

O IRS em Portugal: da crise da dívida soberana ao choque inflacionista

Sara Riscado
Banco de Portugal

Sharmin Sazedj
Banco de Portugal
Nova SBE

Lara Wemans
Banco de Portugal

Outubro 2024

Resumo

O imposto sobre o rendimento das famílias é uma das principais fontes de receita do Estado e um importante instrumento de política redistributiva do rendimento. Este estudo utiliza o modelo de microsimulação EUROMOD e os dados do inquérito EU-SILC para analisar a evolução do imposto entre 2009 e 2024. Este período inclui a crise da dívida soberana, o período de recuperação que se seguiu e o recente choque inflacionista. Na resposta à crise da dívida o IRS foi agravado de forma significativa, tendo-se seguido um período de reversão deste agravamento e de medidas adicionais de alívio fiscal. O estudo demonstra que a taxa média efetiva de IRS se situa em 13,3% em 2024, 4,3 pp acima de 2009. Os resultados sublinham que o aumento da taxa média ocorrido durante a crise da dívida soberana não foi totalmente revertido no período pós-crise devido ao forte crescimento dos rendimentos, que não foi refletido na atualização dos parâmetros do imposto. Este efeito sobrepõe-se ao das políticas de alívio fiscal implementadas. O estudo conclui também que a capacidade redistributiva do imposto aumentou entre 2009 e 2024, por via do aumento da taxa média. (JEL: H24, H23)

1. Introdução

A tributação do rendimento dos particulares é uma componente crucial do sistema fiscal português, desempenhando um papel fundamental, tanto na arrecadação de receitas como na redistribuição de rendimentos. O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) é frequentemente destacado pela sua progressividade (Alves 2012), uma característica que reforça a capacidade de atuar como um estabilizador automático, suavizando o impacto dos ciclos económicos (Coady *et al.* 2023). O IRS é também essencial para mitigar a desigualdade na distribuição do rendimento, um tema central nos debates sobre tributação (Blanchet *et al.* 2022) e que

Agradecimentos: As autoras agradecem os comentários de Pedro Duarte Neves, Nuno Alves, João Amador, António Antunes, Cláudia Braz, Adrián Hernández e Alari Paulus. As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade das autoras, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Eventuais erros ou omissões são também da exclusiva responsabilidade das autoras.

E-mail: s riscado@bportugal.pt; ssazedj@bportugal.pt; lcwemans@bportugal.pt

assume especial relevância num país onde esta distribuição é mais desigual do que a média europeia.

O sistema fiscal de tributação do rendimento português tem sofrido inúmeras alterações ao longo dos anos. Durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), a necessidade de aumentar as receitas orçamentais originou diversas modificações no imposto. Estudos como Rodrigues *et al.* (2016) concluem que estas alterações aumentaram a capacidade redistributiva do imposto, medida pelo seu impacto no coeficiente de Gini do rendimento disponível das famílias. Desde 2015, várias destas medidas foram revertidas, e novas medidas de alívio fiscal foram introduzidas, com objetivos diversos, desde incentivos à natalidade, eliminação de distorções ou reforço dos rendimentos da classe média. As reformas realizadas na década entre a crise financeira e a pandemia de COVID-19 foram analisadas por Myck e Trzeciński (2022), que concluem que, mesmo considerando um período mais alargado, o conjunto das alterações ao IRS efetuadas entre 2009 e 2019 contribuíram para um reforço da sua capacidade de redução das desigualdades na distribuição do rendimento. A elevada frequência das alterações ao imposto nas últimas décadas, aliada à complexidade do sistema, como apontado pela Comissão Europeia (2022), dificulta a obtenção de uma visão clara da evolução geral do imposto nos últimos 15 anos.

Como se explica que a receita de IRS se mantenha elevada apesar das medidas de alívio fiscal introduzidas após a finalização do PAEF? Como compara a taxa média de IRS em 2024 e a sua distribuição por decil com a que se verificava em 2009? Estas são algumas das questões que este estudo procura responder. Utilizando o modelo de microsimulação EUROMOD, analisa a evolução da taxa média e da capacidade redistributiva do imposto, usando como referência quatro momentos no tempo: 2009, 2014, 2019 e 2024. A escolha destes anos prende-se com o objetivo de avaliar de forma abrangente a evolução de indicadores de interesse em momentos conjunturais diferentes: (i) período de ajustamento ou consolidação orçamental, entre 2009 e 2014; (ii) período de reversão de medidas e de alívio fiscal, entre 2014 e 2019; (iii) período caracterizado pela crise pandémica e choque inflacionista, entre 2019 e 2024 (Gráfico 1).

A evolução da taxa efetiva do imposto não é apenas determinada por medidas discricionárias, já que também reflete outros fatores como a evolução dos rendimentos e a composição da população. Dada a natureza progressiva do imposto, um crescimento dos rendimentos não acompanhado por uma atualização dos limites dos escalões e dos parâmetros monetários das deduções traduz-se, necessariamente, num aumento da taxa média efetiva. A mesma situação também se verifica, embora de uma forma mais atenuada, quando a atualização é feita em linha com a inflação mas os rendimentos crescem acima deste referencial.

O modelo de microsimulação EUROMOD e a sua ferramenta *Policy Effects Tool* (PET) permitem estimar em que medida as alterações legislativas *per se* contribuíram para a evolução do imposto. Por exemplo, em Amores *et al.* (2023) esta ferramenta é utilizada para isolar os efeitos das medidas de apoio aos rendimentos das famílias, no contexto da recente crise inflacionista na zona do euro. Esta ferramenta tira partido da detalhada modelização do funcionamento dos impostos diretos e benefícios no EUROMOD, incluindo as interações entre estes ao longo de um período relativamente longo (15

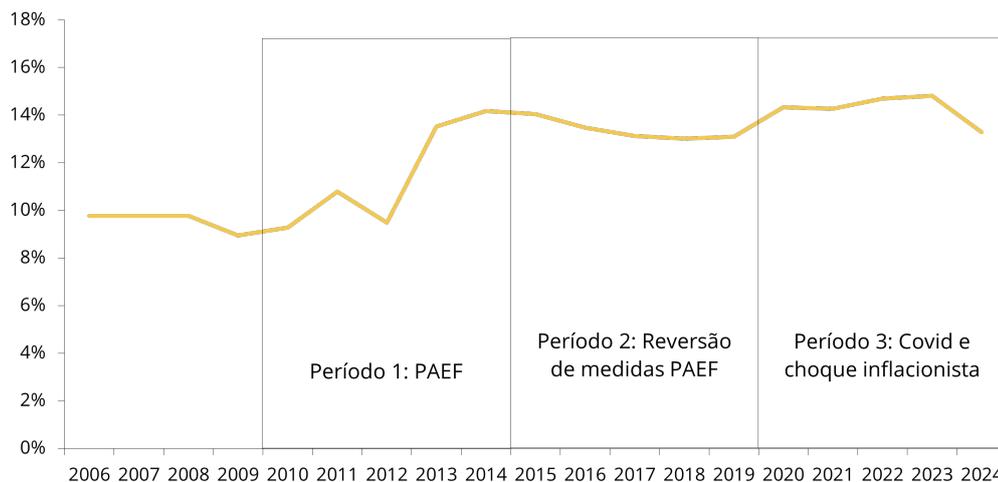


GRÁFICO 1: Evolução da taxa média efetiva do IRS | Em percentagem do rendimento bruto

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Notas: A taxa média efetiva de IRS é calculada como o rácio entre os valores simulados do imposto e do rendimento total bruto, incluindo prestações sociais em dinheiro.

anos). Para além disso, beneficia da informação relativa à evolução dos rendimentos de mercado e das características da população baseada em amostras representativas da população portuguesa do inquérito EU-SILC. Conjugando estas informações é possível comparar as características do imposto em vários cenários contrafactuais, que combinam regras do imposto e rendimentos em diferentes momentos do tempo. De referir que, tendo em conta a prática mais recorrente no período em questão, a atualização dos escalões se encontra neste estudo dentro do conjunto de alterações legislativas, ou seja, é considerada como uma medida de política discricionária.

É importante notar que a metodologia utilizada apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, baseia-se em amostras representativas e não na população total, tendo por isso um grau de incerteza maior do que os estudos baseados em dados administrativos do imposto. Além disso, o EUROMOD é um modelo estático, centrando-se nos efeitos de primeira ordem. Esta característica implica que os impactos das alterações legislativas não incluem os seus efeitos sobre o comportamento dos indivíduos, nomeadamente os incentivos gerados no mercado de trabalho. Para uma estimativa dos impactos das alterações ao IRS na oferta de trabalho em Portugal, ver Narazani *et al.* (2024). Finalmente, ao centrar-se exclusivamente no IRS, o presente estudo não analisa a evolução da capacidade redistributiva das prestações sociais, essencial para uma compreensão completa das políticas redistributivas em Portugal. Para uma análise mais abrangente, recomenda-se ver estudos como os de Hammer *et al.* (2021) e Alves (2012).

Este artigo está organizado da seguinte forma. A secção 2 apresenta a metodologia em que se baseia a análise, nomeadamente o modelo de microsimulação EUROMOD e a PET, e descreve brevemente a base de dados utilizada. A secção 3 apresenta os principais elementos caracterizadores do imposto e descreve as alterações legislativas no período de análise. A secção 4 analisa a evolução de indicadores como a taxa média efetiva, a

capacidade redistributiva do imposto e a sua progressividade, quantificando o impacto das políticas e das alterações do rendimento na evolução destes indicadores em cada um dos períodos. A secção 5 conclui.

2. Metodologia e dados

2.1. O modelo de microsimulação EUROMOD e o EU-SILC

O EUROMOD é um modelo de microsimulação estático, que permite simular impostos diretos, contribuições e prestações sociais, de acordo com as regras de impostos e benefícios em vigor em cada um dos Estados Membros da União Europeia¹. Ao incluir detalhadamente e de acordo com a respetiva legislação as regras de impostos e benefícios - condições de elegibilidade, definição de unidades familiares, escalões e taxas de impostos, montantes das transferências sociais, entre outras características -, este modelo permite calcular o rendimento disponível dos indivíduos e dos agregados familiares. Além disso, através da construção de cenários contrafactuais, o EUROMOD permite avaliar os efeitos diretos orçamentais, distributivos, sobre a pobreza e sobre a desigualdade, de medidas ou reformas reais ou hipotéticas implementadas sobre o sistema de impostos e benefícios. Dada a sua natureza estática, as reações dos indivíduos face a alterações de política não são estimadas por este modelo de microsimulação.

As simulações realizadas com o EUROMOD têm por base os dados do EU-SILC². Este inquérito é disponibilizado pelo Eurostat e inclui dados seccionais e de painel sobre o rendimento das famílias, a pobreza, a exclusão social e as condições de vida. Trata-se de um inquérito com observações anuais que recolhe informação detalhada, ao nível dos indivíduos e dos agregados familiares, sobre as várias componentes do rendimento - salários, rendimentos de capitais e outros, pensões, contribuições sociais, impostos, e outras prestações sociais - e sobre as suas condições de vida. O inquérito também inclui informação sobre as características demográficas e socioeconómicas dos indivíduos, como o género, a idade, o estado civil e o número de filhos, o nível de escolaridade e a situação no mercado laboral, entre outras.

Neste artigo utilizam-se os dados seccionais do EU-SILC e o EUROMOD para calcular, em cada ano, as taxas médias de imposto em Portugal, bem como os principais indicadores que caracterizam o IRS, em termos da sua progressividade e capacidade de redistribuição. Este modelo permite também isolar os efeitos diretos das medidas que, em cada ano, foram sendo implementadas.

1. O modelo EUROMOD é mantido e desenvolvido pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia. Neste estudo utilizou-se a versão i5.0+. Para mais detalhes sobre o modelo ver Sutherland e Figari (2013) e visitar <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>.

2. Para mais detalhes sobre o EU-SILC consultar <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>.

O inquérito mais recente do EU-SILC reflete os rendimentos de 2021. A utilização de indexantes permite atualizar estes rendimentos para os anos mais recentes³. Os sistemas de impostos e benefícios do EUROMOD referentes a 2023 e 2024 foram construídos aplicando ao sistema de 2022, as alterações introduzidas pelos Orçamentos do Estado, e pelas Lei 32/2024 e 33/2024 de 7 de agosto, que alteraram os escalões do imposto e o valor da dedução específica. O Apêndice A apresenta mais detalhes relativos à simulação do IRS em Portugal no EUROMOD.

2.2. A identificação dos efeitos de política

Nesta análise interessa não apenas avaliar como evoluiu a taxa média do IRS, bem como a sua progressividade e capacidade de redistribuição nos quatro momentos do tempo considerados - 2009, 2014, 2019 e 2024 -, mas também perceber como contribuíram para essa evolução as medidas de política discricionárias que foram sendo implementadas sobre o imposto. A evolução dos indicadores mencionados está associada não apenas a alterações ao IRS, mas também à evolução dos rendimentos das famílias, à composição da população e a mudanças noutras componentes do sistema de impostos e benefícios em Portugal. O modelo de microsimulação EUROMOD permite isolar os efeitos das políticas discricionárias sobre o IRS dos restantes impactos.

Mais especificamente, usando a ferramenta PET do EUROMOD constroem-se cenários contrafactuais sob diferentes hipóteses acerca dos parâmetros do sistema de impostos e benefícios. Estes cenários permitem decompor a variação dos indicadores de interesse nas contribuições do rendimento, incluindo pensões⁴ e efeitos de composição, e das alterações de política discricionárias. Dentro dos efeitos de política, distinguem-se ainda os impactos de outras medidas discricionárias que tenham ocorrido sobre as restantes componentes do sistema de impostos e benefícios português daquelas que ocorreram sobre o IRS. Ao contrário de outros estudos (ver, por exemplo, Bargain e Callan (2010) e Paulus e Tasseva (2020)), considera-se qualquer alteração aos parâmetros do IRS no conjunto de políticas discricionárias, uma vez que a sua atualização durante estes anos esteve longe de constituir a prática comum, tendo constituído antes uma exceção, tal como discutido na secção 3.2. Esta opção implica que, por exemplo, a atualização da referência do mínimo de existência para acompanhar o salário mínimo, quando efetuada, esteja refletida nos efeitos das alterações discricionárias ao IRS⁵.

Assim, a variação dos indicadores de interesse em cada período é desagregada nos seguintes três efeitos:

3. O rendimento de mercado é atualizado recorrendo a indexantes (por exemplo é considerada a evolução dos salários médios no setor privado e no setor público) enquanto os valores das pensões seguem a atualização legal implementada em cada período. Para 2024 estes indexantes refletem as projeções do Banco de Portugal divulgadas no Boletim Económico de Março de 2024.

4. O efeito das medidas discricionárias sobre as pensões e da sua atualização automática é tratado de modo semelhante a uma variação do rendimento de mercado.

5. Note-se que o impacto no IRS da variação do rendimento induzida pelo aumento do salário mínimo está incluído nos contributos da variação do rendimento.

- i Efeito do crescimento nominal de rendimentos e da composição da população, que inclui o efeito de estabilização automática do sistema de impostos e benefícios;
- ii Efeito das alterações discricionárias sobre o IRS, que inclui quer alterações às regras do imposto, quer aos parâmetros monetários do mesmo;
- iii Efeito de outras alterações de política discricionárias com impacto no rendimento (por exemplo, sobre transferências sociais) que, de igual modo, inclui alterações a regras e parâmetros.

Para ilustrar a metodologia seguida, considere-se o período de interesse entre o ano t e o ano $t + n$. Neste contexto, constroem-se e comparam-se os seguintes quatro cenários - dois "reais" e dois contrafactuais. Estes cenários podem ser simplesmente descritos como combinações de sistemas de impostos e também de benefícios⁶ e distribuições de rendimentos e composição da população em diferentes momentos do tempo, como se descreve abaixo:

- Cenário A: Sistema de impostos e benefícios do ano t com rendimentos e composição da população no ano t ;
- Cenário B: Sistema de impostos e benefícios do ano $t + n$ com rendimentos e composição da população no ano $t + n$;
- Cenário C: Sistema de impostos e benefícios do ano $t + n$ com rendimentos e composição da população no ano t ;
- Cenário D: Sistema com regras do IRS tal como se encontravam no ano t e restantes impostos e benefícios com regras correspondentes ao ano $t + n$, com rendimentos e composição da população no ano t .

Os três efeitos referidos resultam da comparação dos valores assumidos pelos indicadores de interesse naqueles quatro cenários. Assim, o impacto do crescimento nominal do rendimento e da composição das famílias (efeito descrito em (i)) resulta de se subtrair à variação total do indicador entre t e $t + n$ (cenário B - cenário A) o impacto da implementação de políticas discricionárias entre t e $t + n$ (cenário C - cenário A). De forma semelhante, isolar o efeito das alterações discricionárias sobre o IRS (efeito descrito em (ii)) implica subtrair ao total dos efeitos de política (cenário C - cenário A) o impacto sobre os indicadores de políticas discricionárias que não incidam sobre o IRS (cenário D - cenário A).

Dado que este estudo se centra nas principais fontes de variação do IRS, o impacto das outras alterações discricionárias (descrito em (iii)) é considerado em conjunto com os efeitos provenientes da variação dos rendimentos, sendo por simplificação denominado *efeito rendimento*. Estas medidas que incidem sobre as outras componentes do sistema de impostos e benefícios têm um efeito residual sobre os principais indicadores considerados na análise, uma vez que, à exceção das pensões, os restantes benefícios não estão sujeitos a IRS e não se verificaram alterações às regras das contribuições sociais.

6. De modo a que se possa calcular o rendimento disponível em cada momento analisado, que depende de alterações quer ao IRS, quer a outras componentes do sistema de impostos e benefícios.

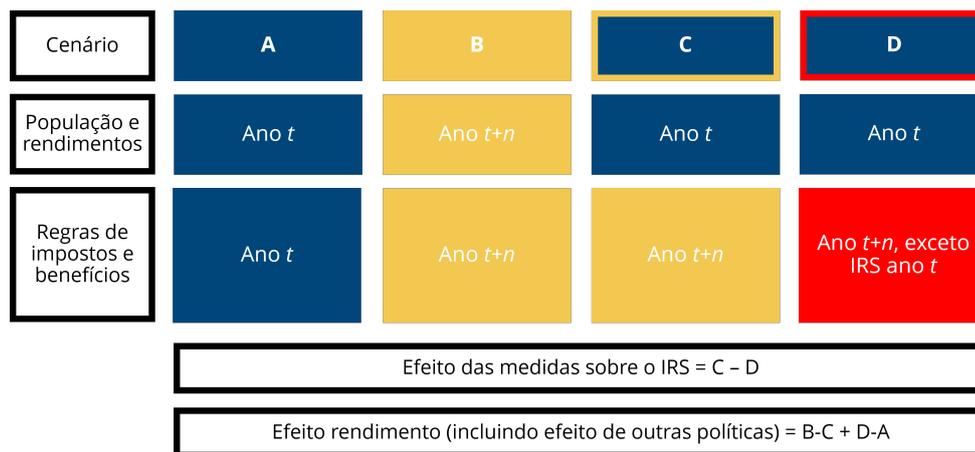


GRÁFICO 2: Descrição de cenários e efeitos

Nota: A cor azul refere-se a características do ano t , enquanto a cor amarela se refere a características do ano $t + n$. A cor vermelha é usada quando existe uma característica híbrida, como é o caso do cenário D, em que as regras do IRS correspondem às do ano t , enquanto as restantes regras do sistema de impostos e benefícios correspondem às do ano $t + n$.

O Gráfico 2 resume as características dos cenários construídos nesta análise, relacionando-os com o cálculo dos efeitos de interesse.

3. O IRS em Portugal

3.1. Breve caracterização

Nesta secção, pretende-se apresentar uma breve descrição do funcionamento do IRS e mostrar algumas estatísticas descritivas sobre o imposto, comparando-o com a média da área do euro. Estas estatísticas são baseadas em dados de 2019, o último ano não afetado pela crise pandémica e pelo choque inflacionista.

O IRS em Portugal incide sobre os rendimentos do trabalho, das pensões, prediais e de capital, estando isentos os rendimentos de outras prestações sociais, como o subsídio de desemprego ou o abono de família. Os rendimentos prediais e de capital são tipicamente sujeitos a uma taxa liberatória, podendo posteriormente ser englobados no cálculo do imposto por iniciativa do contribuinte.

Para a determinação do rendimento coletável, são aplicadas deduções específicas para cada tipo de rendimento que em média equivalem a 28% do rendimento total (Gráfico 3). As deduções específicas garantem que o rendimento até um certo montante não é sujeito a IRS e também asseguram que o rendimento utilizado no pagamento de contribuições sociais não é taxado. Além disso, o funcionamento do IRS incorpora um mínimo de existência, que pretende garantir que a aplicação do imposto não resulta num rendimento líquido abaixo de determinado montante.

As taxas de imposto são mais baixas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Existe também uma participação variável dos diferentes municípios, que podem atribuir um desconto aos contribuintes que residem no seu município, abdicando da totalidade ou de parte da sua participação de 5% no IRS.

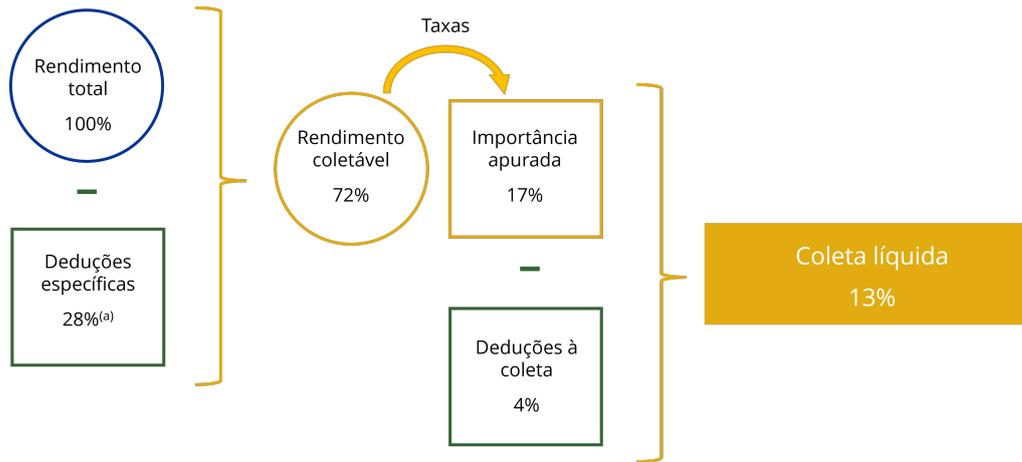


GRÁFICO 3: Funcionamento do IRS

Fonte: Baseado no esquema apresentado no Políticas em análise do Boletim Económico de Dezembro de 2023 do Banco de Portugal e nos dados da autoridade tributária e aduaneira.

Nota: O peso de cada componente é calculado em percentagem do rendimento total, usando dados de 2019. Estas percentagens não se alteram significativamente utilizando os dados mais recentes (relativos a 2022).
(a) Este valor inclui o abatimento ao rendimento coletável quando auferido por pessoas com deficiência e as perdas a recuperar relativas a anos anteriores.

As taxas marginais de imposto são crescentes com os escalões de rendimento e, após a sua aplicação, existem inúmeras deduções à coleta (representam em média 4% do rendimento total) das quais se destacam, pela despesa fiscal associada, as relativas a despesas gerais familiares, dependentes, despesas de saúde, educação e formação, pessoas com deficiência, encargos com habitação e, finalmente, as deduções por exigência de fatura (Gráfico 4).

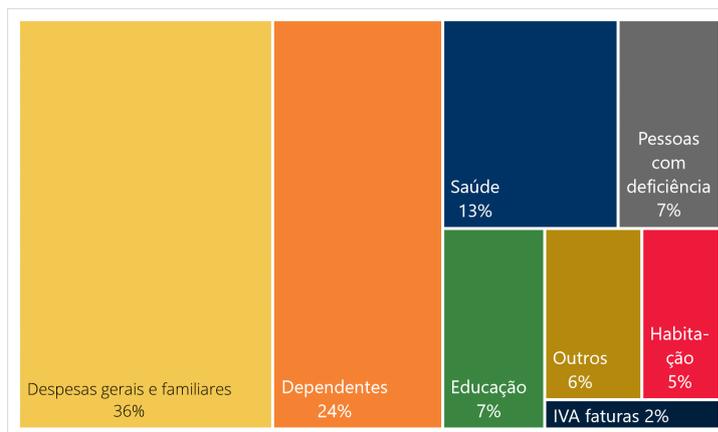


GRÁFICO 4: Deduções à coleta em 2019

Fonte: Autoridade tributária e aduaneira.

Nota: A percentagem apresentada corresponde ao peso de cada componente no total das deduções à coleta. Estas percentagens não se alteram significativamente utilizando os dados mais recentes (relativos a 2022).

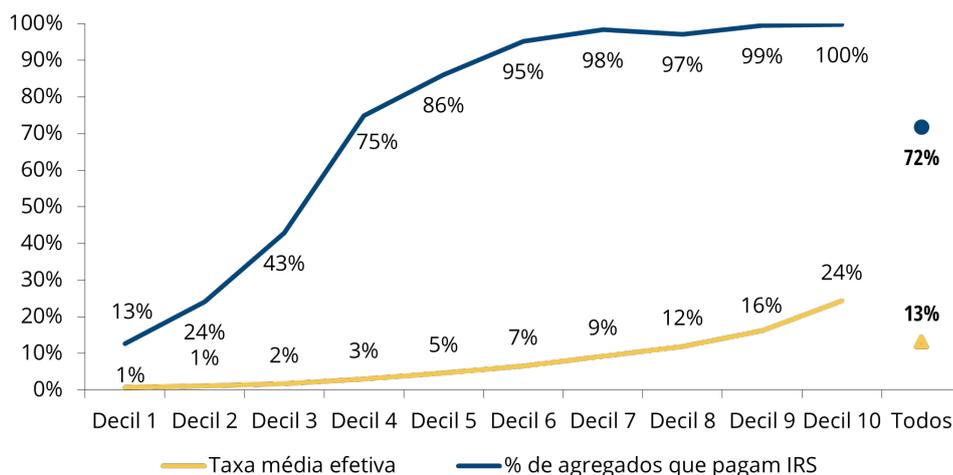


GRÁFICO 5: Taxas médias efetivas de IRS e percentagem de famílias que pagam imposto por decil de rendimento em 2019

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Nota: A taxa média efetiva de IRS é calculada como o rácio entre o imposto simulado e o rendimento total bruto, incluindo prestações sociais em dinheiro. Os agregados são distribuídos pelos decis tendo em consideração o seu rendimento disponível por adulto equivalente utilizando a escala modificada da OCDE.

A receita do IRS correspondia, em 2019, a 6% do PIB e a 17% da receita fiscal e contributiva, o que equivale aproximadamente ao total de despesa pública em saúde⁷, ilustrando a dimensão significativa da receita do IRS. Cerca de 70% dos agregados familiares pagam IRS, sendo a taxa média efetiva 13%. No entanto, estes indicadores são muito variáveis ao longo da distribuição de rendimento (Gráfico 5).

O carácter progressivo do imposto, em conjunto com a redução da percentagem de famílias isentas, faz com que as taxas médias efetivas de imposto sejam crescentes ao longo da distribuição do rendimento. As famílias nos primeiros dois decis estão geralmente isentas de imposto, devido às deduções específicas e ao mínimo de existência, resultando em taxas efetivas praticamente nulas. A taxa média efetiva só ultrapassa os 5% no quinto decil (onde 85% das famílias já pagam imposto), ultrapassa os 10% no 8º decil e atinge 24% no último decil.

Em resultado desta progressividade e da desigualdade na distribuição do rendimento bruto, a receita do imposto está muito concentrada nos decis mais elevados de rendimento, sendo o último decil responsável por metade da receita (Gráfico 6). Ainda assim, o rendimento disponível mantém uma concentração significativa no último decil, a que corresponde um quarto do rendimento disponível total.

Quando se compara com os países da área do euro, a taxa de imposto média efetiva é ligeiramente mais baixa em Portugal - 13% face a 14% na área do euro - e a concentração do imposto no último decil é maior do que a verificada na área do euro - 54% face a 43% na área do euro (Quadro 1). Esta diferença é explicada por se verificar em Portugal uma maior concentração do rendimento bruto no último decil (29% face a 26% na área

7. De acordo com a classificação da despesa das administrações públicas por função (COFOG) divulgada pelo INE.

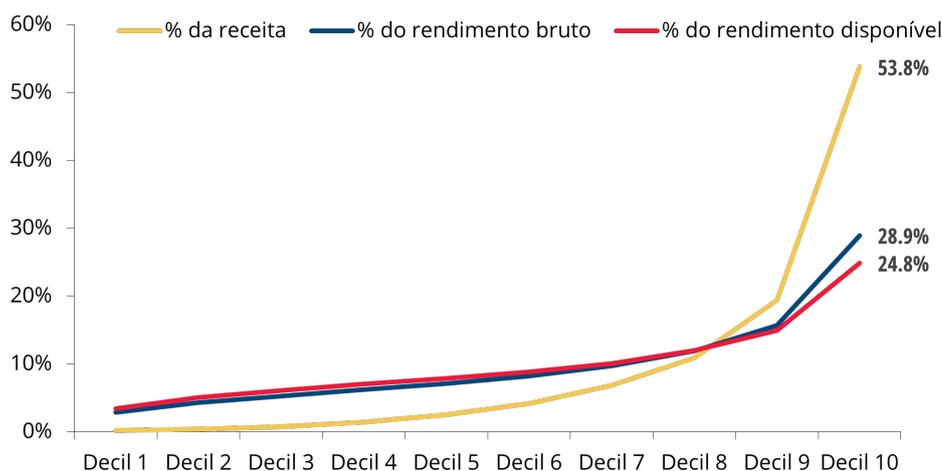


GRÁFICO 6: Distribuição da receita de IRS e do rendimento por decil de rendimento em 2019

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Nota: O rendimento bruto inclui as prestações sociais. Os agregados são distribuídos pelos decis tendo em consideração o seu rendimento disponível por adulto equivalente utilizando a escala modificada da OCDE.

Decis	% da receita do IRS			% do rendimento bruto			Taxa média de IRS			% do rendimento disponível		
	AE	PT	PT-AE (pp)	AE	PT	PT-AE (pp)	AE	PT	PT-AE (pp)	AE	PT	PT-AE (pp)
1	0%	0%	0	3%	3%	0	1%	1%	-1	4%	3%	0
2	1%	0%	-1	5%	4%	0	3%	1%	-2	5%	5%	0
3	2%	1%	-1	6%	5%	0	4%	2%	-3	6%	6%	0
4	3%	1%	-2	7%	6%	0	6%	3%	-3	7%	7%	0
5	5%	2%	-2	8%	7%	-1	8%	5%	-3	8%	8%	0
6	6%	4%	-2	9%	8%	-1	10%	7%	-3	9%	9%	0
7	9%	7%	-2	10%	10%	-1	12%	9%	-2	10%	10%	0
8	12%	11%	-1	12%	12%	0	14%	12%	-2	12%	12%	0
9	18%	19%	2	15%	16%	1	16%	16%	0	14%	15%	1
10	43%	54%	11	26%	29%	3	22%	24%	2	23%	25%	2
Todos	100%	100%		100%	100%		14%	13%	-1	100%	100%	

QUADRO 1. Distribuição do IRS e do rendimento em 2019 em Portugal e na área do euro

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Nota: O rendimento bruto inclui as prestações sociais. A taxa média de IRS é calculada como o rácio entre os valores simulados do imposto e do rendimento total bruto, incluindo prestações sociais em dinheiro. A AE é a média simples dos indicadores calculados separadamente para cada país da área do euro. Os agregados são distribuídos pelos decis tendo em consideração o seu rendimento disponível por adulto equivalente utilizando a escala modificada da OCDE.

do euro) e se aplicar uma taxa média efetiva mais alta (24% face a 22% na área do euro). Mesmo aplicando uma taxa mais alta, a concentração de rendimento disponível no último decil, mantém-se superior em Portugal (25% face a 23% na área do euro), predominando o efeito da maior desigualdade do rendimento bruto.

No que respeita à capacidade do imposto em mitigar a desigualdade de rendimento, esta pode ser medida através da comparação entre a desigualdade na distribuição do rendimento⁸ antes e após a aplicação do IRS. Esta desigualdade pode ser medida

8. Considera-se o rendimento após prestações sociais, mas antes de contribuições sociais na medida em que estas estão associadas a benefícios futuros, o que justifica um tratamento diferente dos impostos.

	Coef. de Gini		Reynolds-Smolesky
	antes	após	
Portugal	36.9	31.7	5.1
Área do euro	33.4	29.2	4.1

QUADRO 2. Efeito redistributivo medido pelo índice de Reynolds-Smolensky

Fonte: Cálculos das autoras baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

Nota: A área do euro é a média simples dos indicadores calculados separadamente para cada país.

através do coeficiente de Gini, que quantifica o desvio da distribuição de rendimento de uma população face a uma distribuição perfeitamente igualitária. Este indicador varia entre zero e cem, sendo que zero representa a situação de perfeita igualdade (todos possuem o mesmo rendimento) e cem de perfeita desigualdade (apenas um indivíduo acumula a totalidade do rendimento da população). Desta forma, quanto mais elevado o coeficiente, mais desigual é considerada a distribuição de rendimento. Assim, o efeito redistributivo do IRS pode ser obtido através da comparação entre o coeficiente de Gini do rendimento antes e depois de imposto, formalmente designado de índice de Reynolds-Smolensky (Reynolds e Smolensky 1977).

O Quadro 2 ilustra que a desigualdade do rendimento é superior em Portugal face à média da área do euro, tanto antes como após a aplicação do IRS. De acordo com os dados de 2019, a capacidade redistributiva do IRS em Portugal permite reduzir o coeficiente de Gini de 36,9 para 31,7, resultando num índice de Reynolds-Smolensky de 5,1, enquanto na área do euro o índice assume um valor ligeiramente inferior (4,1). Embora o impacto médio do IRS no coeficiente seja superior em Portugal, não é suficiente para eliminar a maior desigualdade de rendimento face à média.

3.2. Principais alterações legislativas

Ao longo das últimas décadas, o código do IRS em Portugal foi objeto de várias alterações legislativas. Esta secção descreve as mais significativas em termos de impacto na taxa média efetiva e na capacidade redistributiva do imposto. Uma análise mais detalhada pode ser consultada em Rodrigues *et al.* 2016, para o período do programa de ajustamento, e em Rodrigues *et al.* 2018, 2022 e 2023 para os anos seguintes. As alterações implementadas incluíram a reversão e reintrodução de medidas, nomeadamente quanto à aplicação da sobretaxa extraordinária, focando-se esta secção nas diferenças entre o imposto em vigor em quatro momentos no tempo: 2009, 2014, 2019 e 2024.

Durante o programa de ajustamento, as alterações visaram essencialmente a consolidação orçamental. Apesar do programa se ter iniciado em 2011, verificaram-se aumentos das taxas de IRS já em 2010, o que explica a escolha de 2009 como ano base da análise. Entre 2015 e 2019, assistiu-se a uma reversão gradual de algumas medidas de consolidação aplicadas ao IRS. Durante o choque pandémico e inflacionista, manteve-se a tendência do período anterior, tendo também sido tomadas medidas para reduzir o impacto da inflação, nomeadamente através da atualização dos limites dos escalões.

A tabela do imposto, analisada nesta secção em conjunto com a taxa adicional de solidariedade⁹, foi uma das características do IRS alvo de profundas alterações. As taxas marginais tiveram um aumento muito substancial entre 2009 e 2014. Em 2014, acrescia a estas taxas mais elevadas uma sobretaxa extraordinária de 3,5% sobre todo o rendimento coletável acima do salário mínimo (Gráfico 7A). Em 2019, para além de já não vigorar a sobretaxa, as taxas marginais aplicadas na parte intermédia da tabela foram reduzidas através da criação de novos escalões. Esta redução foi, em parte, compensada pela diminuição do limite inferior do penúltimo escalão, reduzindo o benefício da alteração das taxas marginais mais baixas para os contribuintes com rendimentos coletáveis mais elevados (Gráfico 7B). Entre 2019 e 2024, houve uma nova diminuição das taxas marginais com a criação de escalões adicionais e a atualização dos limites dos escalões (Gráfico 7C). Quando se compara a tabela de IRS em vigor antes do PAEF com a de 2024, observa-se uma redução das taxas marginais intermédias, mas um aumento ligeiro da taxa marginal inicial e bastante significativo das do topo da tabela (Gráfico 7D).

As deduções específicas ao rendimento de pensões foram alteradas com o objetivo de convergir com as regras de tributação dos rendimentos de trabalho dependente. Entre 2009 e 2014, a dedução base diminuiu de 6,0 para 4,1 mil euros/ano passando a ser idêntica à dos rendimentos do trabalho. Adicionalmente, foi acelerada a redução progressiva dessa dedução com o aumento da pensão, situando-se em 2,8 mil euros/ano para pensões equivalentes a dois salários médios, quando em 2009 era de 5,9 mil euros/ano, próximo da dedução base (Gráfico 8A). Em 2019, aplicava-se a dedução base a todos os valores de pensão, já não estando em vigor a redução progressiva.

Por seu turno, a dedução base de rendimentos do trabalho, que em 2009 estava indexada ao salário mínimo, manteve-se fixa em 4,1 mil euros/ano até 2023, tendo sido atualizada em 6% em 2024, o que constitui uma forte erosão do seu valor real. A dedução específica para estes rendimentos é definida como o máximo entre o montante base e as contribuições sociais pagas pelo trabalhador. Assim, em 2024, com o aumento do salário médio, a dedução específica para um rendimento equivalente a dois salários médios já ultrapassa o montante da dedução base, situando-se em 4,8 mil euros/ano.

As deduções à coleta associadas a descendentes também sofreram alterações significativas. Entre 2014 e 2019, essas deduções aumentaram substancialmente, mas deixaram de estar indexadas ao salário mínimo. No caso de uma criança com mais de 3 anos não inserida numa família monoparental, esta dedução praticamente triplicou durante este período. Contudo, entre 2019 e 2024, num contexto de manutenção do valor nominal da dedução e de um aumento muito considerável dos salários, o seu peso no salário médio reduziu-se de 3,4% para 2,8% (Gráfico 8B).

Entre 2009 e 2014 destaca-se ainda o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capital de 20% para 28% e a introdução de limites aos benefícios fiscais. No período subsequente, a dedução por despesas gerais familiares (com limite de 250 euros/ano por contribuinte) substituiu a dedução por sujeito passivo e foram reduzidos os limites para

9. A taxa adicional de solidariedade, instituída em 2012 e ainda em vigor, correspondia inicialmente a uma taxa adicional de 2,5% aplicável ao último escalão do IRS. Em 2013, foi introduzida uma nova taxa adicional de 5% para rendimentos coletáveis superiores a 250 mil euros por ano.

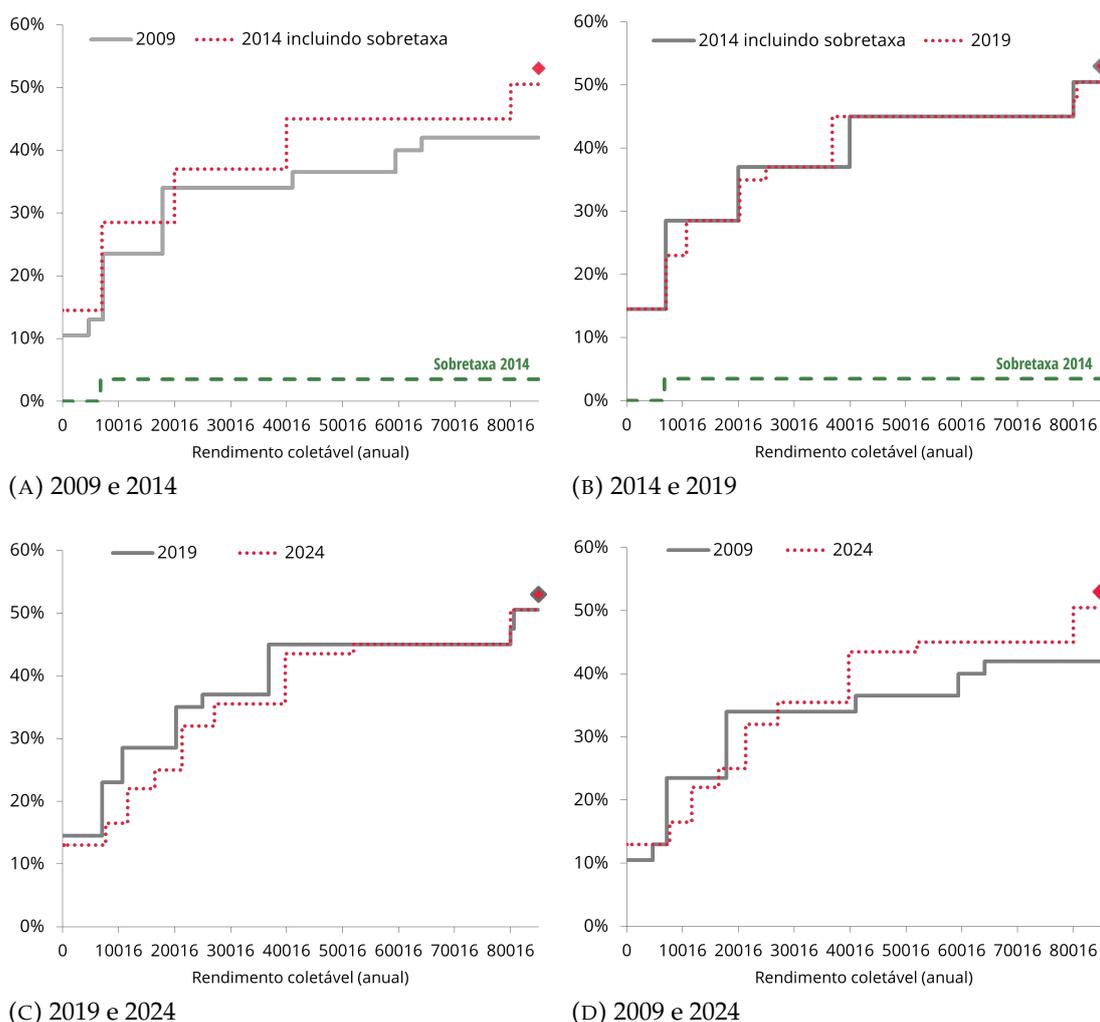
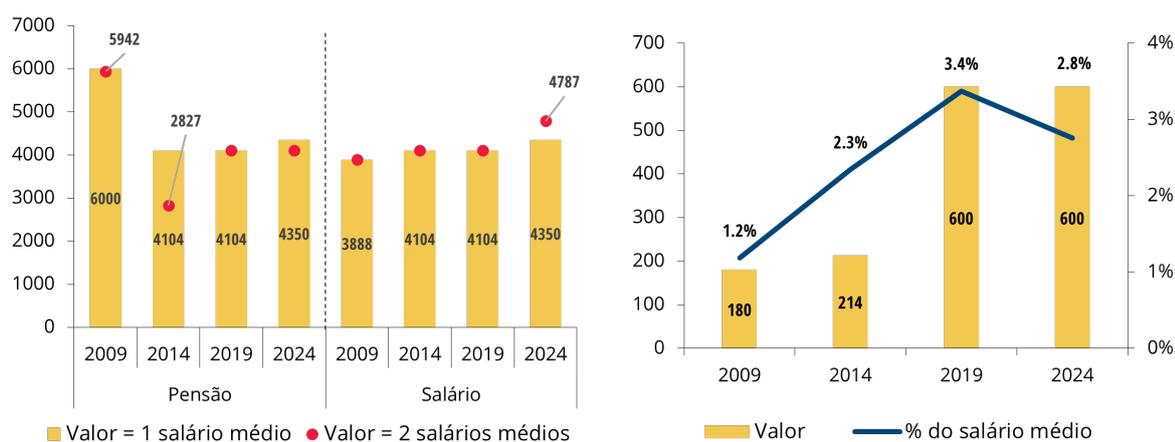


GRÁFICO 7: Taxas marginais de imposto

Fonte: Código do IRS.

Notas: As taxas apresentadas refletem apenas a tabela de IRS, incluindo a taxa adicional de solidariedade, não tendo em consideração a aplicação do mínimo de existência. A taxa adicional de solidariedade, em vigor em todos os anos apresentados, exceto 2009, corresponde a 2,5% para rendimentos coletáveis superiores a 80 mil euros/ano e 5% para rendimentos acima de 250 mil euros/ano. Os diamantes referem-se à taxa marginal de tributação para rendimentos coletáveis acima de 250 mil euros/ano. A sobretaxa é representada sem ter em conta a dedução de 145,5 euros/ano por filho dependente.

dedução de despesas com saúde e educação. Por fim, entre 2019 e 2024 foi promovida a reforma do mínimo de existência - evitando a tributação a taxas marginais próximas de 100% de rendimentos em torno do salário mínimo. Ainda neste período foi criado o IRS jovem que, na sua formulação em vigor em 2024, isenta de imposto 100% dos rendimentos auferidos no ano de entrada no mercado de trabalho por jovens até aos 26 anos (30 anos para doutorados) com limite de 20,4 mil euros/ano. Esta dedução e o seu limite são decrescentes até ao 5º ano de trabalho.



(A) Dedução específica de rendimentos | Euros

(B) Benefícios fiscais por criança | Euros e em percentagem do salário médio

GRÁFICO 8: Evolução de parâmetros do IRS

Fontes: Código do IRS e simulações utilizando a *hypothetical household tool* do EUROMOD descrita em Hufkens *et al.* (2019).

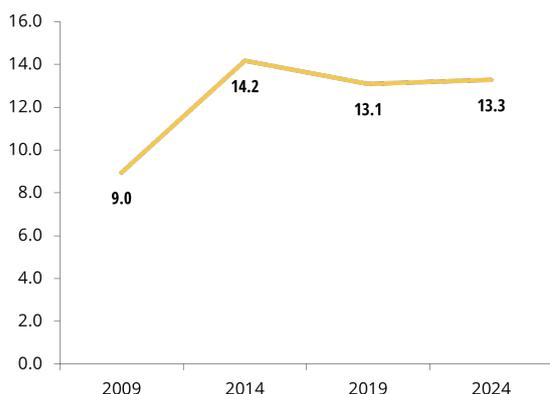
Nota: Os valores do salário médio mensal considerados foram os seguintes: 1266€ em 2009, 1278€ em 2014, 1482€ em 2019 e 1813€ em 2024. As deduções por filho apresentadas são as referentes à dedução para uma criança com mais de 3 anos não inserida num agregado monoparental.

4. A evolução do imposto: o papel das políticas e da evolução dos rendimentos

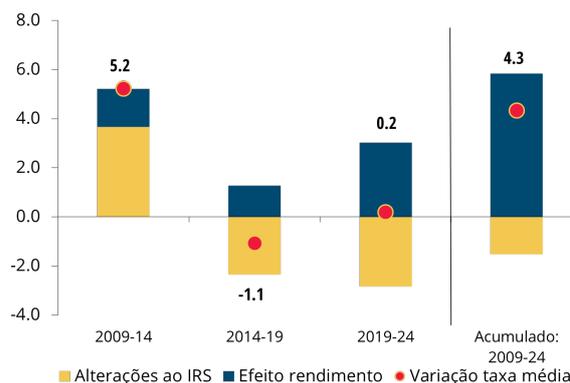
4.1. Taxa média efetiva de tributação

A taxa média efetiva de IRS sofreu alterações significativas ao longo do período analisado. Entre 2009 e 2014, esta taxa aumentou 5,2 pp, de 9% para 14,2% (Gráfico 9A). Este aumento evidencia o forte agravamento fiscal que ocorreu durante o período do PAEF, tendo as alterações de política sido responsáveis por cerca de 70% desse incremento (Gráfico 9B). As medidas legislativas com maior impacto na taxa média efetiva neste período foram a reformulação dos escalões (+2,2 pp) e a aplicação da sobretaxa extraordinária (+0,9 pp), que representam respetivamente cerca de 60% e 25% do efeito estimado para o total das alterações ao imposto.

Nos anos seguintes, as medidas de alívio fiscal implementadas foram significativas, tendo contribuído para a redução da taxa média efetiva em 2,3 pp entre 2014 e 2019 e 2,7 pp entre 2019 e 2024. A redução no primeiro período é explicada em grande medida pela retirada da sobretaxa (-1 pp) e pela alteração das taxas e escalões do imposto (-0,5 pp). No período mais recente, a reestruturação das taxas de imposto volta a assumir um papel central explicando quase 75% do impacto das alterações legislativas (-2 pp) enquanto a reforma do mínimo de existência tem um impacto mais mitigado (-0,3 pp). Apesar de constituírem alterações muito expressivas, não se traduziram numa redução significativa da taxa média efetiva em resultado do já referido efeito do crescimento dos rendimentos. De facto, entre 2014 e 2019, observou-se uma redução de 1,1 pp na taxa média efetiva, seguida de uma quase estabilização até 2024. Isto significa que,



(A) Taxa média efetiva | Percentagem



(B) Decomposição da variação da taxa média efetiva | Pontos percentuais

GRÁFICO 9: Evolução da taxa média efetiva de IRS e o impacto das medidas de política

Fonte: Cálculos baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC

Notas: A taxa média efetiva de IRS é calculada como o rácio entre os valores simulados do imposto e do rendimento total bruto, incluindo prestações sociais em dinheiro. As alterações ao IRS representam o impacto das medidas de política. O efeito rendimento inclui o impacto da variação dos rendimentos auferidos, de alterações na composição da população e de outras medidas de política que afetem o rendimento simulado no EUROMOD.

no último período, o efeito associado ao aumento significativo dos rendimentos em termos nominais anulou na totalidade o impacto na taxa média efetiva das medidas discricionárias de redução do imposto.

Assim, em 2024, a taxa média efetiva encontra-se ligeiramente abaixo da observada no final do período PAEF, e cerca de 4 pp acima do nível de 2009. Embora as medidas de alívio fiscal implementadas durante a última década assumam uma magnitude superior às medidas de consolidação do período PAEF, estas não se refletem numa redução da taxa média efetiva devido ao efeito rendimento, que faz com que os contribuintes fiquem sujeitos a taxas de imposto superiores à medida que o seu rendimento nominal aumenta.

Uma comparação da taxa média efetiva do IRS em 2024 com a de 2009, por decil de rendimento, mostra um perfil crescente, com aumentos da taxa média efetiva mais acentuados para os decis de rendimento mais alto (Gráfico 10).

A taxa média efetiva de IRS nos decis iniciais manteve-se bastante baixa, aumentando menos de 1 pp, enquanto os aumentos no quarto decil atingiram 2,5 pp e cerca de 5 pp nos últimos três decis. A forte concentração do imposto nos decis mais elevados, como discutido na secção 3, leva a que o aumento da taxa média efetiva de imposto para o total da população se encontre mais próximo da evolução verificada nos decis de rendimento mais elevado.

4.2. Capacidade redistributiva do imposto

Como descrito na secção 3, a economia portuguesa apresenta uma desigualdade de rendimento superior à média da área do euro. Sendo o IRS um instrumento privilegiado para reduzir esta desigualdade, é fundamental analisar a evolução da sua capacidade

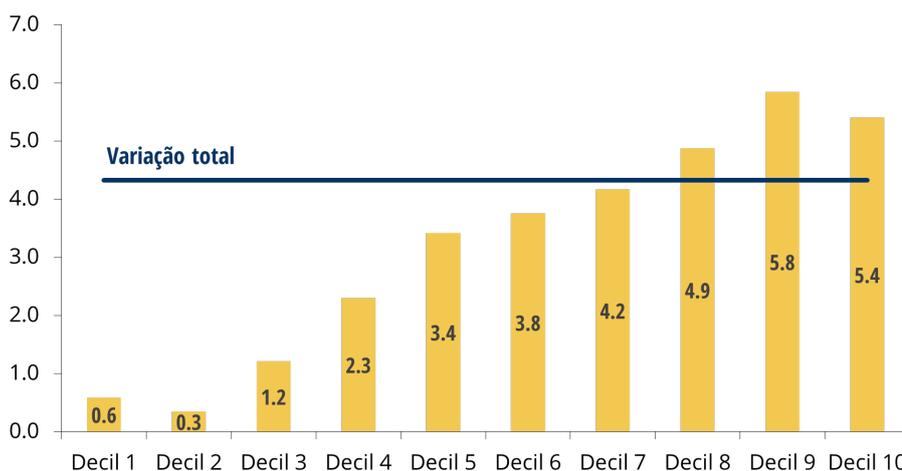


GRÁFICO 10: Variação da taxa média efetiva do IRS entre 2009 e 2024 por decil de rendimento | Pontos percentuais

Fonte: Cálculos baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

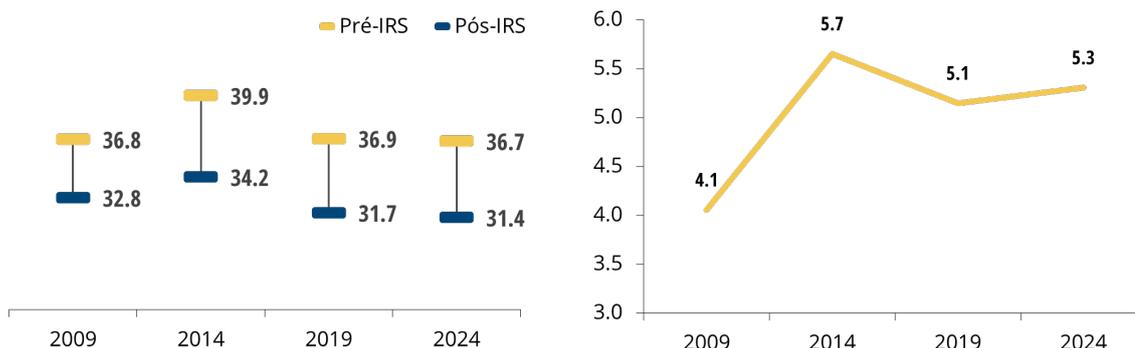
Notas: Os agregados são distribuídos pelos decis tendo em consideração o seu rendimento disponível por adulto equivalente em cada ano e não ancorados no ano base, na medida em que o foco da análise é a comparação da estrutura do imposto.

redistributiva ao longo do tempo e compreender o impacto das diferentes alterações ao imposto.

Em 2024, o nível de desigualdade antes de imposto, medido pelo coeficiente de Gini, é igual ao verificado em 2009, mas é inferior após a aplicação do IRS, o que evidencia um aumento da capacidade redistributiva do imposto (Gráfico 11A). Com efeito, o índice de Reynolds-Smolensky, que mede a diferença entre o coeficiente de Gini antes e depois da aplicação do imposto, aumentou entre 2009 e 2014, seguido de uma ligeira redução até 2019 e uma quase estabilização até 2024 (Gráfico 11B). É de salientar que entre 2009 e 2014, período do PAEF, a desigualdade antes de imposto aumentou significativamente. Este aumento não foi compensado pelo incremento da capacidade redistributiva do IRS verificado naquele período, situando-se a desigualdade após imposto num nível superior ao verificado em 2009.

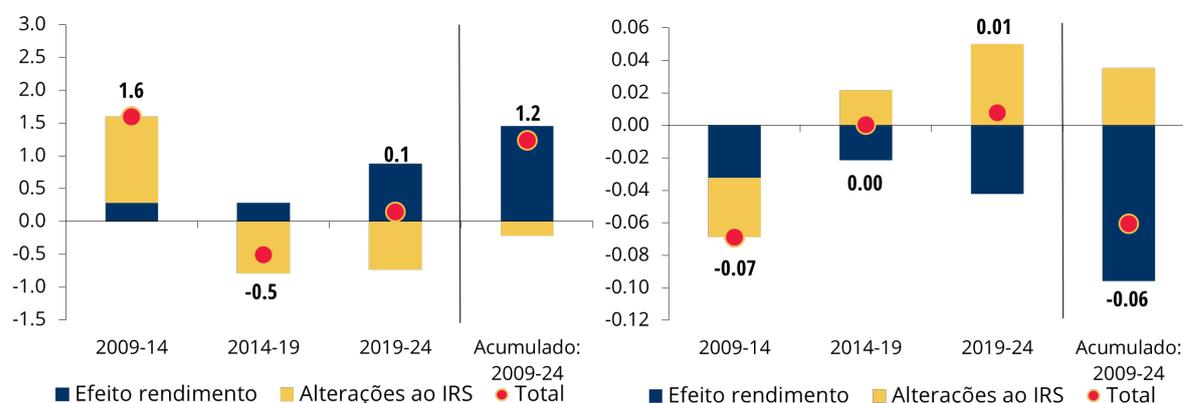
À semelhança do exercício apresentado na subsecção anterior, é possível também determinar se a evolução destes indicadores resulta efetivamente das medidas legislativas ou do efeito rendimento. De facto, durante o período do PAEF, as medidas implementadas explicaram mais de 80% do aumento do índice de Reynolds-Smolensky (Gráfico 11C). Nos períodos subsequentes, o impacto das medidas de política teria anulado este aumento, se os rendimentos não se tivessem alterado. No entanto, o crescimento dos rendimentos, especialmente no período mais recente, contribuiu positivamente para a capacidade redistributiva do imposto, permitindo que, em 2024, esta capacidade fosse superior à verificada em 2009.

As medidas de política influenciam a capacidade redistributiva do imposto por alterarem a sua dimensão - a taxa média - mas também a sua concentração em cada nível de rendimento - a progressividade do imposto. Esta progressividade é tipicamente medida pelo índice de Kakwani, definido pela diferença entre a concentração do imposto



(A) Coeficiente de Gini

(B) Índice de Reynolds-Smolensky (RS)



(C) Decomposição da capacidade redistributiva (RS) (D) Decomposição da progressividade (Kakwani)

GRÁFICO 11: O efeito redistributivo do IRS

Fonte: Cálculos baseados nas simulações do EUROMOD e nos dados do EU-SILC

Notas: O coeficiente de Gini mede o desvio entre a distribuição de rendimento de uma população face a uma distribuição perfeitamente igualitária, variando entre 0 e 100. O índice de Reynolds-Smolensky corresponde à diferença entre o Gini antes e depois de IRS. Estes indicadores podem diferir dos estimados diretamente com dados do EU-SILC, na medida em que são calculados com base nos impostos e prestações sociais simulados através do EUROMOD e não nos valores reportados pelos agregados familiares. As alterações ao IRS representam o impacto das medidas de política. O efeito rendimento inclui o impacto da variação dos rendimentos auferidos, de alterações na composição da população e de outras medidas de política que afetem o rendimento simulado no EUROMOD. O Gráfico 11C decompõe a variação do índice de Reynolds-Smolensky. O Gráfico 11D decompõe a variação da progressividade (índice de Kakwani), que resulta da diferença entre o grau de concentração do imposto e o coeficiente de Gini pré-IRS.

- medida através do coeficiente de Gini da distribuição do imposto - e o coeficiente de Gini do rendimento antes de imposto¹⁰.

Como ilustrado na secção anterior, no período do programa de ajustamento as medidas legislativas levaram a um aumento significativo da taxa média efetiva, o que contribuiu para aumentar a sua capacidade redistributiva, mas tornaram o imposto menos progressivo, nomeadamente por via da redução do número de escalões (Gráfico

10. Recorde-se que a capacidade redistributiva do imposto, medida pelo índice de Reynolds-Smolensky, pode ser aproximada pelo produto entre a taxa média de imposto líquida - total do imposto sobre o rendimento depois de imposto - pelo índice de Kakwani, ignorando efeitos de re-ordenamento dos indivíduos, normalmente negligenciáveis.

11D). Tal como ao nível da taxa média efetiva, as alterações que se seguiram foram no sentido inverso, contribuindo para tornar o imposto mais progressivo. Por outro lado, os aumentos do rendimento, mantendo as regras de imposto inalteradas, resultam numa redução da progressividade do imposto, na medida em que o imposto se torna mais concentrado em decis mais baixos da população. Isto deve-se à maior sensibilidade da taxa de imposto na primeira metade da distribuição à erosão do valor das deduções fiscais.

5. Conclusão

Este estudo contribui para uma melhor compreensão da evolução da tributação do rendimento das famílias em Portugal ao longo dos últimos quinze anos. Após um período de significativos aumentos das taxas de IRS durante o programa de ajustamento, diversas políticas de alívio fiscal foram implementadas desde 2015. No entanto, a receita de IRS mantém um perfil ascendente e, embora a taxa média efetiva esteja próxima da área do euro, existe uma maior concentração do imposto nos rendimentos mais elevados. Esta situação gera pressões políticas e sociais para continuar a reduzir o IRS de modo a aumentar o rendimento disponível dos trabalhadores e a mitigar as distorções induzidas pelo imposto, nomeadamente no mercado de trabalho. É, portanto, essencial informar o debate público com uma visão mais abrangente da evolução do imposto, quantificando a contribuição do conjunto total de medidas implementadas.

Os resultados indicam que a taxa média efetiva de IRS em 2024 é 4,3 pp superior ao valor registado antes do período do PAEF. Adicionalmente, mostra-se que este aumento não se deve diretamente às alterações legislativas, mas sim ao crescimento dos rendimentos em simultâneo com a não atualização dos escalões e parâmetros do IRS na mesma proporção. As medidas de política teriam sido mais do que suficientes para compensar os aumentos observados durante o período do PAEF na ausência de crescimento do rendimento. Este aumento da taxa média efetiva traduz-se num aumento da capacidade redistributiva do imposto. Assim, embora a desigualdade de rendimentos antes da aplicação do imposto se mantenha no nível de 2009, a desigualdade pós-IRS é agora inferior.

Em suma, a análise evidenciou que, apesar das alterações legislativas em sede de IRS terem desempenhado um papel importante nos últimos anos, o crescimento dos rendimentos teve um efeito predominante. Mantendo as regras do imposto inalteradas, aumentos do rendimento agravam a taxa média efetiva e reduzem a progressividade do imposto.

Futuras reformas fiscais, além de serem conciliadas com o espaço orçamental existente, podem beneficiar com o enquadramento no conjunto das alterações ocorridas nos últimos anos, de forma a obter uma análise mais abrangente. A não indexação automática dos escalões e parâmetros do IRS aumenta a flexibilidade da política fiscal e reforça a atuação do imposto como estabilizador automático. Contudo, é recomendável a avaliação sistemática do impacto na taxa média efetiva e na distribuição de rendimentos da erosão do valor real dos escalões de imposto e dos parâmetros das deduções fiscais,

especialmente em períodos de inflação elevada. É igualmente importante considerar o sistema completo de impostos e benefícios na avaliação do impacto de eventuais reformas na capacidade redistributiva do imposto. Finalmente, importa também avaliar as repercussões destas alterações no mercado de trabalho, garantindo uma visão holística das políticas fiscais e seus impactos.

Referências

- Alves, Nuno (2012). “Uma Perspetiva Sobre a Redistribuição do Rendimento em Portugal e na União Europeia.” *Boletim Económico de Inverno do Banco de Portugal*, pp. 41–58.
- Amores, Antonio F, Henrique S Basso, Johannes Simeon Bischl, Paola De Agostini, Silvia De Poli, Emanuele Dicarlo, Maria Flevotomou, Maximilian Freier, Sofia Maier, Esteban García-Miralles, *et al.* (2023). “Inflation, fiscal policy and inequality.” *ECB Occasional Paper*, (2023/330).
- Bargain, Olivier e Tim Callan (2010). “Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: a decomposition approach.” *The Journal of Economic Inequality*, 8, 1–21.
- Barrios, Salvador, Francesco Figari, Luca Gandullia, e Sara Riscado (2016). “The fiscal and equity impact of tax expenditures in the European Union.” *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 01/2016, European Commission, Joint Research Centre, Seville.
- Blanchet, Thomas, Lucas Chancel, e Amory Gethin (2022). “Why is Europe more equal than the United States?” *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 480–518.
- Coady, D., S. De Poli, A. Hernández, A. Papini, e A. Tumino (2023). “The Extent and Composition of Automatic Stabilization in EU Countries.” *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 1/2023, European Commission, Joint Research Centre, Seville.
- Comissão Europeia (2022). “2023 Country Report - Portugal.” *Commission Staff Working Document*.
- Hammer, Bernhard, Michael Christl, e Silvia De Poli (2021). “Redistribution across Europe: how much and to whom?” *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 14, European Commission, Joint Research Centre, Seville.
- Hufkens, Tine, Tim Goedemé, Katrin Gasior, Chrysa Leventi, Kostas Manios, Olga Rastrigina, Pasquale Recchia, Holly Sutherland, Natascha Van Mechelen, e Gerlinde Verbist (2019). “The Hypothetical Household Tool (HHoT) in EUROMOD: a new instrument for comparative research on tax-benefit policies in Europe.” *EUROMOD Working Papers*, 5.
- Myck, Michał e Kajetan Trzeciński (2022). “Income Tax Policy in Europe between Two Crises: From the Great Recession to the COVID-19 Pandemic.” *IZA Discussion Papers*, 15302, Institute of Labor Economics (IZA).
- Narazani, Edlira, Sara Riscado, e Lara Wemans (2024). “Labour supply responses to fiscal reforms in Portugal – An illustration with recent PIT and child benefit reforms.” *European Commission, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, (6).
- Paulus, Alari, Holly Sutherland, e Iva Tasseva (2020). “Indexing Out of Poverty? Fiscal Drag and Benefit Erosion in Cross-National Perspective.” *Review of Income and Wealth*, 66(2), 311–333.
- Paulus, Alari e Iva Valentinova Tasseva (2020). “Europe through the crisis: Discretionary policy changes and automatic stabilizers.” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(4), 864–888.

- Reynolds, M. e E. Smolensky (1977). "Post-fisc distributions of income in 1950, 1961 and 1970." *Public Finance Quarterly*, 11, 109–120.
- Rodrigues, Carlos Farinha, Rita Figueiras, e Vítor Junqueira (2016). "Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal: as consequências sociais do programa de ajustamento." *Fundação Francisco Manuel dos Santos*.
- Rodrigues, Carlos Farinha, Vítor Junqueira, e Joana Andrade Vicente (2018). "EUROMOD Country report - Portugal 2016-2019."
- Rodrigues, Carlos Farinha, Joana Andrade Vicente, e David Leite Neves (2022). "EUROMOD Country report - Portugal 2019-2022."
- Rodrigues, Carlos Farinha, Joana Andrade Vicente, David Leite Neves, e Amílcar Moreira (2023). "EUROMOD Country report - Portugal 2020-2023."
- Sutherland, Holly e Francesco Figari (2013). "EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model." *International journal of microsimulation*, 6(1), 4–26.

Apêndice A: A simulação do IRS para Portugal no EUROMOD

O IRS é um imposto complexo e a sua modelização no EUROMOD assume uma simplificação do desenho do imposto. A necessidade de simplificação é determinada, nomeadamente, pela informação que consta no inquérito EU-SILC ou que se encontra imputada com base em outros inquéritos¹¹ e que apenas inclui alguns dos elementos que são utilizados pela autoridade tributária no cálculo do imposto.

A modelização do IRS no EUROMOD para Portugal é apresentada em Rodrigues *et al.* (2022), sendo as simplificações mais relevantes as seguintes:

i) Considera-se que os rendimentos de capitais são todos taxados à taxa liberatória e os rendimentos de propriedade todos englobados, o que difere da realidade, na medida em que os contribuintes podem decidir englobar ou não estes rendimentos.

ii) Nas deduções ao rendimento coletável são consideradas apenas as relativas a pessoas com deficiência, rendimentos do trabalho, pensões e IRS jovem.

iii) Nas deduções à coleta estão incluídas as relativas aos dependentes, despesas gerais familiares (considerando para todos os agregados o valor máximo), despesas em saúde e educação e formação (a partir de 2019), juros (sem limite de quando o crédito foi contraído, ou seja, refletindo as regras que se aplicam a créditos anteriores a 2011), rendas e pessoas com deficiência.

Tendo em conta a informação disponibilizada nos relatórios do Orçamento do Estado e nas estatísticas publicadas pela autoridade tributária, a principal despesa fiscal não simulada será o regime para residentes não habituais. A despesa fiscal associada a este regime passou de cerca de 494 m.e. em 2017 para 1209 m.e. em 2022 (ano mais recente nas estatísticas da autoridade tributária), o que equivale a cerca de 7% da receita do IRS em 2022.

Para este artigo foi ainda incluída uma simplificação adicional do funcionamento do imposto, aplicando-se as taxas de imposto vigentes para o Continente também aos agregados residentes nas Regiões Autónomas. Esta simplificação foi realizada porque os dados relativos à região de residência só estão disponíveis nos dados utilizados pelo EUROMOD a partir da edição de 2018 e a sua inclusão apenas para os anos mais recentes faria com que a mesma fosse atribuída a uma alteração de políticas. Contudo, a existência de taxas diferenciadas tem um impacto de apenas 1% na receita do imposto. Para além disso, também não são considerados os descontos que alguns municípios conferem aos seus residentes no âmbito da sua participação variável de 5% do IRS.

Este conjunto de simplificações do funcionamento do imposto, em conjunto com o facto de os rendimentos e as características das famílias utilizados serem os extrapolados a partir do inquérito EU-SILC e não os efetivamente declarados à autoridade tributária, faz com que haja uma diferença entre a dimensão da receita estimada no EUROMOD e a registada nas contas das administrações públicas (Gráfico A.1). Metade da diferença

11. Por exemplo, as despesas com educação e saúde são imputadas a partir do inquérito às despesas das famílias. Uma primeira tentativa de imputação destas despesas nas bases de dados utilizadas no EUROMOD foi realizada em Barrios *et al.* (2016), tendo em consideração a idade do indivíduo de referência, a composição do agregado familiar e o quintil de rendimento.

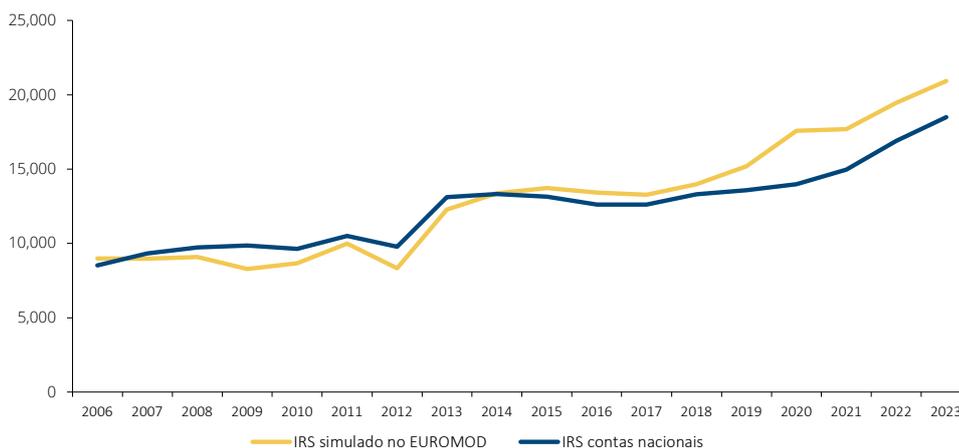


GRÁFICO A.1: Comparação entre o IRS simulado no EUROMOD e o IRS liquidado | Milhões de euros

Fonte: INE e cálculos das autoras baseados no EUROMOD e nos dados do EU-SILC.

registada nos anos mais recentes pode ser atribuída precisamente à não inclusão do regime para residentes não habituais, acima referida.

Para além disso, o EUROMOD procura simular todo o IRS pago sobre os rendimentos de determinado ano, ou seja, as retenções na fonte efetuadas nesse ano e os reembolsos e notas de cobrança emitidos no ano seguinte (relativos aos rendimentos auferidos nesse ano). Por seu turno, o imposto registado nas contas das administrações públicas considera os reembolsos e notas de cobrança emitidos no próprio ano.

Apêndice B: Metodologia

Formalmente, a metodologia descrita na secção 2 adapta a decomposição proposta por Bargain e Callan (2010) e mais recentemente desenvolvida por Paulus e Tasseva (2020) para isolar os efeitos das várias fontes de variação para a evolução de indicadores de desigualdade como o coeficiente de Gini. Combinando microdados com modelos de microsimulação (entre os quais o EUROMOD), Bargain e Callan (2010) decompõem em efeitos de política, outros efeitos e efeitos nominais, a variação total dos indicadores de interesse entre os anos t e $t + n$ da seguinte forma (adaptando a notação dos autores ao presente exercício):

$$\Delta I = \underbrace{I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_{t+n})] - I[d_t(p_t, y_t)]}_{\text{Efeito total}} = \underbrace{(I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_{t+n})] - I[d_{t+n}(p_{t+n}, \alpha * y_t)])}_{\text{Outros efeitos}} + \underbrace{(I[d_{t+n}(p_{t+n}, \alpha * y_t)] - I[d_t(\alpha * p_t, \alpha * y_t)])}_{\text{Efeito de políticas}} + \underbrace{(I[d_t(\alpha * p_t, \alpha * y_t)] - I[d_t(p_t, y_t)])}_{\text{Efeito nominal}}$$

onde I representa o indicador de interesse, que depende do rendimento disponível gerado pelo sistema de impostos e benefícios em determinado momento do tempo, d . A função d varia de acordo com dois argumentos: os parâmetros do sistema de impostos e

benefícios, p , e os rendimentos e composição das famílias, representados por y . O fator multiplicativo α é usado na formulação proposta por Bargain e Callan (2010) para avaliar o contributo das políticas discricionárias líquido de efeitos relacionados com a indexação dos sistemas de impostos e benefícios. Este fator é aplicado quer aos parâmetros de política, quer aos rendimentos em t , atualizando-os para o momento $t + n$. Assim, na categoria de outros efeitos encontra-se o impacto da composição da população entre t e $t + n$, enquanto o efeito da atualização nominal dos parâmetros e rendimentos se mede através do efeito nominal. Como referido anteriormente, a atualização dos parâmetros de política do IRS não foi uma prática comum no período em análise, sendo por isso qualquer alteração considerada no efeito das políticas, o que corresponde a α igual a 1¹². Assumir que α é igual a 1 simplifica a decomposição atrás descrita para a seguinte expressão:

$$\begin{aligned} \Delta I &= \underbrace{I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_{t+n})] - I[d_t(p_t, y_t)]}_{\text{Efeito total}} = \\ &= \underbrace{(I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_{t+n})] - I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_t)])}_{\text{Efeito nominal e de composição}} + \underbrace{(I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_t)] - I[d_t(p_t, y_t)])}_{\text{Efeito de políticas discricionárias}} \end{aligned}$$

Neste ponto, os efeitos de política discricionários podem decompor-se em efeitos discricionários sobre o IRS e outros efeitos discricionários sobre as restantes componentes do sistema de impostos e benefícios da seguinte forma:

$$\begin{aligned} \Delta I &= \underbrace{I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_{t+n})] - I[d_t(p_t, y_t)]}_{\text{Efeito total}} = \\ &= \underbrace{(I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_{t+n})] - I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_t)])}_{\text{Efeito nominal e de composição}} + \underbrace{(I[d_{t+n}(p_{t+n}, y_t)] - I[d'_{t+n}(p_{t+n}, y_t)])}_{\text{Efeito discricionário sobre o IRS}} + \\ &\quad + \underbrace{(I[d'_{t+n}(p_{t+n}, y_t)] - I[d_t(p_t, y_t)])}_{\text{Outros efeitos discricionários}} \end{aligned}$$

onde d' se distingue de d no que diz respeito às regras e parâmetros do IRS, considerando os que estavam em vigor no ano t , tudo o resto invariante.

É de referir ainda que o efeito nominal e de composição é condicional ao sistema de impostos e benefícios no momento $t + n$, enquanto os efeitos de política discricionários são dependentes da distribuição base, ou seja, do momento t .

12. Bargain e Callan (2010) argumentam na sua análise a favor do uso da variação média do rendimento bruto entre t e $t + n$ para decompor a variação dos indicadores de desigualdade. No entanto, não existe consenso sobre a escolha adequada do fator α (para mais detalhes ver Paulus *et al.* (2020)).