresas e das pessoas singulares, por forma a eliminar ou reduzir os efeitos negativos da dupla tributação do rendimento das empresas. Alguns desses efeitos podem ser a redução do investimento, a mudança de empresas para modelos societários "transparentes" (todos os lucros destas entidades são imediatamente transferidos para os seus proprietários, que pagam o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares), e o incentivo a que as empresas recorram mais ao endividamento para se financiarem (ao invés de se financiarem através da captação de capitais próprios). A Austrália "integra" os seus impostos sobre o rendimento das empresas e das pessoas singulares através de uma imputação de créditos fiscais. Tanto a sociedade como o acionista pagam parte do imposto sobre o rendimento das

sociedades, mas o acionista recebe um crédito fiscal para compensar os impostos já pagos pela sociedade. No final, o rendimento das empresas é tributado à taxa marginal de imposto sobre o rendimento aplicada aos seus acionistas. Já a Estónia fá-lo através de uma isenção total dos dividendos a nível dos acionistas<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Enache, C. (2023): "Integrated Tax Rates on Corporate Income in Europe", Tax Foundation ([link](#)).

## Impacto da fiscalidade máxima sobre os lucros empresariais distribuídos como dividendos, em Portugal em 2023 - exemplo de um pequeno investidor



Nota: dupla tributação refere-se ao facto de ao lucro empresarial, que é tributado à taxa de IRC, ser posteriormente aplicada a tributação sobre os dividendos. Inclui tributação a nível central e regional/local. Fonte: Tax Foundation ► maisfactos.pt

## Tributação total sobre os rendimentos empresariais distribuídos como dividendos, nos países europeus da OCDE em 2023



Nota: inclui taxas centrais e subcentrais. Fonte: Tax Foundation ► maisfactos.pt

Os **preços de transferência** referem-se aos valores atribuídos às transações de bens, serviços ou intangíveis realizadas entre empresas relacionadas, em especial quando residam em diferentes jurisdições fiscais. Duas empresas são consideradas relacionadas quando uma detém, direta ou indiretamente, o controlo sobre a outra, ou quando ambas estão sob controlo comum. Isso significa que uma empresa pode exercer influência significativa sobre as decisões da outra, afetando os preços praticados nas transações entre elas. A base para a determinação fiscal dos preços de transferência é o princípio "*arm's length*". Este princípio estabelece que os preços praticados nas transações entre empresas relacionadas devem ser compatíveis com aqueles que seriam acordados em condições de livre-mercado por partes independentes.

**A correta determinação dos preços de transferência é crucial para garantir a justiça fiscal e evitar a evasão fiscal.** Preços de transferência artificialmente baixos podem reduzir a base tributável das empresas em países com alta carga fiscal, enquanto preços artificialmente altos podem aumentar a base tributável em países com baixa carga fiscal.

**Em Portugal, existe um elevado grau de subjetividade na legislação e na aplicação das regras sobre preços de transferência, o que pode gerar dificuldades para as empresas e aumentar a incerteza jurídica.** A própria Autoridade Tributária o refere num dos últimos Relatórios Anuais de Combate à Fraude e Evasão Fiscal. A legislação portuguesa não fornece regras claras e detalhadas para a determinação dos preços de transferência, deixando margem

para a interpretação por parte das autoridades fiscais. Essas autoridades fiscais avaliam os preços de transferência de forma discricionária, o que pode levar a decisões inconsistentes. Por outro lado, as regras portuguesas sobre preços de transferência não estão, em muitos aspetos, alinhadas com as práticas internacionais, o que pode gerar dificuldades para empresas multinacionais que operam em Portugal.

É importante realçar que a subjetividade na legislação sobre preços de transferência não significa que a lei seja arbitrária ou que as empresas possam agir livremente sem se

preocupar com as regras fiscais. No entanto, a margem de interpretação existente na lei exige que as empresas adotem medidas para garantir a conformidade fiscal, como a implementação de políticas e procedimentos robustos, a manutenção de documentação detalhada e a contratação de assessoria especializada<sup>33, 34, 35, 36</sup>.

<sup>33</sup> EY (2024): "Os dossiers de preços de transferência não são meramente pró-forma" ([link](#)).

<sup>34</sup> Granadeiro Marques, E. (2023): "Preços de Transferência", dissertação de mestrado.

<sup>35</sup> Lucas, S. (2022): "Preços de transferência - nova regulamentação" ([link](#)).

<sup>36</sup> Martins, A.; Correia S., & Taborda, D. (2020): "Group transactions, transfer pricing and litigation: evidence from Portugal", *Intertax*, vol. 48, nº 11, pp. 998-1011.

### 3. Impacto do IRC no crescimento económico

O impacto do IRC no crescimento económico é um tema complexo e amplamente debatido pelos economistas. Apesar de não existir um consenso absoluto e consistência total nas metodologias utilizadas, a **maioria dos estudos aponta para um impacto negativo do imposto no crescimento económico**. A principal explicação para esta realidade é o impacto que a tributação exerce sobre o nível de investimento numa economia, seja através do investimento nacional ou da atração de Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Consequentemente, a produtividade e o crescimento económico são negativamente impactados.

Na **teoria neoclássica**, que tem no modelo de Solow (1956) uma das suas referências mais emblemáticas, o crescimento económico é determinado pelo capital físico e pelo capital humano, e o único fator que pode ser acumulado é o capital físico. Os impostos sobre os rendimentos do capital e do trabalho reduzem o nível de rendimento da economia em estado estacionário, mas têm apenas efeitos transitórios no crescimento. Ou seja, segundo esta teoria, os impostos não têm qualquer efeito sobre as taxas de crescimento a longo prazo. A conjectura da superneutralidade de Arnold Harberger (1964) também defende que a política fiscal é um instrumento ineficaz para influenciar o crescimento.

No entanto, de acordo com a **teoria do crescimento endógeno**, tanto o capital físico

como o capital humano são fatores reprodutíveis e a acumulação de capital humano é vista como um fator-chave para o crescimento económico. O Prémio Nobel da Economia Paul Romer (1986) salienta que o conhecimento, que pode ser visto como um investimento em capital humano, cria externalidades positivas. Assim, assume-se que o conhecimento é um fator de produção que aumenta a produtividade marginal. Nestes modelos, a tributação do capital físico e do capital humano afeta negativamente o crescimento económico (Lucas, 1990; Trostel, 1993). **Nas últimas décadas, surgiram muitos outros estudos que apoiam as conclusões comuns da literatura sobre o crescimento endógeno e que sugerem que o nível de tributação sobre as empresas tem efeitos significativos sobre o crescimento económico** (muito mais do que os estudos que apontam para

um impacto não significativo, nulo ou positivo dos impostos no crescimento económico).

Por exemplo, Young Lee e Roger Gordon (2005) exploraram a forma como as políticas fiscais afetam, na prática, a taxa de crescimento económico de um país, utilizando dados de um grande número de países para o período 1970-1997. Concluíram que a redução de um ponto percentual do imposto sobre os rendimentos empresariais aumentava o crescimento anual em 0,1 a 0,2 pontos percentuais.

Johansson, Heady, Arnold, Brys e Vartia (2008) investigaram que estruturas fiscais mais promovem o crescimento económico. Verificaram que 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.

Christina Romer e David Romer (2010) investigaram o impacto das alterações fiscais na atividade económica. Chegaram à conclusão de que um aumento dos impostos (receitas federais) em 1% do PIB conduzia a uma queda do produto de 3% ao fim de cerca de dois anos, principalmente devido aos efeitos negativos que a tributação exerce sobre o nível de investimento de uma economia.

Robert Barro e Charles Redlick (2011) estudaram os efeitos macroeconómicos das aquisições públicas e dos impostos, chegando à conclusão de que uma redução de um ponto percentual na taxa marginal média de imposto aumenta o PIB *per capita* do ano seguinte em cerca de 0,5%.

Margareta Dackehag e Åsa Hansson (2012) analisaram a forma como as taxas legais de imposto sobre o rendimento das empresas e das pessoas singulares afetam o crescimento económico, utilizando dados de 1975 a 2010 para 25 países da OCDE. Concluíram que tanto a tributação do rendimento das empresas como a do rendimento das pessoas singulares influenciam negativamente o crescimento económico. No entanto, a correlação entre a tributação do rendimento das empresas e o crescimento económico é mais robusta.

Ergete Ferede e Bev Dahlby (2012) examinaram o impacto das taxas de imposto dos governos das províncias canadianas no crescimento económico, utilizando dados que abrangem o período de 1977-2006. A redução de um ponto percentual do imposto sobre o

rendimento das empresas aumentou o crescimento anual em 0,1 a 0,2 pontos percentuais.

Rudolf Macek (2014) avaliou o impacto de cada tipo de imposto no crescimento económico, utilizando uma análise de regressão nos países da OCDE para o período de 2000-2011. Os resultados revelam que os impostos sobre as empresas, seguidos dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições para a segurança social, são os mais prejudiciais para o crescimento económico.

Jon Bakija e Tarun Narasimhan (2015) estimam a forma como o nível e a estrutura dos impostos afetam o crescimento económico a longo prazo, utilizando um painel de 79 países para o período de 1980 a 2010. Este exercício confirmou a conclusão de Lee e Gordon (2005)

de que existe uma relação negativa significativa entre as taxas legais do imposto sobre as empresas e o crescimento do PIB real *per capita*.

Cloyne, Martinez, Muntaz e Surico (2022) estudaram os efeitos persistentes de alterações temporárias nas taxas federais de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas nos EUA. Uma redução do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas conduziu a um aumento sustentado do PIB e da produtividade, com efeitos máximos entre cinco e oito anos. As despesas de I&D e o investimento em capital são positivamente afetados, enquanto as horas trabalhadas e o emprego são muito menos impactados.

**No contexto português**, o estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, anteriormente mencionado, procurou quantificar

os efeitos económicos associados a determinados cenários de alterações de taxas de IRC em Portugal, na Zona Euro e no mundo. Os resultados sugerem que **uma redução da taxa efetiva do IRC português em 7,5 pontos percentuais aumentaria significativamente o PIB a curto, médio e longo prazo**. Dois anos após o choque, o PIB seria superior em 1,4% face ao seu estado inicial pré-reforma do IRC e, após dez anos, o PIB seria também superior em 1,4% face ao seu estado inicial.

O estudo refere que “o IRC distorce as decisões dos agentes económicos, nomeadamente as ligadas ao investimento, procura de trabalhadores e produção”. E acrescenta que “quando a taxa efetiva do IRC baixa, as distorções sobre estas decisões diminuem e, como resultado, o PIB aumenta”.

O estudo chegou também a outras conclusões. Analisou o impacto de uma redução de 7,5 pontos percentuais da taxa efetiva de IRC nos salários reais. Os resultados apontam para que **os salários reais melhorem substancialmente, aumentando em 1,8% no longo prazo**.

Por outro lado, o estudo procurou quantificar o impacto da instabilidade legislativa na atividade económica, simulando-se o efeito associado a oscilações consecutivas da taxa efetiva do IRC (uma descida do IRC revertida no curto prazo). O resultado é uma ligeira diminuição do PIB no longo prazo, sobretudo porque coloca em causa o planeamento estratégico das empresas (possível reversão de decisões e projetos) e porque gera incerteza relativamente às políticas futuras. O estudo dá o

seguinte exemplo: “uma empresa pode dividir-se mais para aumentar o seu investimento e inesperadamente ter de reverter estas decisões para fazer face ao novo aumento não antecipado da taxa do IRC”.

### **Irlanda como caso de estudo**

O significativo crescimento da economia irlandesa ao longo dos últimos anos tornou-se um caso de estudo, sendo apelidado de “milagre irlandês”.

Por vezes justifica-se essa evolução com o facto de o Produto Interno Bruto (PIB) irlandês estar inflacionado devido ao impacto do enorme número de multinacionais que têm sede na Irlanda, impacto esse que depois não se reflete

na economia real do país, já que grande parte da riqueza gerada por essas empresas tem como beneficiários outros países. No caso irlandês devemos, por isso, analisar o Rendimento Nacional Bruto (RNB), uma vez que não sofre da distorção do PIB anteriormente referida.

Enquanto que o PIB mede a riqueza obtida dentro do território de um determinado país, o RNB considera adicionalmente o rendimento líquido (positivo ou negativo) proveniente do estrangeiro, para remuneração dos empregados, propriedade, impostos à produção e importação líquidos de subsídios, etc. O que isto significa é que, por exemplo, os rendimentos obtidos por uma multinacional estrangeira com sede na Irlanda mas que desenvolve grande parte das suas atividades noutros países são, em grande parte, excluídos do RNB.

**O RNB per capita da Irlanda, a preços constantes, cresceu uns impressionantes 206% em apenas 3 décadas.** Em 1990, o RNB per capita irlandês era ligeiramente superior ao português, sendo que atualmente representa mais do dobro.

Assistiu-se a partir da última década do século XX a uma estratégia consistente de forte redução da fiscalidade sobre as empresas na Irlanda, bem como à redução da complexidade do sistema fiscal. A taxa normal de IRC era de 43% em 1990 e caiu até 12,5% em 2003. Este esforço foi um grande impulsionador do crescimento económico irlandês, associado também a um contexto de elevada abertura ao movimento de capitais, significativa oferta de mão-de-obra e fluente em inglês e acesso ao mercado da

## Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita, a preços constantes e em paridade de poderes de compra (milhares \$)\*



\* Enquanto o PIB mede a riqueza total gerada dentro do território de um determinado país, o RNB considera adicionalmente o saldo entre os rendimentos que entram e os rendimentos que saem do país. Dólares internacionais de 2017.

Fonte: Banco Mundial e OCDE • [maisfactos.pt](http://maisfactos.pt)

União Europeia. Durante este período, a Irlanda foi liderada por diferentes governos, de distintas cores partidárias, mas, apesar disso, o desígnio manteve-se porque houve um compromisso político alargado de tornar a Irlanda uma das economias mais competitivas na atratividade de empresas, permitindo a atração de um grande número de multinacionais que alteraram profundamente o contexto empresarial e económico irlandês.

A continuidade do regime fiscal competitivo, os níveis elevados de educação e a existência de um mercado laboral competitivo permitiram que o emprego criado pelas multinacionais passasse de empregos de mão-de-obra intensiva para empregos qualificados nas áreas da ciência e

tecnologia. Consequentemente, a economia irlandesa cresceu a uma escala impressionante, quer se faça uma medição através do PIB ou através do RNB.

Portugal, por sua vez, não apostou num regime fiscal competitivo para as empresas e a evolução das duas economias foi também muito diferente. **Enquanto que em 1990 o RNB português representava cerca de 92% do irlandês, em 2021 apenas representava 44%.** Desde 2000 que a economia portuguesa apresenta um reduzido nível de crescimento económico<sup>37</sup>.

Em termos salariais, o salário médio irlandês, ajustado para a inflação, cresceu 32%

<sup>37</sup> Fonte: Banco Mundial.

entre 2000 e 2023, enquanto que em Portugal cresceu apenas 4%<sup>38</sup>. Ou seja, **o crescimento económico induzido pela reforma fiscal na Irlanda não se traduziu apenas no benefício dos empresários ou investidores, traduziu-se também num efeito multiplicador na economia, em todo o setor empresarial, incluindo as micro e pequenas empresas, e, em particular, refletiu-se em melhores salários e num rápido crescimento do poder de compra.** A estratégia atraiu algumas das empresas tecnologicamente mais avançadas no mundo e transformou um país de empregos de mão-de-obra intensiva num país de empregos qualificados, o que se traduziu em salários mais elevados.

A Irlanda está atualmente em 5.º lugar no ranking de competitividade fiscal para as empresas, da organização internacional Tax Foundation. Portugal é apenas 37.º, ou seja o penúltimo entre os 38 países da OCDE. Os 4 primeiros classificados (Letónia, Estónia, Lituânia e Hungria) têm uma característica comum: faziam parte da União Soviética, e quando o bloco soviético se desfez, estes países abriram as portas ao mercado e à iniciativa privada e adotaram regimes fiscais para as empresas bastante competitivos (e também para os trabalhadores), tendo sido este um forte impulsionador do crescimento destas economias. A maioria destas economias têm-se aproximado bastante de Portugal (partindo de uma situação de enorme pobreza no início do

38 Fonte: OCDE.

século), sendo que a Lituânia já nos ultrapassou em termos de PIB *per capita* em paridade de poderes de compra. Em termos salariais, tem também havido uma aproximação destes países<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Fonte: Eurostat.

## 4. Conclusões do diagnóstico

Com base no estudo aqui apresentado, seja relativamente aos encargos fiscais, seja relativamente aos custos de contexto, podemos afirmar que o **sistema fiscal português é muito pouco competitivo no setor empresarial**. Um dos indicadores evidentes desta constatação é o ranking de competitividade fiscal da Tax Foundation.

**Entre os 38 países da OCDE, Portugal é o penúltimo em termos de competitividade fiscal para as empresas** (o último se considerarmos apenas países europeus), apenas superando a Colômbia. A Letónia é o país que melhores

condições fiscais proporciona às empresas, seguindo-se a Estónia e a Lituânia. Nas três subdimensões analisadas, Portugal tem um desempenho especialmente fraco em termos da carga fiscal (27.º entre os 27 países europeus da OCDE) e dos incentivos/complexidade (26.º), estando bem classificado no reporte de prejuízos (6.º).

## Posição de Portugal na dimensão "empresas" do Índice de Competitividade Fiscal 2023, entre os 27 países europeus da OCDE

Subdimensões	
6.º	Reporte de prejuízos
26.º	Incentivos/complexidade
27.º	Carga fiscal

Classificação:



**POR**  
(27.º)

**LET**  
(11.º)

Esta realidade é bastante desanimadora para o futuro do nosso país. O enquadramento fiscal das empresas em Portugal cria os mais variados obstáculos à competitividade do tecido empresarial e ao crescimento económico. Carga tributária elevada, alto nível de progressividade e complexidade, incerteza fiscal, entre outros, aumentam os custos operacionais, reduzem a rentabilidade das empresas e desencorajam investimentos, limitando a capacidade das empresas de inovar, expandir-se, competir globalmente e oferecer melhores salários. A longo prazo, é o crescimento do País que fica comprometido. Um país que não cresce economicamente acaba por pagar também a fatura em termos sociais. Isto conduz aos salários mais baixos na UE, à emigração de milhares de jovens qualificados todos os anos

e de tantas pessoas a viver em pobreza material ou sem capacidade de acesso a determinados serviços de saúde. Não criamos riqueza suficiente e esses são apenas alguns dos efeitos secundários. A falta de competitividade do nosso sistema fiscal, nomeadamente ao nível das empresas, não será única causa, mas tem certamente um forte impacto.

É também importante referir que grande parte dos impostos sobre as empresas são pagos pelas pessoas. O que significa isto? Significa que **grande parte da carga fiscal sobre as empresas é suportada pelos trabalhadores e pelos consumidores**. No caso dos trabalhadores, um menor investimento no *stock* de capital, em resultado de uma elevada carga fiscal, reduz a sua produtividade e, conseqüentemente, os salários. Esta é a conclusão de um estudo

alargado de Clemens Fuest, Andreas Peichl e Sebastian Siegloch (2018) nos municípios alemães ao longo de um período de 20 anos, que refere que mais de metade da carga fiscal sobre as empresas recaiu sobre os trabalhadores. O estudo associa dados administrativos dos municípios a microdados ao nível das empresas, permitindo aos investigadores estimar com precisão o impacto das alterações do imposto sobre as empresas nos salários. O estudo regista vários efeitos diferentes entre os trabalhadores. Os impostos mais elevados reduziram numa dimensão maior os salários dos trabalhadores pouco qualificados, das mulheres e dos jovens.

Existem também estudos, nomeadamente de Kevin A. Hassett e Aparna Mathur (2006) e de R. Alison Felix (2007), que apontam no sentido de que uma redução dos impostos sobre as

empresas gera melhores salários para os trabalhadores. Essa redução da taxa do imposto incentiva novos investimentos, que por um lado aumenta a produtividade e, por outro lado, aumenta a procura de mão-de-obra, o que se traduz em mais empregos e salários mais elevados. Um bom exemplo desta realidade é a Irlanda, que reduziu em larga escala a sua taxa de IRC na viragem do século (fixava-se em 12,5% desde 2003) e o salário médio real valorizou 32% entre 2000 e 2023, um comportamento muito melhor do que a maioria dos seus parceiros europeus<sup>40</sup>.

Para além dos trabalhadores, Scott Baker, Stephen Sun e Constantine Yannelis (2020) concluem que os consumidores também são

afetados pelas alterações do imposto sobre as empresas. Analisando os preços de produtos específicos com dados de inquéritos e dados administrativos a nível estatal, os autores concluíram que um aumento de um ponto percentual na taxa do imposto sobre as empresas aumentava os preços no retalho em 0,17%. Ao combinar esta estimativa com a resposta salarial estimada em Fuest *et al.* (2018), os autores concluíram que 31% da incidência do imposto sobre as empresas recai sobre os consumidores, 38% sobre os trabalhadores e 31% sobre os acionistas.

**O Programa de Governo do atual executivo contempla algumas medidas com o intuito de melhorar a competitividade fiscal**, mas a atual

<sup>40</sup> Fonte: OCDE.

distribuição partidária na Assembleia da República condicionará bastante a aplicação dessas ou outras medidas. Nesse programa, o executivo planeava reduzir a taxa normal de IRC dos atuais 21% para 15% até 2028, além de ter mencionado a intenção de eliminar a derrama municipal e "eliminar, de forma gradual, a progressividade da derrama estadual". Ambiciona também reduzir a complexidade fiscal, os benefícios fiscais, as tributações autónomas, a instabilidade fiscal, entre outras medidas que visam melhorar a competitividade do sistema fiscal.

A missão do Fundo Monetário Internacional (FMI), na última avaliação anual ao País (o chamado relatório Artigo IV) refere que "**deveria ser dada prioridade à redução das sobretaxas progressivas e locais (derramas)**, o que

ajudaria a alinhar a taxa média de IRC com a média da Zona Euro, incentivando ao mesmo tempo o crescimento empresarial".

No contexto internacional, quase três anos depois de quase 140 países terem chegado a um acordo para colmatar lacunas fiscais no sistema internacional, **algumas grandes economias começaram, a partir de janeiro, a aplicar uma taxa efetiva de imposto de pelo menos 15% sobre os lucros dos grupos de empresas multinacionais** (com uma faturação anual superior a 750 milhões €). Entre essas economias estão incluídas a UE, o Reino Unido, a Noruega, a Austrália, a Coreia do Sul, o Japão e o Canadá. Esta nova realidade irá travar parcialmente a batalha entre países para diminuir as suas taxas de imposto sobre o rendimento das empresas com o objetivo de

atrair investimento. Para um país como Portugal, que se destaca por ter uma tributação muito elevada, será uma boa notícia. Por exemplo, o fosso para a Irlanda diminui obrigatoriamente, uma vez que este acordo eleva a taxa de IRC para as empresas multinacionais em pelo menos 2,5 pontos percentuais no país em questão (taxa de 12,5% desde 2003). Os resultados já são visíveis também noutros países, tendo várias jurisdições de tributação zero anunciado a introdução de um imposto sobre o rendimento das empresas multinacionais.

E agora, o que fazer? Deixamos a seguir um uma lista de recomendações para a melhoria da competitividade do sistema fiscal português sobre as empresas.

## 5. Recomendações

- **Redução da taxa normal de IRC e, como prioridade, redução gradual da derrama estadual, com vista à sua futura eliminação**, possibilitando que a taxa máxima de IRC baixe consideravelmente, tal como a taxa efetiva, e de forma a que se elimine a progressividade do imposto. O objetivo deve ser posicionar o nível de tributação das empresas em Portugal num patamar mais competitivo face a outras economias europeias com uma posição próxima de Portugal em termos de PIB *per capita*.
- **Revisão das tributações autónomas** (incluindo as dos prémios a administradores) e **revisão ou eliminação de muitos dos benefícios e incentivos fiscais**, que introduzem excessiva complexidade, além de conduzirem a um sistema pouco homogéneo que distorce excessivamente os incentivos de mercado.
- Maior coordenação entre a tributação das empresas e das pessoas singulares, por forma a **eliminar ou reduzir os efeitos negativos da dupla tributação** do rendimento sobre os dividendos.
- No **regime de reporte de prejuízos fiscais**, permitir a **dedução dos mesmos contra as derramas estadual e municipal**, mitigando a

distorção atualmente existente, e **aumentar o limite de dedução anual**, garantindo que uma empresa é tributada sobre a sua rentabilidade média ao longo do tempo. Estudar também a possibilidade de um **reporte carryback ou retroativo**, compensando os prejuízos do ano corrente com imposto pago em anos anteriores.

- **Densificação legal relativamente aos preços de transferência**, em conformidade com as melhores práticas internacionais.
- Estudar a possibilidade de tornar as **regras tributárias mais simples e facilmente compreensíveis e consistentes ao longo do tempo**, reduzindo a instabilidade fiscal, aumentando a previsibilidade a médio-longo prazo e eliminando também quaisquer

obrigações redundantes, para que as empresas possam cumprir as suas obrigações fiscais de forma simples, rápida e eficiente, e planear as suas atividades sem entraves desnecessários.

- Por fim, qualquer **estratégia de revisão do sistema fiscal português**, nomeadamente através das medidas acima referidas, deverá ser **rigorosamente monitorizada**, de forma a permitir a médio-prazo (quatro ou cinco anos) explicar aos contribuintes os impactos da estratégia adotada.

## Sobre os autores



**Juliano Ventura** é licenciado e mestre em Economia pela Faculdade de Economia do Porto (FEP), tendo elaborado uma dissertação na área da política monetária: "A política monetária do BCE desde 2007 e perspectivas para o futuro: a evolução das taxas de juro diretoras".

Foi gestor de projetos e economista na Unidade de Research Internacional na empresa de consultoria portuguesa CH Business Consulting, tendo participado em diversos projetos de desenvolvimento internacional.

Atualmente é analista no Instituto +Liberdade, dedicando-se ao projeto +Factos. É coautor dos livros "Portugal em 50 Factos – Um retrato desconcertante de um país estagnado" e "Trancas à Porta – Desfazendo mitos sobre a crise da habitação", todos da Coleção +Liberdade.



**Pedro Almeida Jorge** é licenciado em economia pela Nova SBE e mestre na mesma área pela Universidad Francisco Marroquín em Madrid. Tem carreira na área de auditoria e consultoria fiscal a entidades do setor financeiro. Foi Don Lavoie Fellow do Mercatus Center da George Mason University.

É coordenador da biblioteca e das traduções do Instituto Mais Liberdade. Já coordenou a publicação de vários livros, como "O Estado e Outros Ensaios" de Frédéric Bastiat, "A Desnacionalização do Dinheiro" de F.A. Hayek e "Ambientalismo: Uma Visão de Mercado" com o Instituto Mais Liberdade.



**André Pinção Lucas** é licenciado e mestre em Engenharia Informática pelo Instituto Superior Técnico, com especialização nos ramos de Inteligência Artificial e Sistemas de Informação Empresariais, André Pinção Lucas é cofundador e Diretor Executivo do Instituto +Liberdade,.

Foi consultor estratégico na McKinsey & Company e liderou áreas de desenvolvimento e análise de negócio na Sonae MC; esteve envolvido em projetos transformacionais na The Navigator Company e coliderou uma *startup* tecnológica.

É coautor dos livros "Milhões a Voar - As mentiras que nos contaram sobre a TAP", "Portugal em 50 Factos - Um retrato desconcertante de um país estagnado", e "Trancas à Porta - Desfazendo mitos sobre a crise da habitação", todos da Coleção +Liberdade. Foi ainda um dos autores convidados do livro "79 vozes pela Literacia Financeira" do Iscte Executive Education.

# Referências bibliográficas

XXIII Governo Constitucional (2024): "Programa do XXIII Governo Constitucional" ([link](#)).

Accounting for Transparency (2022): "Global MNC Tax Complexity Survey" ([link](#)).

AD (2024): "Programa eleitoral AD 2024" ([link](#)).

Alinaghi, N., & Reed, W. R. (2021): "Taxes and Economic Growth in OECD Countries: A Meta-analysis". *Public Finance Review*, 49(1), 3-40. ([link](#)).

Alves, C. F. (2024), "Reflexão sobre as Implicações Concorrenciais da Elevada Carga Tributária sobre o Rendimento das Empresas", SEDES ([link](#)).

Amador, J. , Cabral, S. & Ringstad, B. (2019): "Que custos de contexto estão associados à produtividade das empresas portuguesas?", Banco de Portugal ([link](#)).

Asen, E. (2021): "Survey Shows Growing Tax Complexity for Multinationals", Tax Foundation ([link](#)).

Baker, S. R., Teng Sun, S. & Yannelis, C. (2020): "Corporate Taxes and Retail Prices", NBER Working Papers 27058, National Bureau of Economic Research, Inc.

Bakija, J., Narasimhan, T. (2015): "Effects of the level and structure of taxes on long-run economic growth: what can we learn from panel time-series

techniques?", *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 108, 1-57.

Barro, R. & Redlick, C. (2011): "Macroeconomic Effects From Government Purchases and Taxes," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 126(1), pages 51-102.

Block, J. (2021): "Corporate income taxes and entrepreneurship", *IZA World of Labor*, ISSN 2054-9571, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, ([link](#)).

Braz, C., Campos, M. M. & Cabral, S. (2022): "Uma análise micro da tributação sobre o rendimento das empresas em Portugal", Banco de Portugal.

Budak, T. & James, S. (2018): "The Level of Tax Complexity: A Comparative Analysis Between the UK and Turkey Based on the OTS Index". *International Tax Journal*. 27-40.

Clausing, K. (2007): "Corporate tax revenues in OECD countries". *International Tax and Public Finance*. 14. 115-133. 10.1007/s10797-006-7983-2.

Cloyne, J., Martinez, J., Mumtaz, H. & Surico, P. (2022): "Short-Term Tax Cuts, Long-Term Stimulus," NBER Working Papers 30246, National Bureau of Economic Research, Inc.

Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (2013): "Uma Reforma do IRC orientada para a competitividade, o crescimento e o emprego".

Dackehag, M., Hansson, A. (2012): "Taxation of income and economic growth: an empirical analysis of 25 rich OECD countries", Lund University Department of Economics Working Paper No. 2012/6.

Dâmaso, M. G. J. (2015): "A Simplificação Fiscal em Portugal - A perceção sobre o regime simplificado para as pequenas sociedades no contexto da tributação do rendimento".







**+Liberdade**

[maisliberdade.pt](http://maisliberdade.pt)