

Uma análise micro da tributação sobre o rendimento das empresas em Portugal

Cláudia Braz
Banco de Portugal

Sónia Cabral
Banco de Portugal

Maria Manuel Campos
Banco de Portugal

Janeiro de 2022

Resumo

Este artigo centra-se no imposto sobre o rendimento das empresas (IRC) em Portugal, apresentando uma descrição abrangente da respetiva evolução e funcionamento. Adicionalmente, são calculadas taxas efetivas de imposto (ETR, na sigla inglesa) ao nível da empresa, com recurso a uma base de dados micro, e analisada a sua relação com diversas características das empresas no período 2010-2019. Os resultados mostram que Portugal é um dos países da OCDE onde a taxa estatutária máxima de IRC é mais elevada. Embora a taxa normal tenha diminuído ao longo do tempo, a progressividade do imposto tem vindo a aumentar e a coleta encontra-se muito concentrada num pequeno conjunto de grandes empresas. Os resultados de uma análise de regressão apontam para a existência de efeitos não lineares entre a tributação efetiva e a dimensão e a produtividade das empresas, bem como de relações negativas entre as ETR e a alavancagem financeira e a intensidade capitalística. (JEL: H25, H26, L25)

1. Introdução

Nas últimas décadas, a crescente digitalização da economia e os efeitos da globalização têm colocado desafios aos sistemas de tributação sobre o rendimento das empresas em todos os países. Tipicamente, a receita dos impostos sobre as empresas não é a principal fonte de rendimento dos governos e a respetiva base de tributação é muito sensível às condições das jurisdições legais em todo o mundo.¹ Com efeito, as empresas seguem frequentemente estratégias de planeamento

Agradecimentos: As autoras agradecem especialmente os comentários e sugestões de Luís Morais Sarmiento. Agradecemos igualmente os comentários do editor, Pedro Duarte Neves, de António Antunes, Jorge Correia da Cunha, Joana Garcia, Lara Wemans e dos participantes num seminário interno no Banco de Portugal. As análises, opiniões e resultados expressos neste artigo são os das autoras e não coincidem necessariamente com os do Banco de Portugal ou do Eurosistema.

E-mail: crbraz@bportugal.pt; scabral@bportugal.pt; mmcampos@bportugal.pt

1. De acordo com a teoria clássica da tributação ótima, a tributação dos rendimentos do capital não é desejável porque se torna muito distorciva em horizontes longos. Argumentos de equidade e eficiência podem, no entanto, justificar a tributação dos rendimentos do capital. No caso do imposto sobre o rendimento das empresas, a principal restrição é a possibilidade das empresas deslocalizarem as suas atividades para o estrangeiro, mas argumentos práticos podem favorecer a sua existência (como complementar o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, uma vez que subsistem dificuldades em tributar todos os tipos de rendimento das famílias, ou tornar menos atrativa a transferência de

fiscal que exploram lacunas e diferenças na legislação para reduzir a sua carga fiscal, muitas vezes transferindo lucros para locais com taxas de imposto mais baixas. O aumento da concorrência fiscal entre países tem conduzido a uma tendência geral de redução das taxas de imposto sobre as empresas e à criação de regimes preferenciais a nível nacional. No que se refere à tributação internacional, têm sido desenvolvidos esforços para salvaguardar as bases de tributação, evitando a transferência de lucros, e para promover mecanismos de coordenação na coleta de impostos. Neste contexto, é essencial compreender o funcionamento dos sistemas de tributação sobre as empresas para avaliar as diferentes opções de política em discussão.

A literatura sobre a tributação das empresas tem uma natureza multidisciplinar, analisando frequentemente questões relevantes do ponto de vista da contabilidade e finanças empresariais, direito e/ou economia. Assim, os estudos empíricos sobre tributação das empresas são muito diversificados. Em termos de dados, as análises baseiam-se quer em agregados macroeconómicos, quer em bases de dados micro que permitem uma abordagem mais detalhada.

Os sistemas de tributação sobre o rendimento das empresas são normalmente complexos e sujeitos a diversas alterações ao longo do tempo. Para além da estrutura das taxas estatutárias, a legislação inclui normalmente outros elementos relevantes para o apuramento da carga fiscal de uma empresa, como benefícios, incentivos e deduções, quer a nível nacional quer internacional. Dada esta diversidade, as taxas estatutárias não refletem adequadamente a carga fiscal das empresas. Em alternativa, recorre-se frequentemente na literatura à taxa efetiva de imposto (ETR, na sigla inglesa para *effective tax rate*) como indicador da carga fiscal. Este indicador é definido como o rácio entre as despesas com impostos sobre o rendimento e uma medida do rendimento antes de impostos.

Este artigo pretende analisar a tributação sobre o rendimento das empresas em Portugal. Com recurso a uma base de dados micro de grande dimensão e muito detalhada, são calculadas ETR *backward-looking* para o período de 2010 a 2019. Os desenvolvimentos da última década são descritos e, adicionalmente, é investigada a relação entre a tributação efetiva e várias características das empresas, incluindo o respetivo setor de atividade, a dimensão, o nível de alavancagem e de intensidade capitalística, e a sua produtividade. Os principais padrões e relações evidenciados através de uma análise exploratória são examinados mais detalhadamente com recurso a regressões multivariadas simples. Os resultados são analisados à luz do contexto legal e da evidência fornecida por indicadores macro, incluindo uma perspetiva de comparação internacional.

Portugal apresenta atualmente uma das taxas estatutárias máximas de tributação sobre as empresas mais elevadas da OCDE. Em particular, a tendência internacional de redução das taxas estatutárias não foi seguida em Portugal na última década. A taxa normal foi substancialmente reduzida, mas o respetivo impacto parece ter sido

rendimento entre os dois impostos). Para uma compilação de literatura recente sobre como o capital deve ser tributado, veja-se Bastani e Waldenström (2020).

compensado pela introdução, em 2010, de uma sobretaxa que foi subsequentemente reforçada, quer em termos de taxas de referência quer da progressividade que lhe está subjacente. No mesmo período, a receita total em rácio do PIB permaneceu essencialmente inalterada, uma vez que a coleta está muito concentrada num pequeno número de grandes empresas não financeiras. Na amostra, a ETR média, calculada utilizando os resultados antes de impostos (EBT, na sigla inglesa) como *proxy* para o rendimento tributável, permanece desde 2014 relativamente estável em torno de 25%. Apesar da comparação deste valor com as taxas estatutárias exigir alguma cautela, note-se que é muito inferior à taxa máxima (31,5% em 2019) mas situa-se apenas ligeiramente abaixo de uma taxa estatutária média onde o EBT observado nos dados micro é usado como ponderador.

Embora a evidência na literatura não seja consensual, este artigo identifica várias relações estatisticamente significativas entre as características das empresas e as suas ETR, usando no denominador o resultado antes de impostos, juros, depreciações e amortizações (EBITDA, na sigla inglesa). As estimativas apontam para a existência de relações não-lineares entre a tributação efetiva das empresas e a sua dimensão e nível de produtividade. Os resultados também confirmam a expectativa de uma relação negativa entre as ETR e o rácio de alavancagem, uma vez que as despesas com juros são dedutíveis para efeitos fiscais mas os dividendos não. Adicionalmente, a intensidade capitalística está negativamente associada às ETR, confirmando a hipótese de que o enquadramento fiscal é favorável para empresas que investem mais em ativos fixos. Finalmente, embora os níveis de ETR difiram entre setores de atividade, os sinais e magnitudes dos coeficientes estimados para as características das empresas variam pouco. Por último, de referir que estas regressões multivariadas não pretendem estabelecer relações de causalidade.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma. A Secção 2 apresenta alguma literatura que serve de enquadramento a este estudo. Na Secção 3 é feita uma caracterização geral da tributação sobre as empresas em Portugal, incluindo uma comparação internacional. A Secção 4 descreve a base de dados e as principais variáveis de interesse. É realizada uma análise exploratória da evolução da tributação efetiva sobre as empresas portuguesas na Secção 5. A Secção 6 complementa a anterior com a estimação de algumas regressões multivariadas. A Secção 7 conclui.

2. Literatura relevante

Uma revisão detalhada da extensa literatura sobre os vários aspetos da tributação excede o âmbito deste artigo. Em alternativa, esta secção inclui uma lista não-exaustiva de referências relacionadas com o tema e nas quais se baseia o quadro analítico deste artigo, com particular ênfase em estudos com dados ao nível da empresa.

Nas últimas décadas, a tributação sobre o rendimento das empresas tem sido uma área de investigação profícua, com o surgimento de novos métodos e técnicas em diferentes áreas da literatura. Shackelford e Shevlin (2001) apresentam uma primeira revisão da investigação empírica feita até 2000 na área da contabilidade. Hanlon e

Heitzman (2010) fornecem uma síntese dos desenvolvimentos posteriores, bem como uma discussão detalhada sobre várias medidas de evasão fiscal. Mais recentemente, Wilde e Wilson (2018) revêem os estudos sobre planeamento fiscal realizados nas décadas anteriores, enquanto Wang *et al.* (2020) sintetizam os principais resultados sobre evasão fiscal na literatura das áreas da contabilidade e das finanças. Beer *et al.* (2020) centram-se na crescente investigação empírica sobre práticas de evasão fiscal a nível internacional levadas a cabo por empresas multinacionais. Tal como definido nesta literatura, o conceito de "evasão fiscal" pode compreender práticas que vão desde a redução da carga fiscal tirando partido das regras tributárias dentro da legalidade (elisão fiscal), até, no extremo oposto, à violação das leis tributárias (fraude fiscal). Como tal, estratégias agressivas por parte das empresas não implicam necessariamente práticas de reporte ilegais. A medida mais comum para aferir a evasão fiscal é a ETR observada: empresas mais agressivas do ponto de vista fiscal apresentam ETR mais baixas.

São apresentadas na literatura várias definições de ETR. Em geral, podem identificar-se dois grandes tipos de ETR ao nível da empresa: medidas *forward-looking* e *backward-looking* (veja-se Nicodème 2001 para uma discussão detalhada dos prós e contras dos dois conceitos).

Estudos centrados numa abordagem *forward-looking* não se baseiam nas ETR observadas, recorrendo a aspetos teóricos do sistema fiscal para obter taxas implícitas de imposto. Nestes estudos é calculado o valor atualizado líquido de um investimento potencial hipotético com fontes de financiamento específicas, na ausência e na presença de impostos. A tributação implícita é derivada a partir desta diferença, sendo condicional a um conjunto de hipóteses calibradas. Este método foi formalizado ao nível do país por Devereux e Griffith (1998, 2003), tendo sido adaptado para o nível da empresa por Egger *et al.* (2009).

Na abordagem das ETR *backward-looking* ao nível micro, adotada neste artigo, a tributação efetiva é derivada a partir das demonstrações financeiras das empresas, sendo tipicamente definida sob a forma de rácios entre as despesas com impostos sobre outros agregados contabilísticos, como os resultados antes de impostos ou os lucros operacionais. Estas ETR têm um papel central na investigação sobre a tributação das empresas e, tal como referido acima, surgem frequentemente como indicadores da carga fiscal de uma empresa. Uma vantagem desta metodologia reside na utilização de dados observados, permitindo assim que todos os elementos da tributação sejam tidos em consideração. Uma segunda vantagem é o facto de permitir o estudo da tributação efetiva ao nível setorial e para diferentes conjuntos de empresas, possibilitando a análise da relação entre as obrigações fiscais e as características das empresas. No entanto, sendo uma medida *backward-looking*, é determinada por decisões passadas das empresas, incluindo no que se refere ao planeamento fiscal. Como tal, esta abordagem não pode ser usada para aferir as reações comportamentais das empresas.

A literatura na área da contabilidade inclui vários contributos relativos aos detalhes do cálculo de ETR observadas a partir de demonstrações financeiras (veja-se, por exemplo, Omer *et al.* 1991 ou Plesko 2003). Independentemente das especificidades das métricas, as ETR observadas não permitem isolar os efeitos de disposições específicas dos sistemas fiscais nacionais. São medidas abrangentes, que captam de forma agregada

todos os fenômenos passíveis de reduzir a tributação face aos resultados antes de impostos, incluindo *tax-sheltering*, decisões de localização, transferência de lucros, benefícios fiscais contemplados no código do imposto, ou reação a alterações legislativas (e.g., Dyreng *et al.* 2017).

Independentemente da forma como se mede a carga fiscal de uma empresa, a literatura fornece ampla evidência de uma relação entre a tributação sobre o rendimento das empresas e as respectivas características. Gupta e Newberry (1997), um dos primeiros estudos sobre tributação efetiva com recurso a dados longitudinais ao nível da empresa, identificaram um conjunto de características que foi também adotado na maior parte da investigação subsequente. A generalidade dos estudos centra-se em características como a dimensão da empresa, a dívida financeira ou a sua intensidade capitalística, mas os resultados não são consensuais, sobretudo no que se refere à relação entre a dimensão e a tributação efetiva (Delgado *et al.* 2014 apresentam uma revisão desta literatura).

Existem vários estudos sobre a relação entre a tributação efetiva e as características das empresas de países Europeus. No caso da Roménia, Lazăr (2014) mostra que a intensidade capitalística e a alavancagem financeira têm um impacto negativo sobre as ETR das empresas, enquanto a dimensão da empresa não tem qualquer efeito. Janssen (2005) conclui que as ETR não diferem muito das taxas estatutárias nos Países Baixos, embora identifique uma relação negativa entre a intensidade capitalística e as ETR. Stamatopoulos *et al.* (2019) mostram que, na Grécia, as maiores empresas apresentam ETR mais elevadas do que as mais pequenas e que a intensidade capitalística tem uma relação negativa com as ETR. Usando uma abordagem baseada em regressões de quantis e dados para a Alemanha, Delgado *et al.* (2018) obtêm estimativas positivas para a relação entre ETR e a dimensão da empresa nos primeiros quantis, verificando-se o simétrico na parte superior da distribuição. No caso da alavancagem financeira, os resultados são opostos: o sinal da relação passa de negativo a positivo. Nicodème (2002) calcula ETR ao nível da empresa para um conjunto de onze países europeus, os Estados Unidos e o Japão, mostrando que as cargas fiscais são mais favoráveis para as grandes empresas e para setores específicos.

Para uma amostra de empresas chinesas cotadas, Hsieh (2012) identifica uma relação negativa entre a dimensão das empresas e a tributação efetiva. No entanto, os resultados de Liu e Cao (2007) sugerem a ausência de uma relação significativa entre a dimensão e a intensidade capitalística das empresas e as ETR, enquanto no caso da alavancagem financeira o efeito é negativo e significativo. Os resultados obtidos por Richardson e Lanis (2007) para a Austrália indicam que as ETR das empresas estão negativamente associadas com a sua dimensão, nível de alavancagem e intensidade capitalística. Usando dados para a Etiópia, Mascagni e Mengistu (2019) mostram que as empresas mais pequenas suportam uma carga fiscal efetiva mais elevada do que as empresas maiores, sendo a carga menor no caso das empresas médias. Adicionalmente, os autores encontram evidência de uma relação negativa entre alavancagem e intensidade capitalística e as ETR. Fernández-Rodríguez *et al.* (2021) analisam os determinantes das ETR em nove economias emergentes e concluem que a dimensão e a magnitude dos *stocks* de uma empresa afetam positivamente a sua ETR, enquanto a alavancagem e a intensidade capitalística têm um efeito negativo. Seguindo uma perspetiva distinta,

Bartolini (2018) recorre a dados ao nível da empresa para seis países da OCDE no período de 1998 a 2014 e documenta a existência de um *gap* na carga fiscal em paralelo com um *gap* na produtividade: empresas na fronteira da produtividade tendem a beneficiar de uma tributação efetiva mais baixa.

Existem estudos sobre tributação efetiva usando dados micro para Portugal, correspondendo essencialmente a dissertações de mestrado, mas com recurso a bases de dados relativamente pequenas (por exemplo, Costa *et al.* 2012, Bessa 2016, Praça 2018, Topa 2018). As suas conclusões são, em geral, semelhantes, embora os períodos e as amostras examinadas difiram: existe evidência de uma redução da ETR após a reforma do IRC de 2014; o nível de alavancagem apresenta uma relação negativa com a tributação efetiva, enquanto os sinais dos restantes regressores variam consoante a métrica de ETR usada em cada caso específico. O presente artigo contribui para esta literatura estudando a tributação efetiva das empresas portuguesas no período 2010-2019 com recurso a uma base de dados com grande dimensão e detalhe. Adicionalmente, apresenta uma descrição abrangente da evolução e funcionamento do IRC em Portugal, bem como uma caracterização baseada em indicadores macro, também com a vertente de comparação internacional.

3. A tributação do rendimento das empresas em Portugal

3.1. Informação relativa a Portugal

Em 1989 foi implementada uma reforma da tributação direta em Portugal que definiu os princípios-base de um sistema tributário moderno. Em traços gerais, vários impostos específicos sobre diferentes tipos de rendimento e um imposto abrangente sobre o rendimento foram substituídos por dois impostos aplicáveis consoante a natureza dos contribuintes: o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC). Ao longo do tempo, a tributação sobre o rendimento das empresas tem sido sujeita a modificações, mas a estrutura inicial mantém-se.

O IRC aplica-se à generalidade das entidades empresariais residentes ou com um estabelecimento permanente em Portugal. Estas empresas são tributadas sobre os seus rendimentos obtidos a nível mundial. Os impostos pagos noutros países relativos a rendimentos obtidos no estrangeiro podem dar lugar a créditos em sede de IRC. O rendimento tributável decorre da demonstração de resultados da empresa, efetuada em linha com as regras contabilísticas, sendo depois ajustado consoante as disposições definidas no código do IRC. Numa fase seguinte, os prejuízos de anos anteriores e os benefícios fiscais elegíveis podem ser deduzidos ao lucro tributável. Este é o chamado método direto de determinação da matéria coletável.² O Gráfico 1 apresenta

2. Se a aplicação do método direto não for possível, a matéria coletável é determinada com base em informação circunstancial - método indireto.

esquemáticamente o método para determinação do montante de IRC a pagar em Portugal.

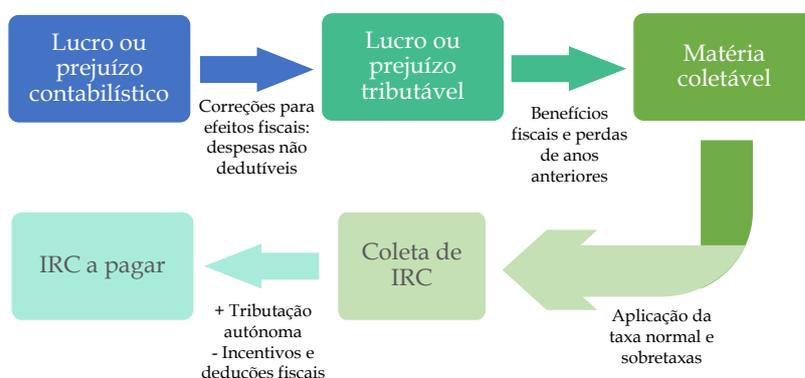


GRÁFICO 1: Determinação do imposto sobre o rendimento das empresas em Portugal

As despesas das empresas são dedutíveis para efeitos de IRC desde que estejam documentadas e tenham sido incorridas para gerar ou garantir rendimento coletável. No entanto, também existem despesas não dedutíveis. Todos os ativos fixos, com exceção dos terrenos, podem ser amortizados para efeitos fiscais. Por norma, a depreciação dos ativos fixos faz-se de acordo com o método linear e as taxas máximas e mínimas são definidas por lei. Desde 2014, as despesas com juros são dedutíveis até ao valor máximo entre (i) 1 milhão de euros ou (ii) 30% do EBITDA. Os ganhos de capital auferidos em Portugal ou no estrangeiro são considerados rendimento normal e sujeitos a IRC. Os prejuízos fiscais gerados de 2017 em diante podem ser reportados nos 5 anos seguintes, enquanto os gerados entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2016 (ou posteriormente, no caso de pequenas e médias empresas - PME³) podem ser reportados por um período de 12 anos⁴. A dedução de prejuízos fiscais está limitada a 70% do lucro tributável. Adicionalmente, os prejuízos atuais não podem ser deduzidos a lucros tributáveis declarados no passado.

Os incentivos e deduções fiscais são tidos em conta na determinação do montante de IRC a pagar, mas o imposto devido não pode ser inferior a 90% do montante que a empresa pagaria na sua ausência. Exemplos de incentivos fiscais previstos na legislação nacional incluem a Zona Franca da Madeira, incentivos contratuais para grandes projetos de investimento industrial, créditos fiscais e regimes especiais aplicáveis ao

3. De acordo com o Decreto-Lei 372/2007, a definição de micro, pequenas ou médias empresas (PME) coincide com a classificação oficial da UE, tal como descrito na Recomendação 2003/361/EC da Comissão Europeia de 6 de maio de 2003. Em linha com esta definição, PME são empresas que empregam até 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede os 50 milhões de euros ou cujo balanço é inferior a 43 milhões de euros. Dentro da categoria das PME, define-se como pequena uma empresa que emprega menos de 50 pessoas e cujo volume de negócios ou balanço são inferiores a 10 milhões de euros. As micro-empresas empregam menos de 10 pessoas e apresentam um volume de negócios ou um balanço inferior a 2 milhões de euros. Consideram-se grandes empresas todas as que não são classificadas como PME

4. No contexto da crise pandémica, o Orçamento de Estado retificativo para 2020 prolongou por mais dois anos o período para dedução dos prejuízos gerados entre 2014 e 2019 e fixou em 12 anos o período para reporte dos prejuízos gerados em 2020 e 2021, independentemente da classificação da empresa.

investimento em geral e em particular ao investimento em I&D, planos de reestruturação empresarial, o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana, entre outros. As empresas podem também deduzir ao lucro tributável 7% das entradas de capital efetuadas pelos sócios (Remuneração Convencional do Capital Social), durante 6 anos, com o limite de 2 milhões de euros por entrada. Desta forma, pretende-se dar incentivos ao financiamento por capitais próprios e reduzir o tratamento preferencial do endividamento em sede de IRC.

O apuramento do montante final de IRC a pagar reflete ainda a tributação autónoma sobre um conjunto pré-definido de despesas. A tributação autónoma foi introduzida em 2001 com o objetivo de mitigar práticas de evasão e fraude fiscal, sendo aplicável a despesas que não estão diretamente relacionadas com a atividade da empresa (despesas não documentadas, custos com a propriedade ou utilização de automóveis de passageiros, pagamentos de bónus, entre outras).

Em 2021, a taxa normal de IRC em Portugal continental situa-se em 21% (Quadro 1). Existe uma sobretaxa (derrama estadual) aplicável às empresas com lucros tributáveis mais elevados e uma taxa reduzida de 17% que incide sobre os primeiros 25 000 euros do rendimento tributável das PME. Adicionalmente, caso as empresas tenham um volume de negócios inferior a 200 000 euros e um balanço inferior a 500 000 euros, entre outros requisitos, podem optar pelo regime de tributação simplificado. Finalmente, importa notar a existência de taxas normais mais reduzidas nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores: atualmente, as mesmas correspondem a 20% e 16.8%, respetivamente.

	Taxa (%)
Taxa normal	21
PME (rendimento tributável até €25 000) ^{a)}	17
Derrama estadual, para empresas com rendimento tributável: ^{b)}	
entre €1,5 e €7,5 milhões	3
entre €7,5 e €35 milhões	5
acima de €35 milhões	9
Derrama municipal ^{c)}	1,5

QUADRO 1. Taxas de IRC em vigor em Portugal continental, 2021 | Em percentagem

Notas: a) A taxa reduzida aplica-se aos primeiros 25 000 euros de rendimento coletável, aplicando-se a taxa normal aos lucros remanescentes.

b) No caso do rendimento tributável acima de 1,5 milhões de euros: i) quando se encontra entre 7,5 e 35 milhões, aplica-se uma taxa de 3% aos 6 milhões seguintes e uma taxa de 5% ao montante acima de 7,5 milhões; ii) quando o rendimento tributável é superior a 35 milhões de euros, aplica-se uma taxa de 3% aos 6 milhões seguintes, 5% aos 27,5 milhões seguintes e 9% aos lucros acima de 35 milhões de euros.

c) A taxa máxima é de 1,5% mas os municípios podem cobrar uma sobretaxa mais reduzida no caso de empresas com volume de negócios até 150 000 euros.

Embora a arquitetura do IRC tenha permanecido estável desde a sua criação, foram introduzidas várias alterações ao longo dos anos (Gráfico 2). As principais alterações decorreram de considerações relacionadas com a concorrência fiscal, a incorporação de normas aprovadas ao nível da Comissão Europeia/UE, a promoção do investimento, e o combate à fraude e evasão fiscal. Num contexto em que outras economias reduziram as suas taxas de imposto, a preocupação com uma possível perda de competitividade

a nível fiscal justificou sucessivas reduções da taxa normal de 36,5% em 1990 para 21% em 2021. No entanto, foi introduzida uma sobretaxa em 2010, no âmbito de um pacote de medidas de consolidação que visava a redução do défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública. Desde então, esta sobretaxa tornou-se mais progressiva por via da introdução de novos escalões e taxas.⁵ A progressividade do IRC pode também decorrer do sistema de benefícios, deduções e incentivos fiscais. O seu elevado número e frequentes alterações dificulta a avaliação do seu impacto conjunto. De acordo com o relatório de um grupo de trabalho mandatado em 2019 para analisar os benefícios fiscais em vigor em Portugal (*Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais* 2019), o seu número excede os 500⁶, dos quais 121 dizem respeito ao IRC. Adicionalmente, o grupo concluiu que, para mais de metade destes benefícios, a despesa não se encontra quantificada ou não é possível quantificá-la com base na informação disponível.

Relativamente à administração do IRC, os períodos contabilístico e tributário coincidem com o ano civil. Os contribuintes empresariais devem apresentar a declaração eletrónica referente a um dado ano na primeira metade do ano seguinte. O imposto a pagar é determinado diretamente pelo contribuinte (auto-liquidação) e as empresas devem realizar os pagamentos por conta ao longo do ano. Estes adiantamentos correspondem a 80% do imposto liquidado do ano anterior, no caso de empresas cujo volume de negócios não exceda os 500 000 euros. Para empresas com um volume de negócios superior, os pagamentos por conta correspondem a 95%. Os pagamentos por conta devem ser feitos em três entregas: julho, setembro e dezembro. Adicionalmente, é necessário realizar um pagamento especial por conta que funciona como um limite inferior para o imposto a pagar e que está a ser eliminado gradualmente. Para as empresas sujeitas à sobretaxa estadual, é devido um pagamento por conta adicional que é também feito em três prestações, simultaneamente com os pagamentos regulares. Todos os adiantamentos podem dar lugar a reembolso em função do imposto liquidado para o período em questão.

Em termos de receita fiscal, o IRC é o terceiro maior imposto em Portugal. Em média, nas últimas duas décadas, representou 8,7% da carga fiscal, o que compara com 23% e 16,9%, respetivamente nos casos do IVA e do IRS. Em rácio

5. Um sistema fiscal é progressivo quando a taxa marginal de imposto é superior à taxa média de imposto. Neste caso, a avaliação é feita ao nível da empresa, tendo o rendimento tributável como referência. A progressividade do IRC em Portugal pode ser ilustrada com alguns exemplos simples utilizando as taxas do Quadro 1. Considere-se que a empresa A é uma PME e tem um rendimento tributável de 100 000 euros no final de 2021. Até 25 000 euros, a taxa aplicável é de 17% e o remanescente desse limite será tributado a 21% (taxa normal). Agora, considere-se que a empresa B é uma grande empresa com um rendimento tributável de 40 milhões de euros no final de 2021. A taxa normal de 21% aplica-se até ao limite de 1,5 milhões de euros. O excesso desse limite é dividido em três partes: uma igual a 6 milhões de euros, à qual se aplica uma sobretaxa estadual de 3%; outra igual a 27,5 milhões de euros, à qual se aplica uma sobretaxa de 5%, e outra igual ao rendimento tributável superior a 35 milhões de euros, à qual se aplica uma sobretaxa de 9%. Por uma questão de simplicidade foi excluída destes exemplos, mas é acrescentada uma derrama municipal às taxas acima mencionadas (0% a 1,5% do rendimento tributável, dependendo do município onde a empresa está localizada).

6. Este número não inclui os benefícios associados a taxas municipais ou determinados pelas autoridades locais, nem as taxas preferenciais de IVA (taxas reduzida e intermédia).

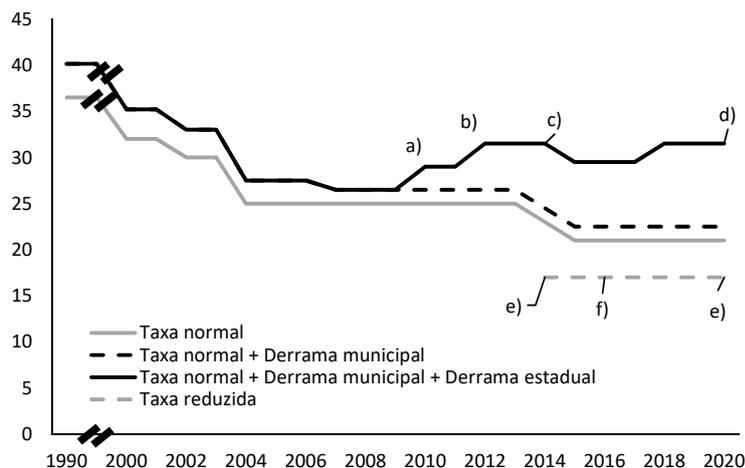


GRÁFICO 2: Evolução das taxas estatutárias de IRC em Portugal continental | Em percentagem

Notas: Relativamente à derrama estadual, as alterações legislativas foram as seguintes:

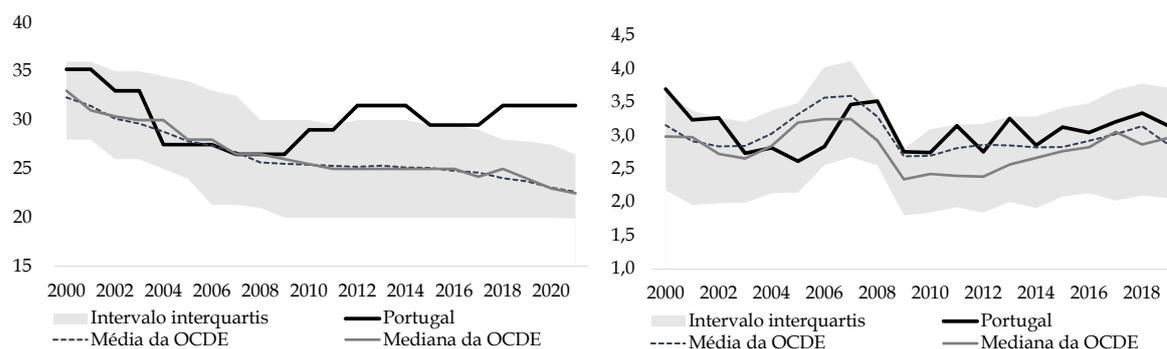
- a) 2010 - 2.5% para rendimentos tributáveis acima de 2 milhões de euros;
 - b) 2012 - 3% para rendimentos tributáveis entre 1,5 e 10 milhões e 5% quando acima de 10 milhões;
 - c) 2014 - 3% para rendimentos tributáveis entre 1,5 e 7,5 milhões de euros, 5% se entre 7,5 e 35 milhões e 7% quando acima de 35 milhões;
 - d) 2018 - 3% para rendimentos tributáveis entre 1,5 e 7,5 milhões de euros, 5% entre 7,5 e 35 milhões e 9% quando acima de 35 milhões de euros. Não houve mais alterações até 2021.
- À taxa reduzida foi introduzida em 2014 e aplica-se apenas a PME:
- e) aos primeiros 25 000 euros de rendimento tributável em 2014-2015 e 2020-2021.
 - f) aos primeiros 15 000 euros de rendimento tributável em 2016-2019.

do PIB, o seu peso é relativamente pequeno quando comparado com os dois outros impostos principais, correspondendo em média a 3% em 2000-2020. Esta percentagem permaneceu relativamente estável neste período apesar das várias alterações ao código do imposto, nomeadamente no que se refere às taxas. Na média da UE também se verificou esta relativa estabilização (Nicodème *et al.* 2018).

3.2. Comparação internacional

Nos países da OCDE, verificou-se uma redução contínua e generalizada das taxas do imposto sobre o rendimento das empresas ao longo das últimas duas décadas (Gráfico 3 - Painel A). Nos países com taxas mais baixas (percentil 25), o ajustamento parece ter ocorrido sobretudo até ao início da crise financeira de 2008/2009. Esta tendência verificou-se igualmente nos países com taxas mais elevadas (percentil 75), embora neste caso se observe também uma aceleração da redução a partir de 2015 que terá conduzido a uma maior convergência das taxas de IRC dos diferentes países. Portugal surge neste contexto como um caso diferente. A redução da taxa normal acentuou-se depois de 2000 mas foi mais do que compensada pela introdução e posterior aumento da sobretaxa estadual aplicável aos escalões de rendimento tributável mais elevados. Consequentemente, Portugal é um dos países onde a taxa estatutária máxima de IRC é mais elevada, situando-se acima ou em linha com o percentil 75 desde 2012 e entre as três mais elevadas desde 2018.

Em Portugal, a receita de IRC em percentagem do PIB situou-se sistematicamente acima da média da OCDE, mas abaixo do percentil 75 (Gráfico 3 - Painel B). A diferença face ao percentil 75 acentuou-se nos últimos anos, contrastando com a evolução recente das taxas. Este resultado pode ser parcialmente explicado pelo aumento da progressividade do sistema português associado à introdução e maior importância da sobretaxa. Outra explicação possível é a relativa generosidade dos benefícios, incentivos e deduções fiscais. Outras razões podem estar relacionadas com a existência de diferenças nas bases de tributação e na dimensão do setor empresarial entre países (Nicodème *et al.* 2018).



(A) Taxa estatutária máxima de IRC, 2000-2021 | em (B) Receita de IRC, 2000-2019 | Em percentagem do PIB

GRÁFICO 3: Taxa estatutária máxima e receita de IRC - Portugal e países da OCDE

Fonte: OCDE - *Tax database*.

Notas: A área a sombreado corresponde ao intervalo interquartis, ou seja, a diferença entre os percentis 75 e 25 das respetivas distribuições dos países da OCDE. A OCDE designa a taxa estatutária máxima aqui apresentada como a "taxa combinada de IRC". Esta taxa considera as taxas estatutárias normais a nível nacional e sub-nacional. No último caso, a taxa de IRC reflete a taxa representativa a nível municipal. A derrama estadual está incluída.

No caso dos países da área do euro, é possível estimar a magnitude do efeito conjunto da progressividade das taxas e dos benefícios, incentivos e deduções fiscais. A Comissão Europeia publica regularmente uma taxa implícita de imposto sobre o rendimento das empresas a partir de dados de Contabilidade Nacional. Em particular, o excedente bruto de exploração das empresas financeiras e não financeiras é usado como *proxy* para o rendimento tributável, adicionando, em termos líquidos, juros, rendas, dividendos e rendimentos de propriedade de seguros. O Gráfico 4 ilustra os resultados obtidos para 2019, verificando-se que, para todos os países com exceção da Eslovénia, a taxa implícita de imposto sobre as empresas é inferior à taxa estatutária máxima. Portugal tem um dos valores mais elevados em ambas as medidas, mas a diferença entre elas é relativamente pequena: cerca de 25%, sendo a sétima menor neste grupo de países.

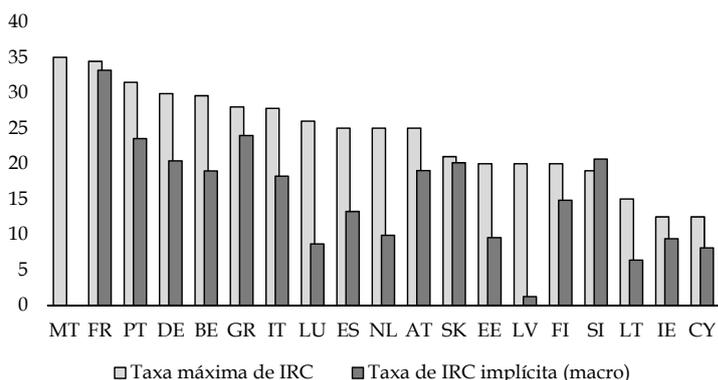


GRÁFICO 4: Taxa máxima estatutária (incluindo sobretaxas) e taxa implícita (macro) de imposto sobre as empresas - Países da área do euro (2019) | Em percentagem

Fonte: Comissão Europeia - *Taxation data*.

Nota: Os dados para a taxa implícita de Malta não estão disponíveis. No caso do Luxemburgo, a informação mais recente refere-se a 2018.

4. Base de dados e definição das variáveis

4.1. A medida de taxa efetiva de imposto (ETR)

Como referido na Secção 2, a metodologia de ETR *backward-looking* baseada em dados micro é particularmente útil para aferir diferenças na tributação efetiva entre diferentes tipos de empresas. Em termos gerais, estas ETR podem ser definidas como o rácio entre as despesas com o pagamento de impostos e os rendimentos antes de impostos. No entanto, a escolha do indicador mais apropriado não é óbvia, existindo várias alternativas na literatura, quer para o numerador quer para o denominador.

As empresas reportam as suas despesas com impostos em duas componentes: impostos correntes e diferidos. Os últimos dizem respeito a eventos passados, incluindo prejuízos ou reavaliações de ativos, que têm impacto nas obrigações fiscais futuras. Como tal, optou-se neste artigo por não considerar a componente de impostos diferidos e centrar a análise apenas na componente corrente. Relativamente à tributação autónoma, a mesma é reportada separadamente por algumas empresas na base de dados, embora noutros casos esteja incluída na componente corrente do imposto. Assim, optou-se por considerar a tributação autónoma no numerador das medidas de ETR.

No que respeita ao denominador, a literatura apresenta diversas alternativas, desde o volume de negócios ao rendimento antes de impostos (veja-se, por exemplo, Lazăr 2014 para uma discussão). O denominador usado mais frequentemente é o EBT, resultando numa ETR que permite alguma comparabilidade com as taxas estatutárias de IRC e com as taxas implícitas derivadas a partir das Contas Nacionais. Na margem, e para uma empresa que não beneficie de tratamentos preferenciais em termos de impostos, usar o EBT no denominador deverá resultar numa ETR igual à taxa estatutária de imposto. No entanto, para estudar a relação entre a carga fiscal das empresas e as suas características específicas, o conteúdo informativo de um rácio com o EBT pode não ser o mais apropriado. Com efeito, tanto o numerador (despesa de imposto sobre o rendimento) como o denominador (rendimento) refletem reações comportamentais

ligadas a preferências fiscais, logo qualquer variação sistemática nas ETR devido às atividades de planeamento fiscal das empresas não será devidamente detectada. Por exemplo, *ceteris paribus*, um montante mais elevado de dívida conduz a despesas com juros mais altas, resultando em despesas com impostos mais baixas, mas também num EBT inferior, o que, por sua vez, pode levar a um aumento da ETR dessa empresa. Como tal, a literatura que utiliza dados micro tende a incluir também análises baseadas noutros indicadores.

Um denominador alternativo que exclui várias distorções induzidas por práticas de planeamento fiscal é o resultado operacional bruto, i.e., o EBITDA. Um rácio calculado com o EBITDA tem a vantagem de isolar no numerador o efeito sobre os impostos pagos de rubricas dedutíveis, como despesas com juros e depreciações. Considere-se, por exemplo, a situação em que uma empresa depende mais do financiamento com dívida do que do financiamento com capitais próprios. Dado que as despesas com juros são dedutíveis nos impostos mas os dividendos não, espera-se que as empresas com maior alavancagem financeira paguem impostos relativamente mais baixos. Uma ETR calculada com o EBITDA irá captar adequadamente este efeito. Assim, a utilização do EBITDA melhora a comparabilidade entre empresas e setores com diferentes estruturas de financiamento e graus de intensidade capitalística.⁷ Uma limitação de usar o EBITDA advém dos níveis correspondentes das ETR serem inferiores aos calculados utilizando o EBT, não devendo, como tal, ser comparados com as taxas estatutárias. Se definirmos o rendimento de uma empresa como o valor residual disponível para remunerar os acionistas, depois de remunerar todos os outros factores produtivos, então o EBITDA não corresponde a esta definição de rendimento e tende a introduzir um enviesamento para baixo nos níveis das ETR.

Com base nestas considerações, e em linha com Nicodème (2002) e Lazăr (2014), optou-se por usar o EBITDA no denominador (ETR2) quando se comparam setores e empresas e na análise de regressão. O EBT (ETR1) é utilizado para algumas análises alternativas, sobretudo devido à sua melhor comparabilidade com as taxas estatutárias. De qualquer forma, deve ter-se cautela na comparação entre a ETR1 e as taxas estatutárias. Em primeiro lugar, o EBT fornece apenas uma medida aproximada do rendimento tributável, que por seu turno não é reportado diretamente nas declarações financeiras das empresas. Em segundo lugar, devem ter-se em conta dois fatores adicionais com efeitos opostos: os incentivos e deduções fiscais, que reduzem a ETR relativamente às taxas estatutárias, e a tributação autónoma, que a aumenta.

4.2. Descrição da base de dados

Este artigo utiliza dados de balanço ao nível da empresa baseados na informação reportada pelas empresas portuguesas no âmbito da Informação Empresarial

7. Utilizar o EBITDA no denominador não acautela todas as distorções resultantes do planeamento fiscal das empresas. Por exemplo, não permite captar estratégias mais sofisticadas de planeamento fiscal usadas por empresas multinacionais para diminuir a sua carga fiscal efetiva, tais como alterações nos preços de transferência ou a escolha estratégica da localização de ativos intangíveis (e.g., Beer *et al.* 2020). A informação disponível na nossa base de dados não permite controlar para estas práticas.

Simplificada (IES). Entre 2010 e 2019 a IES segue as mais recentes regras contabilísticas e cobre virtualmente o universo das empresas não financeiras portuguesas.⁸ A cobertura universal da IES decorre da sua própria natureza, uma vez que é o veículo através do qual as empresas cumprem as suas obrigações de reporte à administração fiscal e às autoridades estatísticas. A informação fiscal é, no entanto, menos completa do que a incluída noutra tipo de reporte (por exemplo, o Modelo 22). No âmbito da IES, as empresas fornecem anualmente informação detalhada sobre dados de balanço e de demonstração de resultados. Adicionalmente, a base de dados inclui informação sobre várias características das empresas, como o número de empregados, a idade ou o principal setor de atividade, de acordo com a Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE-Rev 3).

Os dados foram filtrados no sentido de eliminar observações erróneas, inconsistentes ou inexistentes. Em primeiro lugar, restringiu-se a análise a empresas para as quais existe informação sobre um conjunto de variáveis-chave, como a respetiva idade, localização geográfica e setor de atividade. Em segundo lugar, a amostra foi também restringida de forma a incluir apenas empresas com valores estritamente positivos de produção, consumos intermédios, valor acrescentado bruto, emprego, custos de trabalho e ativos totais. Adicionalmente, a análise centra-se apenas em empresas localizadas em Portugal continental: nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores aplicam-se taxas estatutárias distintas e a existência da Zona Franca da Madeira poderia influenciar os resultados.

A definição da nossa principal variável de interesse - a ETR - implica restrições adicionais à amostra. Como detalhado acima, a ETR foi definida como o rácio entre as despesas com impostos e uma medida do rendimento antes de impostos. Valores negativos no numerador ou no denominador resultam em ETR não interpretáveis do ponto de vista económico. Assim, seguindo a prática habitual na literatura, estas observações foram excluídas da análise, embora restringir a amostra a empresas com lucros e gastos com o pagamento de impostos positivos possa induzir alguns problemas de seleção. Adicionalmente, a existência de valores muito baixos no denominador pode resultar em rácios de ETR com magnitudes pouco razoáveis, pelo que apenas se consideram empresas cujos lucros excedem os seus gastos com impostos. Na prática, a amostra inclui apenas empresas cuja ETR se situa entre 0% e 100% e que têm valores estritamente positivos de resultados antes de impostos e despesas com impostos. Esta restrição elimina cerca de 37,5% das observações ao longo do período, dos quais 87,5% dizem respeito a micro-empresas. No entanto, a amostra resultante cobre aproximadamente 70% do total de ativos, volume de negócios, valor acrescentado bruto e emprego. Adicionalmente, em cada ano, as empresas presentes na amostra final cobrem uma média de 90% do IRC pago por empresas não financeiras em Portugal e 70% da coleta de IRC das administrações públicas (Gráfico 5).

8. A IES trata todas as empresas ao nível individual, independentemente de serem ou não parte de um grupo económico.

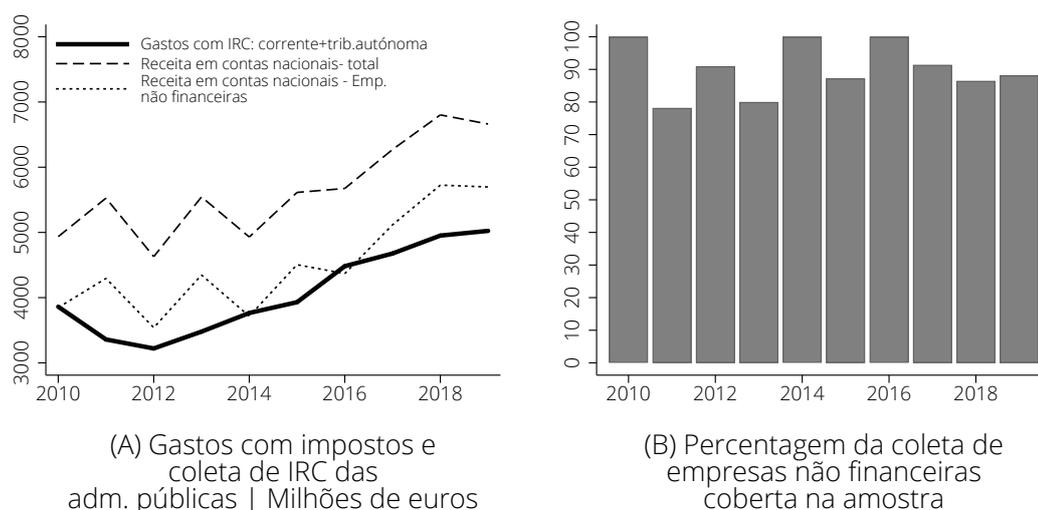


GRÁFICO 5: Despesas com impostos das empresas da amostra final e receita de IRC das administrações públicas

Fontes: Cálculos das autoras com base em informação da IES e do INE.

A amostra final é um painel não-equilibrado com informação sobre 369 526 empresas distintas e 1 564 579 observações. Em média, as empresas constam do painel em 4,2 anos ao longo de 2010-2019. Aproximadamente 23,7% das empresas estão presentes num único ano, enquanto 6,7% são acompanhadas em todo o período. O número de empresas na amostra final varia entre 123 217 em 2012 e 193 465 em 2019.

Uma análise preliminar da amostra da IES evidencia vários aspetos emblemáticos da economia portuguesa. A amostra é claramente dominada por micro-empresas⁹, as quais representam mais de 80% das observações em 2010-2019, mas pagam menos de 16% do total de impostos neste período (Gráfico 6). Em contrapartida, as grandes empresas representam apenas 0,5% da amostra mas são os contribuintes mais relevantes em termos de IRC, cobrindo quase 45% do total de impostos pagos no período. No que se refere à classificação setorial¹⁰, a maioria das observações (mais de 70%) refere-se a empresas do setor dos serviços. A indústria e a construção representam, respetivamente, cerca de 13% e 11% do total das observações. Relativamente à idade das empresas, a média situa-se em 14,4 anos. Empresas com até 5 anos de atividade representam 27% do total da amostra, enquanto 23% se encontram em atividade há mais de 20 anos. Estas características permaneceram virtualmente inalteradas ao longo de 2010-2019.

9. Para mais detalhes sobre a definição das categorias de dimensão, veja-se a nota de rodapé 3.

10. Os principais setores foram definidos de acordo com as secções da CAE-Rev. 3. O setor primário compreende as secções A (agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca) e B (indústrias extrativas) da CAE. O setor da indústria refere-se à secção C, enquanto o setor da eletricidade, gás e água inclui as secções D e E e a construção diz respeito à secção F. O setor dos serviços compreende todas as secções da G em diante.

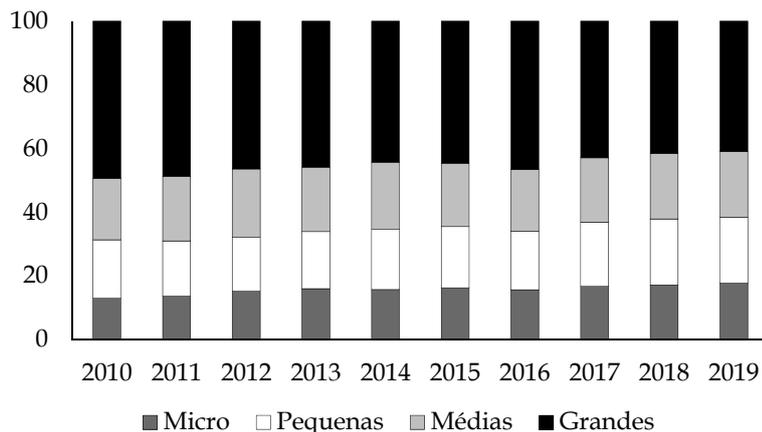


GRÁFICO 6: Percentagem do total de impostos sobre o rendimento pagos pelas empresas, por categoria de dimensão

Nota: Para mais informações sobre a definição das categorias de dimensão das empresas, veja-se a nota de rodapé 3.

Observa-se muita variabilidade entre empresas e setores no que se refere a dimensões relevantes do ponto de vista fiscal (Gráfico 7). As empresas do setor da eletricidade, gás e água apresentam os níveis mais elevados de lucros (medidos como o EBITDA em percentagem do ativo total) e de produtividade do trabalho (aproximada pelo valor acrescentado bruto por trabalhador). Em conjunto com as empresas do setor primário, o setor da eletricidade, gás e água é também aquele com rácios de alavancagem (dívida financeira em percentagem do ativo) e intensidade capitalística (peso dos ativos tangíveis no ativo total) mais altos. Em contrapartida, as empresas de construção apresentam o rácio de alavancagem mais reduzido (após um período de desalavancagem no início da década de 2010) e são consideravelmente menos intensivas em capital. Observam-se ainda diferenças entre categorias de dimensão e escalões etários. Em particular, as micro-empresas apresentam rácios de alavancagem mais baixos e o peso dos ativos tangíveis no total é também o mais reduzido entre todas as categorias de dimensão. No que se refere à idade, as empresas mais velhas têm, em média, menor rentabilidade (em percentagem do ativo) e rácios de alavancagem e intensidade capitalística mais altos.

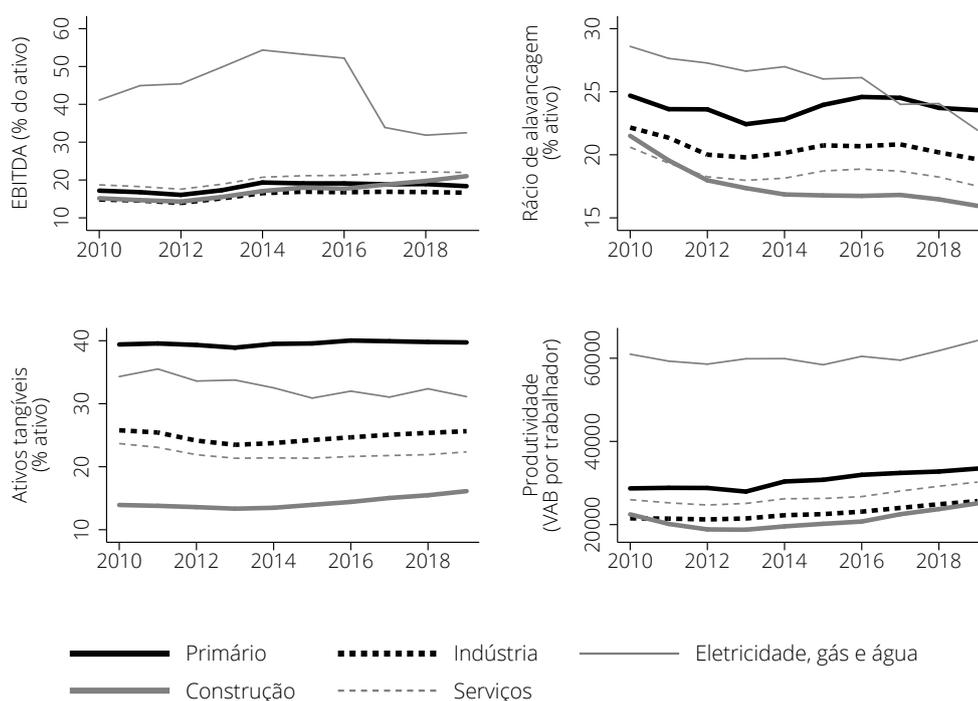


GRÁFICO 7: Caracterização das empresas por setor de atividade, 2010-2019

Nota: Veja-se na nota de rodapé 10 a definição dos setores de atividade.

5. Análise exploratória

Esta secção apresenta uma primeira análise descritiva da tributação efetiva sobre as empresas com base nos dados e nas métricas descritas na secção anterior. Em 2010, a ETR1 média (baseada no EBT) situava-se em 23,6% e a sua distribuição estava muito concentrada em níveis relativamente baixos (Gráfico 8). O seu valor era inferior ao de uma taxa estatutária média obtida ponderando as taxas em vigor pelo peso das empresas aos quais cada taxa é aplicável. Em 2012, a ETR média aumentou, coincidindo com uma redução do limiar de rendimento ao qual se aplica a sobretaxa, bem como com um aumento das taxas aplicáveis aos lucros mais elevados. Em 2014, a taxa normal de IRC baixou de 25 para 23% e foi introduzida uma taxa reduzida aplicável a PME com lucros até um determinado montante. Desde então, a taxa normal diminuiu novamente, para 21%, mas a progressividade associada à sobretaxa aumentou. Assim, houve uma reversão gradual do anterior aumento da carga fiscal efetiva e a ETR média aproximou-se da taxa estatutária ponderada, situando-se em torno de 25% nos anos mais recentes. Em geral, as alterações implementadas na última década conduziram a um aumento do número de empresas e do rendimento sujeito a taxas especiais, e a distribuição da ETR1 deslocou-se para a direita.

No painel C do Gráfico 8 apresenta-se uma comparação entre a taxa estatutária ponderada e as ETR calculadas com base no EBT e o EBITDA. As medidas ETR1 e ETR2 exibem essencialmente a mesma evolução ao longo do tempo, embora a primeira tenha

apresentado maior volatilidade em 2012-2014 refletindo o facto de o EBT das empresas ter caído mais do que o EBITDA em 2012.

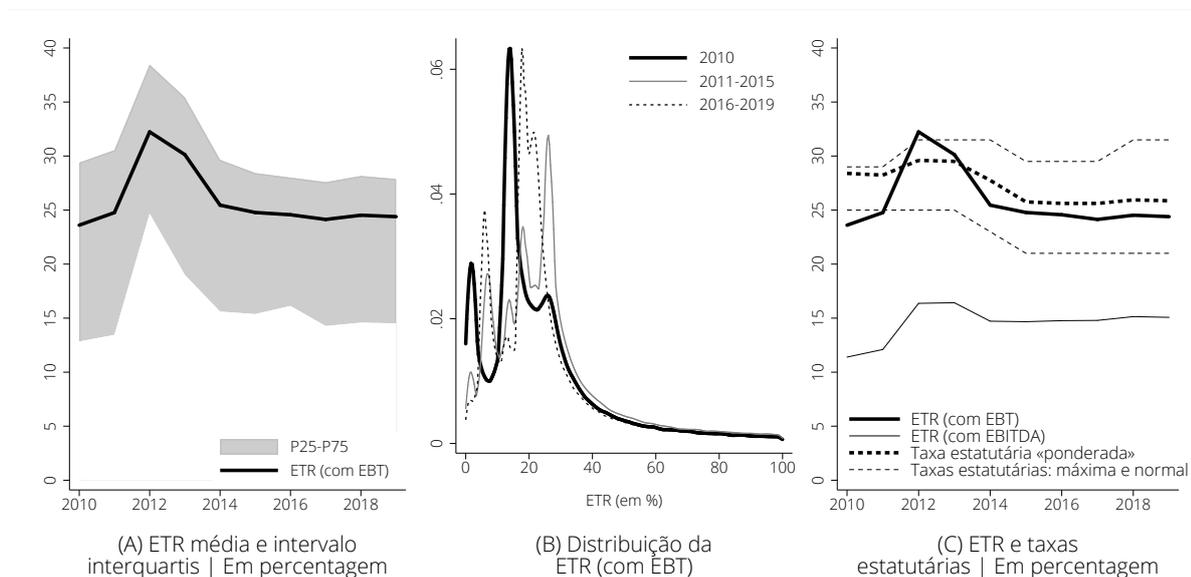


GRÁFICO 8: Taxas efetivas de imposto: níveis e distribuição

Notas: A taxa estatutária "ponderada" corresponde a uma média das diferentes taxas estatutárias (reduzida, normal e normal acrescida das sobretaxas) ponderadas pelo peso das empresas abrangidas em cada escalão em cada ano. O respetivo cálculo considerou o EBT como *proxy* para o rendimento coletável. Quer a taxa máxima quer a taxa estatutária "ponderada" incluem a taxa de 1,5% referente à derrama municipal.

Calcular as ETR usando o EBITDA como denominador (ETR2) melhora a comparabilidade entre empresas e setores com diferentes estruturas de financiamento e intensidade capitalística. Os níveis das ETR calculados desta forma variam consideravelmente entre setores e empresas refletindo diferenças em várias dimensões (Gráfico 9). As empresas dos setores dos serviços e da construção (que, no seu conjunto, correspondem a mais de 80% das empresas na amostra) apresentam a carga fiscal mais elevada em 2010-2019. Pelo contrário, os níveis mais reduzidos de tributação efetiva observam-se no setor primário. No entanto, ao longo da última década, a evolução da ETR2 média foi muito semelhante entre setores. As diferenças entre a carga fiscal de empresas de diferentes categorias de dimensão ou idade são menos marcadas¹¹ (Painéis B e C do Gráfico 9). Ainda assim, note-se que as micro-empresas e as empresas em escalões etários mais baixos parecem ter sido mais afetadas pelos desenvolvimentos de 2012-2014. As empresas mais jovens também apresentam, em média, ETR mais elevadas do que as suas contrapartes de escalões etários mais elevados.

11. Os resultados de uma regressão simples da ETR2 das empresas sobre um conjunto de *dummies* setoriais agregadas revelam que as diferenças médias na tributação efetiva entre setores durante este período são estatisticamente significativas. O mesmo resultado aplica-se às categorias de dimensão e escalões etários das empresas, mas a magnitude das estimativas é muito menor.

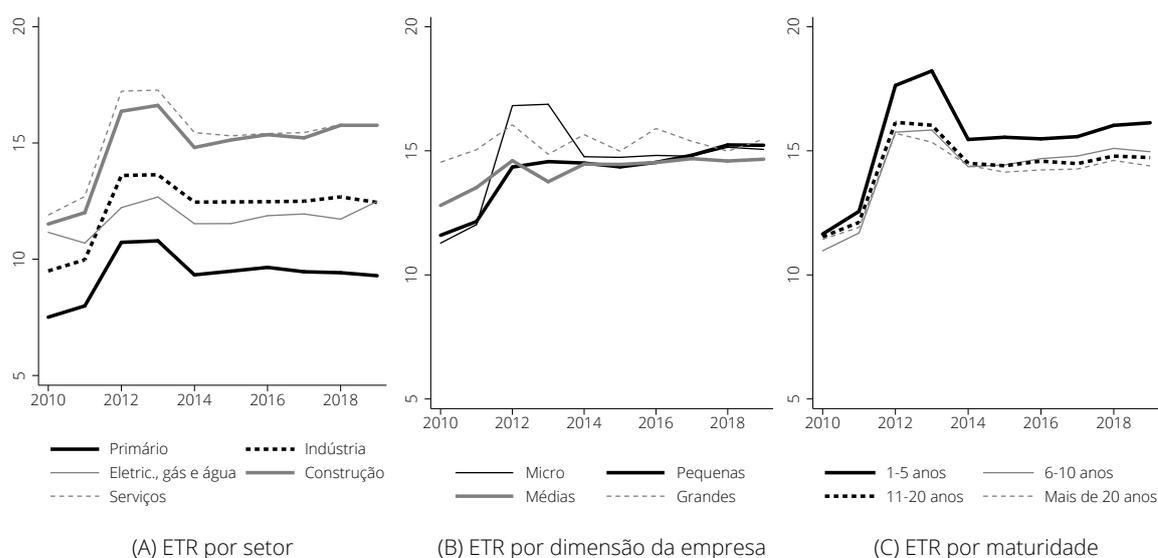


GRÁFICO 9: Taxas efetivas de imposto (ETR2) entre setores, categorias de dimensão e escalões etários | Em percentagem

Notas: A taxa efetiva de imposto sobre o rendimento corresponde ao rácio entre as despesas com o pagamento de impostos correntes (incluindo a tributação autónoma) e o EBITDA (ETR2). Para mais detalhes sobre a definição das categorias de dimensão, veja-se a nota de rodapé 3. Para a definição dos setores de atividade, ver a nota 10.

Em suma, a informação apresentada nesta secção e na anterior sugere que a carga fiscal efetiva tende a ser mais elevada no caso de setores, categorias de dimensão e escalões etários nos quais os rácios de dívida financeira e ativos tangíveis sobre o ativo total são mais baixos. Do mesmo modo, rácios mais elevados de endividamento e intensidade capitalística parecem estar associados a níveis mais baixos de ETR, medida com o EBITDA no denominador (ETR2). Com efeito, os dados sugerem uma redução da carga fiscal efetiva ao longo das distribuições dos rácios de alavancagem e intensidade capitalística (Gráfico 10). A relação entre a ETR e o ativo ou a produtividade das empresas é menos clara e o Gráfico 10 sugere a existência de efeitos não lineares. Estas relações são exploradas com maior detalhe na próxima secção.

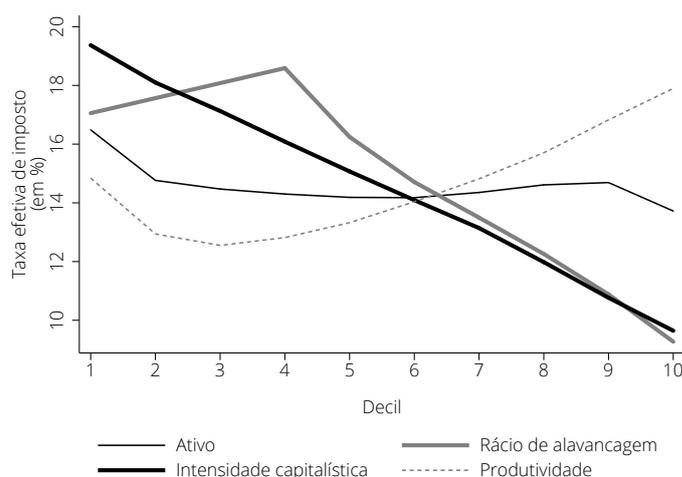


GRÁFICO 10: Taxas efetivas de imposto (ETR2) ao longo das distribuições de alguns atributos das empresas

Notas: A ETR2 corresponde ao rácio entre as despesas com o pagamento de impostos correntes sobre o rendimento (incluindo a tributação autónoma) e o EBITDA. O rácio de alavancagem corresponde à dívida financeira em rácio do ativo total, a intensidade capitalística é medida como o valor contabilístico dos ativos tangíveis em percentagem do ativo total, e a produtividade do trabalho é definida como o valor acrescentado bruto por trabalhador.

6. Análise econométrica

A análise exploratória apresentada na secção anterior é bastante indicativa das principais relações evidenciadas pelos dados. Nesta secção são investigadas mais aprofundadamente diferenças em termos das ETR entre empresas portuguesas num quadro multivariado, para isolar vários aspectos considerados anteriormente. Como atrás mencionado, as regressões incluem apenas empresas com valores estritamente positivos para os rendimentos antes de impostos e para os gastos com impostos. Adicionalmente, as estimativas resultam de um modelo empírico muito simples, pelo que não devem ser interpretadas como efeitos causais e não devem ser usadas para extrapolações para a economia como um todo ou para outras métricas de ETR.

Seguindo a literatura sobre tributação efetiva das empresas e a análise descritiva das secções anteriores, foi estimada a seguinte regressão ao nível da empresa para o período 2010-2019:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 size_{it} + \beta_2 size_{it}^2 + \beta_3 lever_{it} + \beta_4 capint_{it} + \beta_5 prod_{it} + \beta_6 prod_{it}^2 + \gamma_i + \gamma_t + \varepsilon_{it},$$

onde Y_{it} é a variável dependente de interesse: a taxa efetiva de imposto da empresa i no ano t . $size$ representa a dimensão da empresa, aproximada pelo ativo total, $lever$ é o rácio de alavancagem medido como o rácio entre a dívida financeira e o ativo total, $capint$ é a intensidade capitalística, definida como o valor contabilístico dos ativos tangíveis sobre o ativo, e $prod$ é a produtividade do trabalho, medida como o valor acrescentado bruto por trabalhador. $size^2$ e $prod^2$ representam, respetivamente, os termos quadráticos da dimensão e da produtividade, incluídos para captar potenciais relações não-lineares. Todos os regressores foram logaritmizados. γ_i são efeitos fixos da

empresa e γ_t representam efeitos fixos do ano. ε_{it} é o termo residual. Os desvios-padrão robustos são *clustered* ao nível da empresa. Como método de tratamento de *outliers*, os regressores foram *winsorizados* no primeiro percentil superior e inferior.

O Quadro 2 apresenta os resultados obtidos com a especificação-base e considerando como variável dependente a ETR2, ou seja, o rácio entre as despesas com impostos correntes (incluindo a tributação autónoma) e o EBITDA. A inclusão das despesas com o pagamento de impostos diferidos não altera as relações estimadas entre a tributação efetiva e as características das empresas em Portugal.¹² A medida ETR1, que utiliza o EBT no denominador, não permite captar completamente a possibilidade de as empresas minimizarem as suas obrigações fiscais através de operações que afetam a base tributável, uma vez que as despesas com juros e depreciações são consideradas no denominador. Como tal, optou-se por centrar a análise econométrica desta secção na ETR2. Contudo, as estimativas pontuais destas regressões não devem ser interpretadas como o efeito causal dos regressores na carga fiscal de uma empresa, uma vez que representam apenas correlações com esta métrica específica de ETR.

As estimativas obtidas com a especificação-base são reportados na coluna (1) do Quadro 2. Os resultados sugerem a existência de uma relação não-linear entre a dimensão das empresas e a tributação efetiva: à medida que as empresas crescem observa-se um aumento da ETR, embora numa magnitude progressivamente menor, sendo que, a partir de determinado ponto, um aumento na dimensão pode ser associado a ETR mais baixas. O ponto de inflexão dos efeitos marginais ocorre no percentil 60 da distribuição da dimensão das empresas. O efeito linear positivo deverá refletir a progressividade do sistema de IRC em Portugal, tal como descrito na Secção 3. O sinal negativo do termo quadrático, por seu turno, pode decorrer da provável maior capacidade de as grandes empresas recorrerem a estratégias de planeamento fiscal e adotarem práticas contabilísticas que lhes permitam diminuir a sua tributação efetiva.

No caso da produtividade do trabalho verificam-se resultados opostos: o coeficiente associado ao termo linear é negativo e o referente ao termo quadrático tem sinal positivo, com um ponto de inflexão no percentil 40. No que respeita à relação negativa estimada na parte inferior da distribuição da produtividade, pode argumentar-se que, à medida que se tornam mais produtivas, as empresas passam a dispor de mais recursos que lhes permitam recorrer a planeamento fiscal ou organizar as suas atividades de modo a otimizar as poupanças com o pagamento de impostos. O termo quadrático positivo pode refletir o facto de existir um limite até ao qual as empresas conseguem reduzir a sua carga fiscal, independentemente do seu nível de produtividade.

As decisões de financiamento e investimento das empresas deverão estar correlacionadas com as suas ETR, uma vez que o código fiscal estipula um tratamento distinto entre o financiamento por capitais próprios ou com recurso a endividamento e entre ativos correntes ou não correntes. A despesa com juros é, até um determinado montante, dedutível para efeitos fiscais, ao contrário dos dividendos, e os aumentos

12. Todas as regressões foram igualmente estimadas incluindo vetores de efeitos fixos de empresa, setor (ao nível dos 2 dígitos), distrito e ano, sendo que os resultados permanecem inalterados. Os resultados detalhados estão disponíveis mediante pedido às autoras.

de capital pelos accionistas apenas beneficiam de uma dedutibilidade limitada. Assim, espera-se que a tributação efetiva de empresas mais alavancadas seja mais reduzida, tal como confirmado pela relação negativa e significativa entre *lever* e ETR2. Relativamente-se à medida de intensidade capitalística (*capint*), os resultados também apontam para uma associação negativa com a ETR2. Esta conclusão é consistente com o tratamento preferencial dado a empresas que investem em ativos fixos, em linha com a dedutibilidade das depreciações dos ativos e com os incentivos ao investimento previstos na Lei.

Existe evidência na literatura de que a tributação efetiva das empresas também depende do respetivo setor de atividade (por exemplo, Nicodème 2002). Em primeiro lugar, determinados setores podem beneficiar de forma desproporcionada de alguns tratamentos fiscais preferenciais. Adicionalmente, alguns atributos das empresas, como a dimensão ou a intensidade capitalística, podem variar de forma sistemática entre setores. Com efeito, as duas secções anteriores evidenciam importantes diferenças entre setores quer das características das empresas quer das ETR. Assim, foram estimadas regressões individuais por setor para avaliar se as relações encontradas na amostra total prevalecem em cada setor. Os resultados são apresentados nas colunas (2) a (6).

	Total	Primário	Indústria	Eletric., gás e água	Construção	Serviços
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>size</i>	1.445*** (0.197)	-0.958 (0.853)	3.939*** (0.500)	8.317*** (3.185)	-0.735 (0.588)	0.994*** (0.244)
<i>size</i> ²	-0.058*** (0.008)	0.009 (0.035)	-0.172*** (0.020)	-0.354*** (0.125)	0.062** (0.025)	-0.039*** (0.010)
<i>lever</i>	-0.578*** (0.010)	-0.548*** (0.038)	-0.680*** (0.026)	-0.569*** (0.132)	-0.659*** (0.031)	-0.546*** (0.012)
<i>capint</i>	-1.202*** (0.014)	-1.493*** (0.071)	-1.472*** (0.042)	-1.024*** (0.260)	-1.112*** (0.039)	-1.172*** (0.016)
<i>prod</i>	-5.672*** (0.310)	-11.875*** (1.018)	-9.975*** (1.024)	-10.548*** (4.500)	-4.346*** (0.908)	-4.878*** (0.366)
<i>prod</i> ²	0.294*** (0.016)	0.661*** (0.051)	0.568*** (0.052)	0.596*** (0.219)	0.223*** (0.046)	0.242*** (0.018)
N	1,477,125	55,234	196,268	6,181	164,058	1,052,860
R ² ajust.	0.519	0.515	0.523	0.573	0.452	0.519

QUADRO 2. Tributação efetiva do rendimento (ETR2) e características das empresas - total e por setor de atividade, 2010-2019

Notas: A variável ETR2 corresponde ao rácio entre as despesas com impostos correntes sobre o rendimento (incluindo a tributação autónoma) e o EBITDA. Veja-se a nota 10 para a definição dos setores de atividade. Todas as regressões incluem uma constante e vetores de efeitos fixos da empresa e do ano. Todos os regressores estão logaritmizados. Ver o texto principal para mais detalhes. Os desvios-padrão entre parêntesis são *clustered* ao nível da empresa e são robustos à presença de heterocedasticidade. Os asteriscos representam níveis de significância de 10% (*), 5% (**), e 1%(***)

Em geral, os sinais e magnitudes das estimativas não variam consideravelmente entre setores. Os coeficientes associados ao endividamento e à intensidade capitalística são negativos e estatisticamente significativos em todos os setores. As estimativas para os restantes regressores variam mais entre setores. No setor primário, a relação entre ETR2 e a dimensão da empresa não é estatisticamente significativa, mas ambos os

coeficientes associados à produtividade são grandes. A tributação efetiva de empresas no setor da eletricidade, gás e água tem uma forte associação com a dimensão e com a produtividade. No entanto, a amostra de empresas neste setor é reduzida, o que torna as estimativas menos robustas a observações extremas. Pelo contrário, no setor da construção, o coeficiente linear da dimensão não é estatisticamente significativo. A comparação das estimativas obtidas para a indústria transformadora e para o setor dos serviços mostra que, no primeiro caso, existe uma associação mais forte entre a ETR2 e a dimensão e a produtividade das empresas.

7. Conclusões

Este artigo analisa a tributação sobre rendimento das empresas em Portugal. Em Portugal, a taxa estatutária máxima do imposto sobre o rendimento das empresas (IRC) é muito alta quando comparada com a de outros países, sobretudo no período mais recente: em 2019, Portugal situava-se entre os três países com taxas mais elevadas na OCDE e na área do euro. Atualmente, a taxa estatutária máxima é de 31,5% e o grau de progressividade do IRC aumentou significativamente na última década com a introdução e posterior reforço da sobretaxa estadual. Estes desenvolvimentos atenuaram a redução da taxa normal de imposto, que seguiu a tendência internacional. Com base em dados macro, a taxa implícita de imposto que se obtém a partir de uma *proxy* de Contas Nacionais para o rendimento tributável situou-se em 23,5% em 2019. Este valor é cerca de 25% inferior à taxa estatutária máxima, fornecendo uma estimativa aproximada para a progressividade resultante quer da estrutura das taxas, quer dos benefícios, incentivos e deduções fiscais. O seu impacto conjunto na coleta é difícil de aferir, dado o seu elevado número e alterações frequentes. Em termos de receita, embora o IRC seja o terceiro maior imposto em Portugal, o seu peso na carga fiscal total ou no PIB é relativamente pequeno e muito estável, tal como na média dos países da UE (8,7% e 3%, respetivamente, ao longo das duas últimas décadas).

O recurso a uma base de dados micro abrangente permite uma caracterização detalhada do IRC em Portugal no período de 2010 a 2019. A análise baseia-se na ETR observada ao nível da empresa, a qual é definida, em termos gerais, como o rácio entre as despesas com impostos sobre o rendimento e uma métrica de lucros antes de impostos. Neste artigo, são calculadas duas medidas da ETR das empresas: utilizando no denominador quer o EBITDA quer o EBT. A primeira alternativa é mais apropriada quando se investigam as relações com as características das empresas, uma vez que isola no numerador os efeitos dos tratamentos fiscais preferenciais relacionados com a dívida e o investimento. Uma métrica baseada no EBT é mais apropriada para efeitos de comparação com taxas estatutárias ou taxas implícitas de imposto calculadas a partir de dados macro. De qualquer modo, como o EBT permite apenas uma aproximação ao verdadeiro rendimento tributável, estas comparações exigem cautela. No período mais recente, a ETR obtida a partir de dados micro (com base no EBT) suportada pelas empresas não financeiras portuguesas situou-se em torno de 25%, ligeiramente abaixo de uma média ponderada das taxas estatutárias. Os nossos resultados evidenciam

também alguns factos estilizados da coleta de IRC em Portugal: as micro-empresas, que representam mais de 80% das observações, correspondem a menos de 16% da despesa total com impostos sobre o rendimento captada na amostra. Pelo contrário, as grandes empresas, que são apenas 0,5% da amostra, são os principais contribuintes, cobrindo 45% do total de impostos pagos.

A literatura fornece ampla evidência sobre a relação entre a tributação efetiva do rendimento e diferentes características das empresas, mas os resultados não são consensuais. As estimativas apresentadas neste artigo não pretendem estabelecer relações de causalidade, mas sugerem a existência de uma associação negativa entre as ETR e a alavancagem financeira e a intensidade capitalística. Esta associação seria expetável, dado o tratamento preferencial dado às despesas com juros e às depreciações dos ativos fixos. Relativamente à dimensão e à produtividade das empresas, os resultados apontam para a existência de relações não-lineares com a ETR. O facto de as maiores empresas poderem ter maior capacidade de planeamento fiscal que permita minimizar a carga fiscal pode ajudar a compreender este resultado. Apesar das diferenças entre os níveis de ETR em diferentes setores, as estimativas obtidas não variam muito por setor.

Compreender o funcionamento dos sistemas de IRC é fundamental num mundo marcado pela globalização e digitalização, onde a concorrência fiscal e as estratégias de planeamento fiscal das empresas têm ganho protagonismo. Um importante passo no sentido de limitar a evasão fiscal a nível internacional foi dado em 2013 pela OCDE, com a iniciativa *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). A BEPS resultou de um esforço notável que culminou numa convenção multilateral assinada por 89 países entre Julho de 2017 e Agosto de 2019 (com a assinalável exceção dos Estados Unidos). Muitas das propostas do BEPS foram implementadas ao nível da UE através da Diretiva Contra as Práticas de Elisão Fiscal (ATAD, na sigla inglesa para *Anti Tax Avoidance Directive*), com aplicação concreta nos Estados Membros de 2019 em diante. Mais recentemente, foi adotado a nível do G7 e do G20 um acordo histórico relativamente à tributação mínima. A proposta assenta em dois pilares: i) As multinacionais maiores e mais rentáveis deverão pagar IRC nos países em que operam e não apenas onde estão sediadas (com base numa fórmula para a reafetação parcial de direitos de tributação); ii) Será definida uma taxa de imposto mínima global que garanta que as multinacionais paguem, pelo menos, 15% em cada país em que operam. A implementação prática deste acordo limitará certamente a elisão fiscal e diminuirá a concorrência fiscal no sentido de taxas cada vez mais reduzidas. No entanto, as negociações e extensão a todas as empresas deverá ser um processo moroso. Ainda assim, uma taxa mínima de 15% é bastante baixa e ilustra o tipo de desafios que Portugal poderá enfrentar num futuro próximo ao nível da tributação das empresas.

Referências

Bartolini, David (2018). "Firms at the productivity frontier enjoy lower effective taxation." OECD Economics Department Working Paper 1475, OECD.

- Bastani, Spencer e Daniel Waldenström (2020). "How Should Capital Be Taxed?" *Journal of Economic Surveys*, 34(4), 812–846.
- Beer, Sebastian, Ruud de Mooij, e Li Liu (2020). "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots." *Journal of Economic Surveys*, 34(3), 660–688.
- Bessa, Ana Teixeira (2016). "A taxa efetiva de imposto e a reforma do IRC de 2013." Dissertação de mestrado 201540290, ISCTE.
- Costa, Ana, Francisco Vitorino Martins, e Elísio Brandão (2012). "Effective Tax Rate in Portugal: Determinants and Financial Reporting Impact." SSRN Working Paper 2180032.
- Delgado, Francisco J., Elena Fernández-Rodríguez, e Antonio Martínez-Arias (2014). "Effective Tax Rates in Corporate Taxation: a Quantile Regression for the EU." *Engineering Economics*, 25(5), 487–496.
- Delgado, Francisco J., Elena Fernández-Rodríguez, e Antonio Martínez-Arias (2018). "Corporation effective tax rates and company size: evidence from Germany." *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 31(1), 2081–2099.
- Devereux, Michael P. e Rachel Griffith (1998). "The taxation of discrete investment choices." IFS Working Papers W98/16, Institute for Fiscal Studies.
- Devereux, Michael P. e Rachel Griffith (2003). "Evaluating Tax Policy for Location Decisions." *International Tax and Public Finance*, 10(2), 107–126.
- Dyreg, Scott D., Michelle Hanlon, Edward L. Maydew, e Jacob R. Thornock (2017). "Changes in corporate effective tax rates over the past 25 years." *Journal of Financial Economics*, 124(3), 441–463.
- Egger, Peter, Simon Loretz, Michael Pfaffermayr, e Hannes Winner (2009). "Firm-specific forward-looking effective tax rates." *International Tax and Public Finance*, 16(6), 850–870.
- Fernández-Rodríguez, Elena, Roberto García-Fernández, e Antonio Martínez-Arias (2021). "Business and institutional determinants of Effective Tax Rate in emerging economies." *Economic Modelling*, 94(C), 692–702.
- Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (2019). *Os benefícios fiscais em Portugal*. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros.
- Gupta, Sanjay e Kaye Newberry (1997). "Determinants of the variability in corporate effective tax rates: Evidence from longitudinal data." *Journal of Accounting and Public Policy*, 16(1), 1–34.
- Hanlon, Michelle e Shane Heitzman (2010). "A review of tax research." *Journal of Accounting and Economics*, 50(2-3), 127–178.
- Hsieh, Yao-Chih (2012). "New evidence on determinants of corporate effective tax rates." *African Journal of Business Management*, 6(3), 1177–1180.
- Janssen, Boudewijn (2005). "Corporate Effective Tax Rates in the Netherlands." *De Economist*, 153(1), 47–66.
- Lazăr, Sebastian (2014). "Determinants of the Variability of Corporate Effective Tax Rates: Evidence from Romanian Listed Companies." *Emerging Markets Finance and Trade*, 50(sup4), 113–131.
- Liu, Xing e Shujun Cao (2007). "Determinants of Corporate Effective Tax Rates: Evidence from Listed Companies in China." *Chinese Economy*, 40(6), 49–67.

- Mascagni, Giulia e Andualem Mengistu (2019). "Effective tax rates and firm size in Ethiopia." *Development Policy Review*, 37(S2), O248–O273.
- Nicodème, Gaëtan (2001). "Computing effective corporate tax rates: comparisons and results." *European Economy - Economic Papers* 153, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Nicodème, Gaëtan (2002). "Sector and size effects on effective corporate taxation." *European Economy - Economic Papers* 175, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Nicodème, Gaëtan, Antonella Caiumi, e Ina Majewski (2018). "What Happened to CIT collection? Solving the Rates-Revenues Puzzle." CEPR Discussion Paper 13385, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Omer, Thomas C., Karen H. Molloy, e David A. Ziebart (1991). "Measurement of effective corporate tax rates using financial statement information." *Journal of the American Taxation Association*, 13(1), 57–72.
- Plesko, George A. (2003). "An evaluation of alternative measures of corporate tax rates." *Journal of Accounting and Economics*, 35(2), 201–226.
- Praça, Ana Oliveira (2018). "Determinantes de Corporate Tax Planning: O Caso Português." Dissertação de mestrado 202215288, FEP.
- Richardson, Grant e Roman Lanis (2007). "Determinants of the variability in corporate effective tax rates and tax reform: Evidence from Australia." *Journal of Accounting and Public Policy*, 26(6), 689–704.
- Shackelford, Douglas A. e Terry Shevlin (2001). "Empirical tax research in accounting." *Journal of Accounting and Economics*, 31(1-3), 321–387.
- Stamatopoulos, Ioannis, Stamatina Hadjidema, e Konstantinos Eleftheriou (2019). "Explaining corporate effective tax rates: Evidence from Greece." *Economic Analysis and Policy*, 62(C), 236–254.
- Topa, Pedro Sousa (2018). "Capital Origin and Financial Determinants of Effective Tax Rate." Dissertação de mestrado 202217906, FEP.
- Wang, Fangjun, Shuolei Xu, Junqin Sun, e Charles P. Cullinan (2020). "Corporate Tax Avoidance: A Literature Review And Research Agenda." *Journal of Economic Surveys*, 34(4), 793–811.
- Wilde, Jaron H. e Ryan J. Wilson (2018). "Perspectives on Corporate Tax Planning: Observations from the Past Decade." *Journal of the American Taxation Association*, 40(2), 63–81.