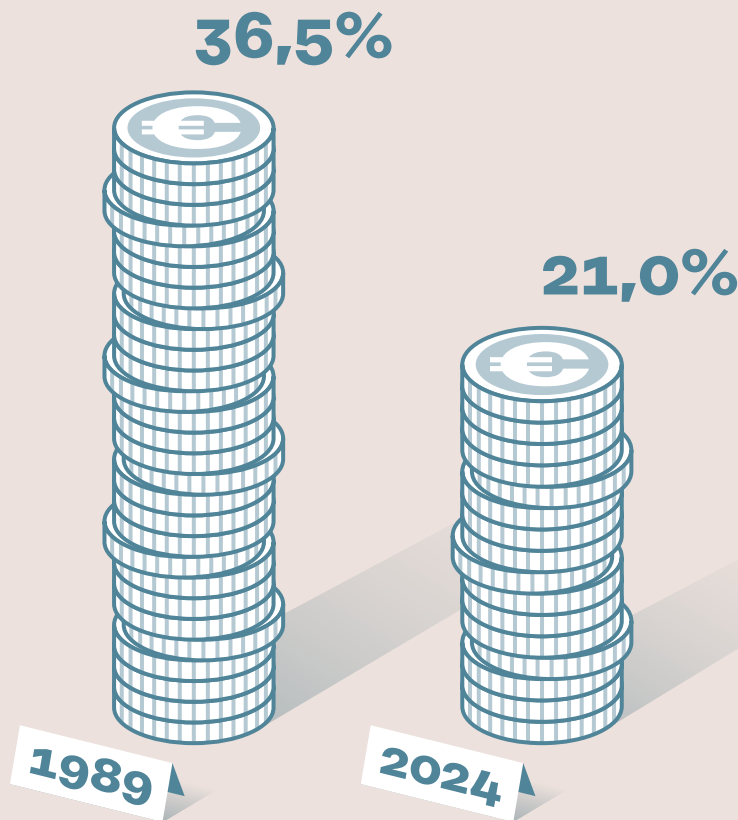


O IMPACTO DO IRC NA ECONOMIA PORTUGUESA

Qual a relevância deste estudo?

Este estudo contribui para a discussão pública atual sobre a importância da política fiscal enquanto ferramenta de incentivo à produtividade e ao crescimento da economia portuguesa.

Taxa geral do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) em 1989 e em 2024.



O contexto português em matéria de tributação das empresas

O quadro fiscal português criado no contexto da Constituição de 1976 tem sofrido inúmeras alterações ao longo dos anos. Uma dessas alterações foi ter assumido **a política fiscal como um instrumento para induzir a competitividade da economia e promover o investimento**. Neste âmbito, **importa compreender de que forma a evolução histórica da tributação do rendimento das empresas e o contexto internacional subjacente têm impactado a atividade económica em Portugal**.

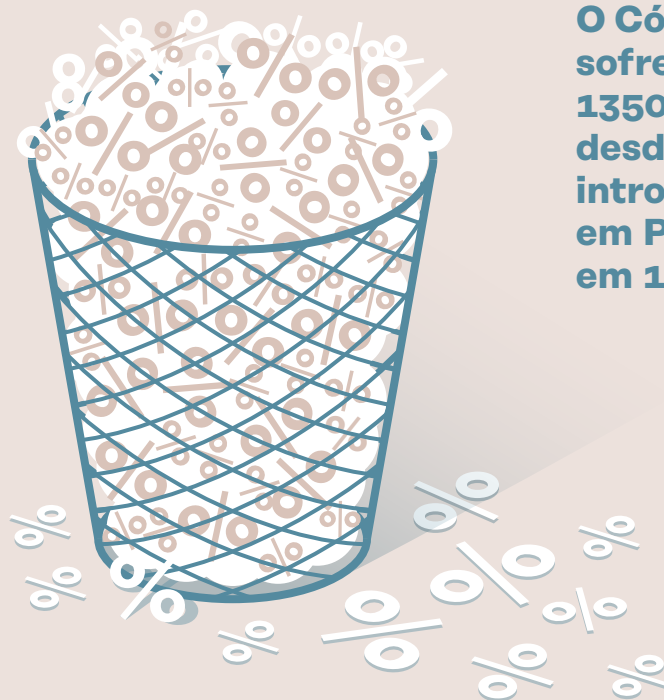
Portugal inverteu, nos últimos anos, de forma consistente, a tendência de descida das taxas de IRC que se vinha a verificar globalmente desde o final do século XX. Essa inversão deu-se no seguimento da crise financeira mundial, a partir da qual o país se distanciou bastante das

taxas praticadas noutros países europeus. **Em 2010, como medida excepcional para responder à crise económica e financeira, foi introduzida a Derrama Estadual**, uma taxa adicional que incide sobre a parte do lucro das empresas que exceda um determinado valor de referência.

Esta taxa passou a estar integrada em permanência no Código do IRC, e verificou-se também um agravamento da progressividade do imposto, por via da introdução de novos escalões e de taxas agravadas na Derrama Estadual.

Quais os objetivos deste estudo?

O principal objetivo deste estudo é avaliar se as sucessivas alterações ao código do IRC verificadas ao longo dos anos, bem como o facto de Portugal não ter acompanhado a tendência da maioria dos países da Zona Euro e da OCDE de redução da carga fiscal sobre as empresas, têm um impacto negativo na produtividade e criação de riqueza.



O Código do IRC sofreu mais de **1350 alterações** desde a sua introdução em Portugal, em 1989.

Metodologia

1.

Os autores utilizaram um modelo macroeconómico de equilíbrio geral — **variantes deste quadro conceptual são frequentemente usadas pelas principais instâncias europeias, como a Comissão Europeia e o BCE, e pelos governos nacionais** — calibrado para a economia portuguesa, para analisar os impactos do IRC num conjunto de variáveis macroeconómicas em Portugal.

2.

Realizaram-se simulações através do referido modelo, no sentido de analisar o impacto económico das principais mudanças históricas do IRC:

- **Qual o impacto esperado na economia portuguesa de uma redução da taxa efetiva de IRC?**
- **Qual o impacto das sucessivas alterações ao quadro fiscal do IRC (i.e., da instabilidade legislativa) na economia portuguesa?**
- **Qual o impacto da progressividade do IRC na economia portuguesa?**

NOTA: O modelo considera que a despesa inerente à diminuição da receita fiscal por via da redução do IRC é financiada por um aumento do défice, e este défice é pago através de um aumento dos impostos sobre o consumo (IVA), o que acontece lentamente ao longo do tempo. Assim, as alterações ao IRC analisadas não colocam em causa a sustentabilidade da dívida pública. O impacto desta compensação fiscal sobre as decisões dos agentes económicos e consequentes dinâmicas agregadas da economia é reduzido, no curto e no longo prazo, em todas as simulações.

O que este estudo não faz:

- O modelo utilizado não é adequado para estudar os impactos na desigualdade de rendimento ou na distribuição da riqueza, uma vez que não incorpora dimensões cruciais que distinguem os agentes económicos.
- O modelo utilizado não permite analisar de que forma as alterações à taxa de IRC induzem um reajustamento da estrutura de capital ótima escolhida pelas empresas, e que impacto tal reajustamento teria na amplificação dos efeitos da reforma fiscal na atividade económica.
- Este modelo não tem em linha de conta a incerteza regulatória, i.e., de que forma uma maior incerteza sobre o quadro fiscal futuro afeta as decisões dos agentes económicos.
- Apesar de o modelo incluir empresas com diferentes níveis de lucro, o estudo não permite avaliar diferenças entre empresas de setores de atividade distintos — mais ou menos expostos à concorrência internacional — no que diz respeito à sua reação a reformas fiscais.

De acordo com as simulações realizadas através do modelo...

1.

Uma redução da taxa efetiva do IRC para todos os escalões em 7,5 pontos percentuais (p.p.) faz aumentar o PIB em 1,44% no curto prazo (após dois anos) e em 1,40% no longo prazo (após dez anos). A remuneração do trabalho melhora com a redução do IRC, aumentando em 1,79% após dez anos. Este resultado indica que as elevadas taxas do IRC incidem de forma desproporcionada sobre os trabalhadores.

2.

Uma redução do IRC na Zona Euro e no resto do mundo que não é acompanhada por Portugal resulta numa diminuição do consumo agregado e do investimento privado. Apesar disso, a perda de competitividade interna acaba por melhorar a balança comercial, contrabalançando em parte o efeito nestes dois indicadores.

3.

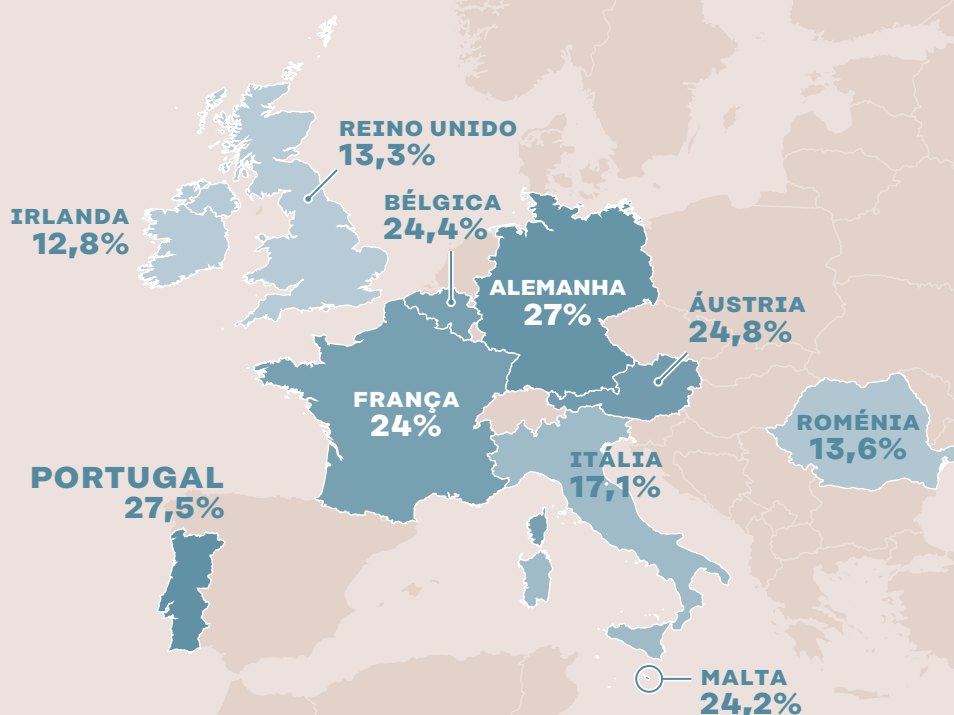
A instabilidade legislativa no código do IRC tem um impacto negativo sobre a atividade económica: uma redução da taxa efetiva do IRC em 7,5 p.p., seguida de uma subida da taxa nos mesmos 7,5 p.p. após um ano (simulando uma reforma seguida de uma contrarreforma), faz com que o PIB e, principalmente, o consumo caiam de forma permanente (0,03% e 1,01% no longo prazo, respetivamente).

4.

A diminuição da progressividade do IRC, simulada através da redução da taxa média efetiva nos escalões superiores, permite um aumento no PIB. Este exercício simula uma redução da taxa nominal de 10,5 p.p. para o escalão superior, de 7,5 p.p. para o 3.º escalão, e de 6,5 p.p. para o 2.º escalão, mantendo inalterada a taxa nominal do escalão inferior. Os resultados apontam para um aumento do PIB de 0,7% no curto prazo (após dois anos), e de 0,2% no longo prazo (após dez anos).

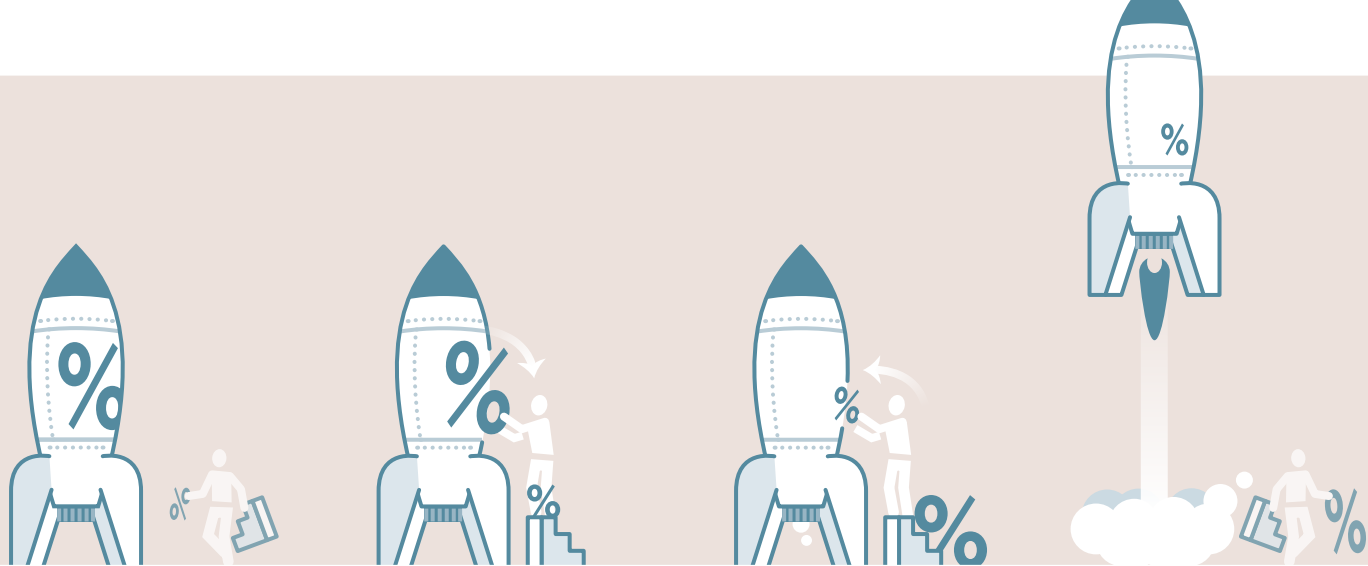
Portugal é significativamente afetado pela elevada taxa efetiva média de IRC, o que resulta na perda de competitividade fiscal.

Taxa efetiva de IRC na Europa
(OCDE, 2022)



O IRC distorce decisões económicas relacionadas com o investimento, o trabalho e a produção. Quando o IRC baixa, essas distorções diminuem, o que leva a um aumento do PIB, devido a:

- um aumento do investimento em capital físico e em investigação e desenvolvimento;
- um aumento da competitividade das empresas domésticas;
- um aumento generalizado do consumo, alimentado por uma melhoria do rendimento disponível das famílias.



Os autores recomendam o reforço do papel do IRC enquanto instrumento de estímulo ao crescimento económico, através de...

1.

redução substancial da taxa nominal de IRC;

2.

regresso à estrutura originária puramente proporcional do imposto, abolindo-se a Derrama Estadual e qualquer tipo de elemento progressivo com efeito económico relevante e que contribua para a criação de ineficiência e custos de contexto;

3.

ponderação da eliminação da Derrama Municipal (taxa adicional que varia consoante o município), por força da complexidade que introduz e pela inexistência de pressupostos jurídicos ou económicos que a justifiquem, sem deixar de estudar a criação de medidas de compensação de receita para as autarquias locais, privilegiando respostas indutoras de eficiência económica.

Para promover a estabilidade do IRC, propõe-se a introdução de regras que disciplinem a produção de leis fiscais. Em particular, recomenda-se:

- a estipulação de um prazo para a entrada em vigor de normas tributárias, suficientemente dilatado para assegurar a previsibilidade junto dos sujeitos passivos;
- a imposição de períodos de discussão prévia, devidamente regulamentados;
- a realização obrigatória de avaliações de impacto económico, *ex ante* e *ex post*, designadamente sempre que se trate de alterações fiscais que emanem de processos de reforma fiscal.

NOTA: Em paralelo, propõe-se a criação de estruturas técnicas permanentes junto dos decisores, ou a adaptação de estruturas já existentes, que se dediquem ao estudo continuado de soluções de política fiscal e de previsão de impactos.

Autores

Pedro Brinca, coordenação (Nova SBE) // Afonso Souto de Moura (Banco de Portugal) // Francisca Osório de Castro (MLGTS) // João B. Duarte (Nova SBE) // Miguel Cortez Pimentel (sócio da Garrigues) // Paulo Nuncio (sócio da MLGTS aquando da feitura do estudo e atual líder parlamentar do CDS-PP).

**FUNDAÇÃO**
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS

[www. ffms.pt](http://www.ffms.pt)

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e autores // Maio de 2024

Design e infografias: Guidesign // Impressão: Guide, Artes Gráficas, Lda.