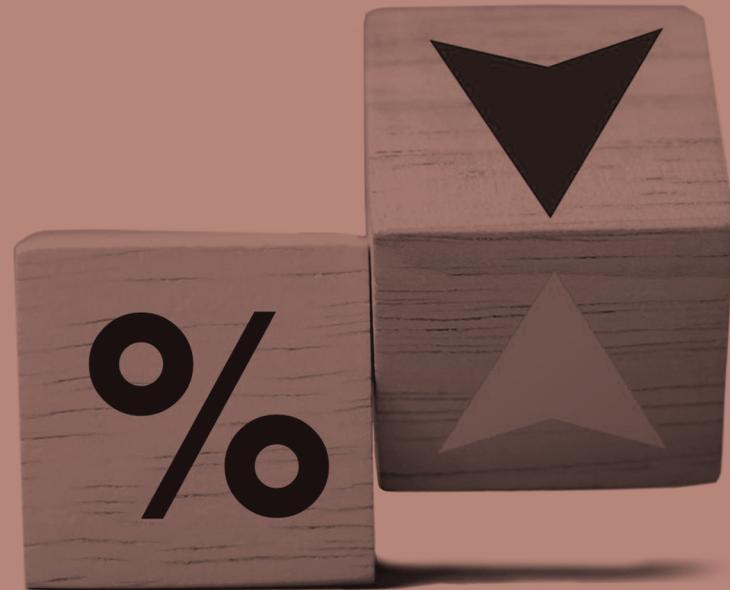


Pedro Brinca, coord.

Afonso Souto de Moura  
Francisca Osório de Castro  
João B. Duarte  
Miguel Cortez Pimentel  
Paulo Núncio

# O Impacto do IRC na economia portuguesa

A tributação directa sobre as empresas instituída em 1989, vulgo Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), tem vindo a tornar-se num importante instrumento de competitividade da economia de um país. Este estudo pretende contribuir para a análise do impacto que o sistema fiscal português e as suas sucessivas alterações têm na realidade económica, social e jurídica do país, através do mapeamento das reformas verificadas ao longo dos anos.



# O Impacto do IRC na Economia Portuguesa

Pedro Brinca, coord.

Afonso Souto de Moura

Francisca Osório de Castro

João B. Duarte

Miguel Cortez Pimentel

Paulo Nuncio

Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso  
1099-081 Lisboa  
Telf: 21 001 58 00  
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo  
Diretor da coleção Estudos da Fundação: Gonçalo Saraiva Matias  
Título: O Impacto do IRC na Economia Portuguesa  
Autores: Pedro Brinca (coordenação), Afonso Souto de Moura,  
Francisca Osório de Castro, João B. Duarte, Miguel Cortez Pimentel,  
Paulo Núncio  
Revisão: GoodSpell  
Paginação: Finepaper  
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos  
Maio de 2024

ISBN: 978-989-9153-30-1  
Depósito Legal: 522114/23

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

As conclusões do presente estudo são da exclusiva responsabilidade individual dos seus autores, não podendo ser atribuídas às entidades a que os autores se encontram afiliados.

# ÍNDICE

## Capítulo 1

### Introdução 6

- 1.1. O sistema fiscal português e o objeto do presente estudo 6
- 1.2. O IRC enquanto espécie tributária: princípios e integração no sistema tributário 10
- 1.3. Classificação do IRC 11
- 1.4. Princípios orientadores 13

## Capítulo 2

### O IRC e o contexto histórico da sua evolução: as reformas 17

- 2.1. As leis e os relatórios das reformas do IRC 17

## Capítulo 3

### Contexto internacional 22

## Capítulo 4

### A base tributável do IRC 27

- 4.1. Descrição geral e revisão de literatura 27
- 4.2. Descrição atual dos regimes a que atende o modelo utilizado: depreciações e incentivos fiscais ao investimento 33

## Capítulo 5

### A taxa do IRC 38

- 5.1. A estrutura de taxas 38
- 5.2. As taxas: evolução e contexto internacional 38
- 5.3. Derrama Estadual 39
- 5.4. Derrama Municipal 40

## Capítulo 6

### A instabilidade legislativa 43

- 6.1. Metodologia 43
- 6.2. Antecedentes 44
- 6.3. Da aprovação do IRC aos primeiros anos do imposto (1989–1995) 45
- 6.4. Da mudança de Governo à primeira reforma do IRC (1995–2001) 46
- 6.5. Da crise económica à redução da taxa acordada na reforma de 2000 (2002–2005) 48
- 6.6. Da recuperação da crise ao novo Governo de coligação (2004–2005) 48
- 6.7. Da mudança de Governo à crise das dívidas soberanas (2005–2011) 49
- 6.8. Do Programa de Ajustamento à terceira reforma do IRC (2011–2015) 51
- 6.9. Do período pós-ajustamento à pandemia (2016–2021) 52
- 6.10. Conclusão 53

## **Capítulo 7**

**Taxa efetiva 56**

## **Capítulo 8**

**Modelo 60**

8.1. Revisão de literatura: impacto do IRC nas variáveis  
macroeconómicas **60**

8.2. Modelo macroeconómico para a avaliação  
do impacto do IRC na economia **61**

8.3 Resultados **75**

8.4 Conclusões **83**

## **Capítulo 9**

**Medidas para lidar com a instabilidade fiscal 86**

9.1. Introdução **86**

9.2. Comparação internacional **88**

9.3. Propostas **92**

**Anexos 102**

**Abreviaturas 114**

**Glossário 115**

**Agradecimentos 117**

**Índices de tabelas e figuras 118**

**Notas 120**

**Bibliografia 133**

**Autores 144**

# Capítulo 1

## Introdução

### 1.1. O sistema fiscal português e o objeto do presente estudo

A Constituição da República Portuguesa (CRP) dedica dois artigos inteiros aos fundamentos do sistema fiscal português, fornecendo as principais orientações legislativas para cada uma das categorias de impostos mais importantes, artigos esses que, com justiça, são muitas vezes denominados «Constituição Fiscal». Assegurando que os impostos são criados por lei e concedendo também aos cidadãos portugueses o direito de não pagar impostos inconstitucionais, ilegais e retroativos, o artigo 103.º (Sistema Fiscal) estabelece que «o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza».

Outras considerações gerais de política fiscal encontram-se no artigo 104.º da Lei Fundamental. Assim, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) visa reduzir as desigualdades, é único, progressivo e deve ter em conta os rendimentos e as necessidades do agregado familiar do contribuinte<sup>1</sup>. A tributação das empresas incide «fundamentalmente» sobre o seu rendimento real<sup>2</sup>. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos, enquanto o objetivo constitucional da tributação do consumo parece estar enraizado numa certa abordagem ideológica da economia:

«adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo»<sup>3</sup>.

Resulta do acima exposto que o legislador constitucional de 1976 não parecia perceber a política fiscal como um instrumento privilegiado para induzir a competitividade e promover o investimento. Isto pode ser explicado à luz do contexto histórico da Constituição, mas também, e talvez principalmente, através de uma perceção geral, na década de 1970, da política fiscal como um instrumento fraco em comparação com outras políticas públicas, como, por exemplo, a política monetária. A perceção legislativa sobre o papel da política fiscal mudou com o decorrer dos anos, à medida que a matriz original da Constituição de 1976 foi sendo progressivamente ajustada para acomodar a evolução política e social em Portugal.

Afinal, como refere Rui Henrique Alves, um dos custos da moeda única foi a «perda do instrumento de política monetária e cambial, ficando os Estados apenas com os instrumentos de política fiscal e orçamental [...] para atender a situações de crise conjuntural, sendo que mesmo o seu uso acaba por ser fortemente restringido face aos critérios de participação na UEM e à necessidade de assegurar uma situação de equilíbrio (ou de superávite) orçamental no médio prazo, como consequência do acordo traduzido no Pacto de Estabilidade e Crescimento (1996)»<sup>4</sup>.

Não surpreendentemente, em 1998, mais de 22 anos após a promulgação da Constituição, a Lei Geral Tributária (LGT) incorporaria uma disposição programática que sintetiza a dinâmica do processo democrático português quando visto através da lente do sistema fiscal: «[a] tributação deverá ter em consideração a competitividade e internacionalização da economia portuguesa, no quadro de uma sã concorrência»<sup>5</sup>. Poder-se-á considerar que esta disposição teve por efeito expandir o núcleo teórico e os objetivos do IRC, tal como este foi originalmente delimitado pela «Constituição Fiscal»<sup>6</sup>.

O sistema fiscal português, tal como o conhecemos hoje, encontra-se, portanto, enquadrado na Constituição Fiscal e tem sido marcado por várias reformas importantes. No que diz respeito à tributação do rendimento das empresas, de que nos ocupamos, não obstante a fórmula unitária de tributação ter sido introduzida na Constituição de 1976, é apenas com a entrada em vigor do Código do IRC<sup>7</sup>, em 1989, que esse modelo é adotado, com um atraso considerável face aos restantes países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE<sup>8</sup>).

Com vista a dar cumprimento ao programa constitucional de reforma da tributação do rendimento, foram criados, em substituição dos anteriores impostos parcelares e Imposto Complementar, o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC).

O presente estudo proporciona uma caracterização geral do IRC enquanto tributo, perscrutando a sua evolução histórica e contexto internacional, fazendo um levantamento exaustivo das alterações

ao IRC verificadas ao longo dos anos, para, em seguida, se centrar nos elementos do imposto necessários à modelação dos seus impactos nas principais variáveis macroeconómicas.

A modelação e análise dos impactos do IRC nas principais variáveis macroeconómicas em Portugal é feita através de um modelo dinâmico estocástico de equilíbrio geral, trabalhado pela equipa de investigadores do presente estudo e calibrado para a economia portuguesa, com uma extensão para incluir o IRC. Este modelo atende a três realidades regionais: (i) um bloco representativo de Portugal como uma pequena economia aberta incluída numa união monetária; (ii) um bloco do resto da união monetária; e (iii) um bloco do resto do mundo. O modelo desenvolvido é baseado num quadro conceptual usado pelas principais instâncias europeias e pelos governos nacionais para prever o impacto de diferentes políticas económicas nos principais agregados macroeconómicos. Por outro lado, a sua utilização permite identificar efeitos causais por via de uma metodologia estrutural, sem a qual é difícil identificar os efeitos de mudanças na taxa (nominal) do IRC na economia. A dificuldade na identificação causal do efeito do IRC sobre a economia prende-se com dois fatores principais.

O primeiro fator é a elevada complexidade do regime jurídico do IRC, que se afasta do referencial contabilístico, afetando, portanto, a base tributável, o que por sua vez afeta a taxa efetiva que realmente é suportada pelos decisores económicos. O segundo fator, este em comum com a literatura de análise de impacto de instrumentos fiscais, é que a taxa efetiva do IRC responde à própria atividade económica, o que cria um problema de endogeneidade.

Assim, realizaram-se simulações através do referido modelo, no sentido de analisar o impacto económico das principais mudanças históricas do IRC identificadas na primeira parte deste estudo, tendo-se procurado dar resposta às seguintes questões de investigação:

- (i) No *ranking* da OCDE de 2020, Portugal apresenta a terceira taxa efetiva mais elevada, de entre os países europeus. Qual o impacto esperado na economia portuguesa de uma redução da taxa efetiva de IRC?
- (ii) O nosso estudo documenta frequentes alterações ao quadro fiscal do IRC desde que este foi introduzido. Qual o impacto desta instabilidade legislativa na economia portuguesa?
- (iii) O IRC caracteriza-se por uma elevada progressividade das taxas nominais e efetivas. Qual o impacto da progressividade do IRC na economia portuguesa?

Os resultados de simulação do modelo indicam que Portugal, no cenário base considerado, enquanto pequena economia aberta, é significativamente afetado pela:

- Elevada taxa efetiva média de IRC. Este estudo mostra que tal circunstância acarreta uma perda de competitividade fiscal e distorções em relação ao investimento, consumo e trabalho. Este estudo demonstra, segundo simulações do referido modelo, que uma redução da taxa efetiva do IRC de 7,5 pontos percentuais (p.p.) faz aumentar o PIB em 1,44% no curto prazo (após dois anos), e 1,40% no longo prazo (após dez anos). Importa assinalar que a remuneração do trabalho melhora substancialmente com a redução do IRC, aumentando em 1,79% após dez anos.

Este último resultado sinaliza, em linha com a literatura e em direção contrária ao senso comum, que as elevadas taxas do IRC incidem economicamente de forma desproporcionada sobre os trabalhadores. O IRC distorce decisões económicas relacionadas com o investimento, o trabalho e a produção. Quando o IRC baixa, essas distorções diminuem, o que leva a um aumento do PIB. As três principais causas do aumento do PIB incluem o aumento do investimento em capital físico e em investigação e desenvolvimento, o aumento da competitividade das empresas domésticas, e o aumento generalizado do consumo, que é alimentado por uma melhoria do rendimento disponível de todas as famílias. O rendimento do trabalho disponível melhora em todas as famílias devido ao aumento do rendimento do trabalho. De facto, o IRC tem um efeito bastante distorcivo sobre as decisões de consumo e investimento dos agentes económicos, uma vez que encontramos no presente estudo que uma diminuição do IRC tem um efeito positivo sobre o PIB independentemente de como é feito o ajuste fiscal — compensação com o aumento dos impostos sobre o consumo, como é feito nas nossas simulações base, ou sobre o rendimento do trabalho, ou com uma diminuição das transferências sociais ou consumo público — para manter as contas públicas sustentáveis e com um défice público constante e igual ao anterior à mudança do IRC. O multiplicador fiscal<sup>9</sup> estimado do IRC no presente estudo é elevado, atingindo 1,6 a curto-médio prazo e estabilizando em 1,5 a longo prazo. Estes valores estão em linha com os multiplicadores estimados na literatura mais recente.

- Falta de estabilidade do IRC no plano fiscal. O modelo aponta para que a instabilidade legislativa no código do IRC tenha, por si, um impacto negativo de elevada magnitude sobre a atividade económica, podendo mesmo, no caso das designadas mudanças em «V»<sup>10</sup>, não só eliminar qualquer possível ganho resultante de uma redução prévia do IRC, mas criar perdas permanentes na atividade económica do país. O modelo capta os custos não recuperáveis decorrentes da necessidade de fazer ajustes às escolhas em diferentes níveis (por exemplo, consumo e investimento) de forma realista. O PIB, o investimento e o consumo da economia são todos afetados negativamente pelos recursos necessários para pagar esses custos de ajustamento. Este exemplo ilustra como a instabilidade fiscal é prejudicial à economia, uma vez que tanto a reforma como a contrarreforma implicam custos de ajustamento significativos. No exemplo de simulação feito para uma reforma em «V», o presente estudo mostra que no caso de uma redução da taxa efetiva de IRC em 7,5 p.p., seguida de uma subida da taxa de IRC nos mesmos 7,5 p.p. passado um ano, o PIB e, acima de tudo, o consumo caem de forma permanente (cerca de 0,03% e 1,01% no longo prazo, respetivamente). Este exercício deixa claro que mudanças frequentes, sucessivas e em movimentos contrários do quadro normativo aplicável à tributação das empresas são fortemente prejudiciais à atividade económica.
- Reforma nos escalões superiores do IRC. Este estudo mostra ainda que uma diminuição da progressividade do IRC, através de um exercício com redução da taxa média efetiva direcionada apenas aos escalões superiores, simulando um efeito aproximado

da eliminação das taxas de Derrama Estadual, permite um aumento no PIB. Concretamente, para este exercício é simulado um corte da taxa nominal para os escalões superiores, de forma que a taxa média efetiva paga por todos os escalões apresente uma descida semelhante à que se verifica no exercício em que a descida é transversal a todos os escalões. Tal significa uma redução mais acentuada da taxa para o escalão superior, que sofre um decréscimo de 10,5 p.p., enquanto o terceiro escalão sofre um decréscimo de 7,5 p.p. na sua taxa nominal, e o segundo escalão um decréscimo de 6,5 p.p. A taxa nominal do escalão inferior mantém-se inalterada. Os resultados apontam para um aumento do PIB de 0,7% no curto prazo (após dois anos), que, a longo prazo, se traduz numa melhoria permanente na economia portuguesa, ligeiramente inferior a 0,1% (após dez anos).

Estabelecidos estes impactos, terminamos com um conjunto de recomendações dirigidas, por um lado, a reforçar o papel do IRC no crescimento económico e, por outro, a promover maior estabilidade e qualidade dos enunciados legais.

Assim, e no que se refere ao reforço do papel do IRC como instrumento de estímulo ao crescimento económico, recomenda-se, desde logo, a ponderação de uma redução substancial da taxa nominal de IRC, suscetível de produzir um efeito compatível com o que resulta da intensidade dos choques testados no presente trabalho. Adicionalmente, recomenda-se o regresso à estrutura originária puramente proporcional do imposto, abolindo-se a Derrama Estadual<sup>11</sup>, bem como qualquer tipo de elemento progressivo com efeito económico relevante e que contribua para a criação de ineficiência e custos de contexto. Deve ainda ser ponderada

a eliminação da Derrama Municipal<sup>12</sup>, por força da complexidade que introduz e pela inexistência de pressupostos jurídicos ou económicos que a justifiquem, sem deixar de ponderar a criação de medidas de compensação de receita para as autarquias locais, privilegiando respostas indutoras de eficiência económica.

Num plano distinto, e perante os resultados impressionantes resultantes dos testes realizados e que atribuem, pela primeira vez, um efeito económico muito significativo (e nefasto) ao fenómeno da instabilidade legislativa nesta sede, o presente estudo oferece as seguintes medidas de combate à instabilidade:

- **No plano do quadro legislativo**, propõe-se a inserção na LGT de normas disciplinadoras da produção legislativa em matéria fiscal destinadas a assegurar a estabilidade e a qualidade dos enunciados legais, promovendo a transparência e a participação no processo legislativo e consolidando o papel das reformas enquanto momentos estruturantes e privilegiados para promover alterações ao IRC. Nestes termos, e sem prejuízo da tipificação de exceções aptas a responder a situações de comprovada urgência, designadamente crises financeiras graves, sugere-se que sejam criados procedimentos-regra para a produção de efeitos e diferimento da entrada em vigor das leis fiscais, que seriam preferencialmente aprovadas fora do contexto das Leis Orçamentais. Também se propõe regular em detalhe o período de discussão pública, de estudos *ex ante* e *ex post*, que passariam a ser, por regra, obrigatórios;

- **No plano da dotação de meios**, prevê-se a criação de uma estrutura permanente, na orgânica do Ministério das Finanças (mas independente da Autoridade Tributária e Aduaneira), que estaria específica e exclusivamente vocacionada para realizar os estudos jurídicos e socioeconómicos necessários a fundamentar as propostas em matéria tributária do Ministério das Finanças e, em particular, da Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais.

## 1.2. O IRC enquanto espécie tributária: princípios e integração no sistema tributário

O objeto da tributação das empresas encontra-se há muito definido, consagrando a Constituição de 1976, no número 2 do artigo 104.º, coincidente com a sua redação atual, que «[a] tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real». Não significa isto que desde então se tenha procedido dessa forma no que diz respeito à base de tributação do rendimento das empresas, podendo apontar-se a aprovação do Código do IRC, em 1988<sup>13</sup>, como o momento em que o legislador ordinário consagrou, através de um imposto único<sup>14</sup>, a tributação daquelas com base no lucro contabilístico (ou lucro real)<sup>15</sup>.

A tributação das empresas parte do lucro contabilístico<sup>16</sup>, constituindo a sua base a soma algébrica do resultado líquido (contabilístico) e das variações patrimoniais positivas e negativas verificadas no mesmo período e não refletidas naquele resultado, determinados com base na contabilidade e corrigidos nos termos da lei fiscal, *maxime*, do Código do IRC.

Assim, desde logo, importa proceder a uma sucinta enunciação da sua classificação no sistema tributário e de alguns dos seus princípios orientadores.

### 1.3. Classificação do IRC

É usual, na classificação dos impostos, fazer-se a distinção dos mesmos consoante o objeto de tributação (impostos sobre o rendimento, consumo ou património), a função que desempenham (impostos reais e impostos pessoais, impostos proporcionais, progressivos e regressivos) e o modo como incidem sobre o objeto e o sujeito (impostos diretos e indiretos, impostos de obrigação única e impostos periódicos, respetivamente)<sup>17</sup>. À luz destes critérios de distinção, o IRC pode ser sucintamente caracterizado como um imposto sobre o rendimento, de carácter real, proporcional, direto e periódico.

#### 1.3.1. Imposto sobre o rendimento

É a própria CRP que se refere ao imposto sobre o rendimento, seja este o rendimento pessoal, *rectius* individual, seja o rendimento das empresas, *rectius* das pessoas coletivas. Quanto a este último, refere-se no artigo 104.º, n.º 2, da CRP que a «tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real», noção que, conforme elaboraremos adiante, se baseia no conceito económico de rendimento-acrécimo.

#### 1.3.2. Imposto real

A distinção entre impostos pessoais e impostos reais reside no facto de os primeiros ponderarem a situação pessoal específica do sujeito

passivo, preponderando, por conseguinte, o elemento subjetivo na delimitação da respetiva base de incidência, ao passo que nos segundos sobressai o elemento objetivo da sua incidência<sup>18</sup>. Por outras palavras, nos impostos pessoais há um grau de personalização da tributação, possibilitando que o imposto suportado pelos sujeitos passivos difira consoante elementos subjetivos atendendo-se, nomeadamente, à composição do seu agregado familiar e a despesas essenciais que reduzam a sua riqueza.

Com base nesta classificação, o IRC é um imposto preponderantemente real, na medida em que se centra no rendimento do sujeito passivo, sendo atingida a matéria coletável objetivamente determinada, não havendo lugar a considerações quanto à condição social e económica daquele<sup>19</sup>.

#### 1.3.3. Imposto proporcional

Não havendo no nosso ordenamento jurídico um exemplo de impostos regressivos, é pertinente neste contexto apenas a distinção entre impostos progressivos e impostos proporcionais.

A figura do imposto progressivo encontra-se quase intuitivamente ligada a estruturas de taxas que aumentam de acordo com certos escalões de rendimento. O efeito, no entanto, pode também ser conseguido no plano do recorte da base, por exemplo, através da delimitação de um ou mais limiares de isenção.

O IRC tem sido histórica e estruturalmente um imposto proporcional, uma vez que o montante de imposto a pagar resulta da aplicação de uma determinada taxa (única) à matéria coletável. No entanto,

em resposta à crise financeira e económica de 2009, inicialmente com carácter excecional e transitório, e de forma a fazer face à necessidade de financiamento dos cofres públicos, foi introduzido em 2010 um elemento de progressividade no Código do IRC, a Derrama Estadual<sup>20,21</sup>.

A manutenção desta figura distorce a natureza histórica e estrutural do IRC como imposto proporcional e suscita dúvidas quanto à sua conformidade com a tributação pelo rendimento real, imposta pela CRP<sup>22</sup>.

#### 1.3.4. Imposto direto

A doutrina explicita diversos critérios, quer económicos, quer jurídicos, que servem de base à distinção entre impostos diretos e indiretos<sup>23</sup>. Fazendo uso do critério financeiro, dir-se-á que os impostos diretos são aqueles que atingem as manifestações diretas ou imediatas da riqueza e da capacidade contributiva e os impostos indiretos são aqueles que incidem sobre manifestações indiretas ou mediatas da riqueza e da capacidade contributiva<sup>24</sup>.

Pode apontar-se que, em geral, os impostos que incidem sobre o rendimento e o património são impostos diretos, e os impostos que incidem sobre o consumo são impostos indiretos.

Atendendo ao critério de distinção enunciado, resulta claro que o IRC é um imposto direto, na medida em que é exigido aos titulares do rendimento que se pretende tributar.

#### 1.3.5. Imposto periódico

Dizem-se impostos periódicos aqueles cujo facto tributário se prolonga no tempo, gerando uma obrigação de pagar o imposto de forma reiterada, a menos que se verifique a cessação da situação geradora de imposto. Em contraposição, dizem-se impostos de obrigação única aqueles cujo facto tributário nasce e se extingue com determinado ato ou negócio jurídico, gerando uma obrigação de pagar o imposto com carácter avulso<sup>25</sup>.

O IRC é um imposto periódico, uma vez que o facto gerador da obrigação de pagar é o rendimento obtido ao longo de um determinado período de tributação, que tende a prolongar-se no tempo. Enquanto a empresa subsistir, bem como o exercício de uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, subsistirá igualmente o dever de pagar imposto, de forma reiterada (anualmente).

#### 1.3.6. Imposto Estadual

O artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da LGT estabelece uma divisão taxonómica entre impostos estaduais, regionais e locais.

O(s) critério(s) utilizados para decidir da natureza estadual, regional ou local de um imposto não são absolutamente pacíficos. É possível sugerir-se que a natureza do imposto coincidirá com o titular do produto da receita tributária, e, em muitos casos, haverá efetivamente essa correspondência. Por outro lado, pode considerar-se que é a competência para administrar determinado imposto o critério determinante da sua natureza, e nem sempre o titular da receita é igualmente a entidade com competência legislativa<sup>26</sup>.

Rui Marques levanta estas mesmas dúvidas: «vemos com dificuldade que a caracterização dos tributos por este trinómio possa coincidir com a titularidade do (direito ao) produto da receita tributária, mais do domínio das relações financeiras entre as circunscrições (*maxime*, entre o Estado, de um lado, e as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, de outro). Antes nos parecendo que a caracterização também se possa situar a montante, antes mesmo de obtida a receita tributária»<sup>27</sup>.

Seja como for, e para o propósito que nos interessa, a caracterização do IRC (incluindo a Derrama Estadual) como imposto estadual é indubitável, uma vez que é o Estado que administra o imposto, tendo igualmente o direito ao produto da sua receita.

No entanto, a Derrama Municipal apresenta um desvio ao carácter estadual do IRC. Por um lado, é uma receita que pertence aos municípios<sup>28</sup> e, por outro, o seu lançamento é por aqueles deliberado anualmente, até ao máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto. Assim, embora seja cobrada pelo Estado, os sujeitos ativos da relação jurídico-tributária são os municípios, já que são estes que têm direito ao produto da receita que resulta da Derrama.

#### 1.4. Princípios orientadores

Arrumado o imposto nas classificações mais recorrentemente referenciadas na doutrina, importa, igualmente, enunciar de forma sucinta os princípios orientadores do IRC.

##### 1.4.1. O princípio da capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva é um dos princípios estruturantes do sistema fiscal português, que tem a sua raiz no princípio geral da igualdade<sup>29</sup>, e resulta indiretamente da definição constitucional dos objetos de tributação contida nos artigos 103.º e 104.º da Lei Fundamental<sup>30</sup>.

É com recurso a este princípio que se definem mecânicas de imposto que permitem distribuir entre famílias e empresas os encargos tributários, considerando-se que é justo que os sujeitos passivos tenham uma carga fiscal maior ou menor, em função do seu rendimento (indicador que, não sendo absoluto, se entende exprimir a sua capacidade de contribuir)<sup>31</sup>. Afinal, como refere Filipe de Vasconcelos Fernandes, «tratando-se o princípio da capacidade contributiva de uma emanação da igualdade no plano fiscal — pelo que, mais uma vez, se poderá continuar a derivar do artigo 13.º da CRP —, dele decorre que deverá a lei fiscal tratar de forma igual e uniforme os factos que exprimem ou revelam a mesma capacidade contributiva e de modo diferenciado aqueles que exprimem de diferente forma assegurando que tal suceda na medida da respetiva diferença»<sup>32</sup>.

Assim, o princípio da capacidade contributiva tem uma dupla vertente, posto que, por um lado, é elemento legitimador da cobrança de impostos, não podendo haver imposto onde não há capacidade contributiva (riqueza ou rendimento), e, por outro, é o critério orientador da intensidade da ablação da riqueza dos contribuintes, que deve fazer-se na medida da sua «capacidade de gastar»<sup>33</sup>.

Não significa isto que resulte deste princípio a progressividade dos impostos. Na verdade, o padrão multiplicador decorrente do princípio é de mera proporcionalidade, uma vez que o *quantum* da obrigação tributária é modelado pela medida da base a que se aplica a taxa de imposto<sup>34</sup>.

Na verdade, por imposição constitucional, o carácter progressivo dos impostos tem sido, entre nós, normalmente alcançado através de taxas progressivas. Veja-se, nesta linha, a distribuição dos escalões do IRS<sup>35</sup>, e a sua modelação ao longo do tempo, ou, mais recentemente, a estrutura de taxas associada à Derrama Estadual<sup>36</sup>, neste último caso sem nenhum imperativo constitucional que justifique ou, sequer, aconselhe a sua manutenção.

No que diz respeito à capacidade contributiva das empresas, foi através da consagração do princípio constitucional da tributação pelo rendimento real que se visou criar uma medida mais justa para a sua oneração fiscal, em contraposição à tributação segundo o rendimento normal<sup>37</sup>.

#### 1.4.2. A tributação do rendimento real

O artigo 17.º, n.º 1, do CIRC, concretizando o preceito da Constituição Fiscal que impõe uma tributação que *fundamentalmente* incida sobre o rendimento real<sup>38</sup>, estabelece que a tributação será feita com base no lucro tributável, que parte do lucro contabilístico, embora sujeito a ajustes guiados pelos princípios e finalidades jurídico-fiscais: «o lucro tributável [...] é constituído pela soma algébrica do resultado líquido do exercício e das variações patrimoniais positivas e negativas verificadas no mesmo período e não refletidas naquele resultado,

determinados com base na contabilidade e eventualmente corrigidos nos termos deste Código».

Nas palavras de Ana Paula Dourado, «[r]endimento real é o rendimento tributável que resulta da diferença entre proveitos e gastos e é apurado segundo métodos diretos, isto é, com base na contabilidade e outros deveres de declaração (por exemplo, no caso dos sujeitos passivos do IRC, o processo de documentação fiscal) do sujeito passivo, tal como exigido pelas leis fiscais»<sup>39</sup>.

Assim, a tributação do rendimento real terá de ter por base a declaração do sujeito passivo, que reflete os registos contabilísticos da empresa, não obstante poder existir uma fiscalização posterior por parte da administração tributária, de forma a assegurar o princípio da capacidade contributiva, através da averiguação do rendimento real do sujeito passivo<sup>40</sup>.

Justifica-se, nesta sede, fazer um breve apontamento sobre as tributações autónomas<sup>41</sup>. Inicialmente, a sua aplicação cingia-se apenas às despesas não documentadas e confidenciais. No entanto, a sua configuração atual pretende abranger também despesas que se encontram na zona de intersecção da esfera pessoal e da esfera empresarial<sup>42</sup>.

O regime das tributações autónomas, incidindo sobre certas despesas, configurará, porventura, uma das principais exceções ao princípio da tributação pelo lucro real. Se é certo que a Constituição Fiscal aponta para a tributação do rendimento das empresas pelo lucro real, é discutível que esta forma de tributar se inscreva entre as formas de tributação admissíveis à luz da Lei Fundamental<sup>43</sup>. Justamente

porque não estará em causa a tributação do rendimento, consumo ou património, mas, outrossim, o valor bruto de certas despesas.

Se, por um lado, se compreendem historicamente as preocupações antiabuso que estarão subjacentes aos vários itens de despesa sujeitos a esta técnica tributária, por outro lado, tendo em conta a informação atualmente recebida pela Autoridade Tributária e Aduaneira<sup>44</sup>, poderão existir formas mais eficazes de controlar as referidas despesas, permitindo eliminar progressivamente as tributações autónomas e afirmando mais claramente o princípio da tributação pelo lucro real previsto na Constituição Fiscal.

### 1.4.3. Teoria do rendimento-acrécimo

A conceção de rendimento empregue no Código do IRC, desde a sua génese, recorre ao conceito de rendimento-acrécimo<sup>45</sup>, o que significa que ficam abrangidas todas as variações de património incorridas pela empresa<sup>46</sup>, com exceção dos casos ressalvados por lei. Assim, com a aprovação do CIRC, assistiu-se a um alargamento efetivo das bases tributárias tradicionais e a uma tendencial neutralidade na tributação das várias modalidades de rendimentos. Com efeito, o conceito de rendimento-fonte, em vigor até à introdução do Código do IRC, não abrangia diversas situações que são hoje factos geradores de imposto.

Conforme refere Saldanha Sanches, «o conceito de rendimento-acrécimo é a única forma de, sem tentarmos elaborar a impossível definição pura do conceito de rendimento, obter uma perceção exata sobre o que é o rendimento. Se, numa certa esfera de direitos e obrigações (o património de uma determinada pessoa singular ou coletiva), se verifica um acréscimo (ou, mais exatamente, acréscimo de bens

possuídos mais os que foram objeto de um consumo improdutivo), houve um certo rendimento»<sup>47</sup>.

O IRC está vinculado a uma concretização específica da teoria do rendimento-acrécimo, a teoria do incremento patrimonial líquido, estando incluídas no lucro tributável as variações patrimoniais, positivas e negativas, realizadas em cada exercício, implicando uma comparação entre o início e o final do período de tributação<sup>48</sup>.

### 1.4.4. Base de IRC líquida

O IRC incide sobre o rendimento líquido, i.e., o rendimento bruto (ou volume de faturação) deduzido dos gastos e encargos incorridos com o desenvolvimento da atividade empresarial. A possibilidade de deduzir os gastos incorridos pelo sujeito passivo no apuramento da base do imposto é uma condição necessária da tributação pelo rendimento real, tal como este é apreendido, hoje, no sistema do IRC. No entanto, os «ajustes guiados pelos princípios e finalidades jurídico-fiscais» a que acima se fez referência permitem que o lucro tributável seja diferente daquele que resulta da contabilidade.

As divergências entre o lucro contabilístico e o lucro tributável justificam-se por razões de ordem diversa. Desde logo, e tal como, entre nós, afirmou Saldanha Sanches, são diversos os objetivos e as funções acometidas ao balanço comercial (contabilístico) e ao balanço fiscal<sup>49</sup>.

O primeiro pretende espelhar, numa lógica de prudência, a situação patrimonial na sociedade e a sua variação anual. O segundo dirige-se a apurar o imposto a pagar. Para a composição da situação patrimonial

da sociedade, até como imperativo de prudência, concorrem os ganhos latentes, isto é, a valorização potencial dos ativos numa determinada data. No balanço fiscal, isso, tendencialmente, não sucede, nem pode suceder, na medida em que, por regra, só o ganho que se considera realizado será sujeito a tributação<sup>50, 51</sup>.

No sistema do IRC, são especialmente relevantes as normas que delimitam a dedutibilidade dos gastos. Assim, na sua redação anterior, o artigo 23.º, n.º 1, do CIRC<sup>52</sup> dispunha o seguinte: «[c]onsideram-se gastos os que comprovadamente forem indispensáveis para a realização dos rendimentos sujeitos a imposto ou para a manutenção da fonte produtora [...]».

Esta redação foi geradora de debate doutrinal<sup>53</sup> e jurisprudencial, no que diz respeito ao preenchimento do conceito indeterminado da indispensabilidade, gerando especial incerteza quanto aos gastos efetivamente dedutíveis.

Por este motivo, com a reforma de 2014, ficou cristalizado no texto do artigo 23.º, n.º 1, que, «[p]ara a determinação do lucro tributável, são dedutíveis todos os gastos e perdas incorridos ou suportados pelo sujeito passivo para obter ou garantir os rendimentos sujeitos a IRC»<sup>54, 55</sup>.

#### **1.4.5. Relevância do princípio da liquidez na configuração do IRC: algumas manifestações**

O princípio da liquidez, que, na sua formulação pura, apenas autoriza a tributação na medida em que a contrapartida auferida por operações sujeitas seja numerário ou outro tipo de ativos ditos *líquidos* ou facilmente convertíveis em liquidez (por exemplo, certos instrumentos

financeiros cotados em bolsa), não tem, em Portugal, consagração constitucional. Não obstante, verifica-se que são várias as disposições do IRS ou do IRC que resistem a tributar *meros ganhos de papel*, isto é, manifestações económicas de rendimento não concretizadas através de um influxo de liquidez ou quase-liquidez na esfera do sujeito passivo<sup>56</sup>. O exemplo mais proeminente, entre nós, da manifestação deste princípio será, porventura, o do regime de neutralidade aplicável a certas reorganizações societárias<sup>57</sup>.

Outro exemplo em que é possível encontrar a relevância do princípio da liquidez é o das chamadas operações de troca ou reinvestimento em ativos idênticos ou de natureza similar (*like-kind exchanges*)<sup>58</sup>. Nestas transações, sempre que os ativos trocados são tendencialmente ilíquidos, pode justificar-se, de igual modo, o deferimento da tributação, por razões tendencialmente similares às que subjazem ao regime de neutralidade aplicável às operações de reorganização. Entre nós, este princípio, juntamente com outro tipo de preocupações de extrafiscalidade, tem servido para isentar ou diferir tributação através dos designados regimes de reinvestimento que, de um modo geral, permitem, de uma forma relativamente limitada, não dar à tributação certos ganhos sempre que o valor de realização venha a ser reinvestido, num horizonte temporal limitado, em ativos de natureza similar.

## Capítulo 2

# O IRC e o contexto histórico da sua evolução: as reformas

De forma a permitir uma compreensão mais profunda da mutação da tributação das empresas, desde a data da criação do IRC até ao presente, é imperativo fazer-se menção ao contexto histórico da evolução deste imposto.

### 2.1. As leis e os relatórios das reformas do IRC

Para além do cunho próprio certamente impresso pelos movimentos de reforma, a evolução do Código do IRC resulta, desde logo, de múltiplas (e tantas vezes desgarradas) alterações anuais, das quais poucas correspondem à definição de reforma fiscal de senso comum (reforma fiscal estrutural), como um processo coordenado e orientado por opções de política fiscal, cujo objetivo é alterar estruturalmente a legislação fiscal de forma a alcançar um resultado que vá para além dos meros ajustamentos nas receitas fiscais.

Neste capítulo analisaremos sucintamente as sucessivas e autonomizáveis reformas do IRC. Releve-se que nem todos os blocos de alterações legislativas identificados são suscetíveis de ser considerados reformas fiscais em sentido estrito<sup>59</sup>. Aderimos, portanto, aos critérios a que se refere Rui Morais na seleção dos momentos mercedores da nossa análise, que citamos, em jeito de introdução:

«Uma reforma fiscal é, em rigor, uma remodelação global do sistema tributário, concebido como um todo dotado de

coerência e ajustado a determinados critérios orientadores. Uma reforma fiscal não equivale a uma alteração legislativa, ainda que extensa e profunda: só acontece na presença de desconformidade entre a legislação vigente e a compreensão atualista de princípios que se entende deverem presidir à tributação, passando a lei a dar tradução a esses novos entendimentos.

Porém, a nosso ver, a diferenciação entre “reforma fiscal” e “ajustes normativos” não é estanque. Existem momentos legislativos em que, muito embora não se proceda a reformas globais do sistema ou, mesmo, de um determinado imposto, são introduzidas alterações que visam algo mais do que o mero aperfeiçoamento normativo, imprimindo mudanças substantivas, expressão — a maioria das vezes mais implícita que explícita — de novos entendimentos, de “novos” princípios.

Foi o que aconteceu entre nós por várias ocasiões após as grandes reformas dos anos oitenta do século passado.»<sup>60</sup>

Posto isto, a nossa exposição incidirá sobre quatro momentos — começando, naturalmente, pela criação do IRC —, em que traçaremos o contexto e principais objetivos subjacentes a cada uma das reformas e salientaremos algumas das principais alterações que resultaram de cada uma delas.

### **2.1.1. A reforma de 1988/89 (Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro): a criação do IRC**

Tivemos oportunidade de salientar anteriormente que, não obstante a tributação do rendimento das empresas pelo lucro real se encontrar constitucionalmente consagrada desde 1976, a sua consagração pelo legislador ordinário, através de um imposto único, só veio a observar-se com a aprovação do Código do IRC.

A fórmula da tributação tendencialmente unitária do rendimento global das empresas havia já sido prevista no preâmbulo do Código do Imposto Complementar introduzido pela reforma de 1962–1965 e, posteriormente, consagrada na Constituição da República, em 1976. No entanto, assistiu-se a uma progressiva «cedularização» da tributação, posto que existiam variados impostos parcelares e um Imposto Complementar, e era dado um tratamento distinto a diferentes espécies de rendimentos<sup>61</sup>.

Em 1984, sob a égide do ministro das Finanças, Ernâni Lopes, foi constituída a comissão liderada por Paulo Pitta e Cunha (Comissão Pitta e Cunha), com o objetivo de proceder a uma atualização da tributação das empresas, através da sua reestruturação global: «As distorções que o nosso sistema fiscal tem vindo a sofrer, o desajustamento da sua arquitectura em relação aos modelos mais adequados ao estágio de desenvolvimento económico-social do País e à sua inserção no movimento de integração europeia, a sua incapacidade para satisfazer os objectivos de equidade, eficiência, simplicidade e certeza de uma moderna estrutura fiscal, em correspondência com as aspirações gerais de justiça, de

bem-estar e de progresso, tornam imperativa a reestruturação global da fiscalidade portuguesa»<sup>62</sup>.

Através desta reforma, consagrada no Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, foi aprovado o Código do IRC<sup>63</sup>, enquanto imposto único, com a abolição dos impostos parcelares e do Imposto Complementar<sup>64, 65</sup>, e o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF)<sup>66</sup>. No que diz respeito ao IRC, a reforma de 1989 é considerada uma viragem histórica na fiscalidade portuguesa por representar o momento em que se adotou uma fórmula de tributação unitária do rendimento. Por outro lado, assistiu-se também a uma modernização das fórmulas do imposto, indo ao encontro das que haviam sido consagradas, quer pelos Estados-Membros da então CEE, quer por países no plano pluricontinental da OCDE<sup>67</sup>.

### **2.1.2. A reforma de 2000 (Lei 30-G/2000): equidade, redistribuição de rendimentos e competitividade**

No final do século XX, o Governo considerou necessário proceder a uma reforma fiscal, com vista ao aperfeiçoamento da reforma de finais dos anos 80. Os primeiros esforços corporizaram-se com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, de 14 de julho, sob a epígrafe «Uma Política Fiscal para o Século XXI», em que se traçaram linhas gerais e orientadoras dos trabalhos de reforma que se seguiriam.

Nos anos posteriores à Reforma de 1988–1989, ao invés de se proceder a uma reforma fiscal propriamente dita, foram sendo introduzidas

alterações no sistema fiscal que, embora relevantes<sup>68</sup>, frustraram a desejada tentativa de moldar a política fiscal de forma unitária.

De forma a reiniciar os esforços reformistas, tomando por base quer as linhas traçadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97, quer os trabalhos que haviam sido desenvolvidos até à data, foi criada uma estrutura especializada.

A Estrutura de Coordenação da Reforma Fiscal (ECORFI) foi criada em 2000<sup>69</sup> pelo ministro das Finanças, Joaquim Pina Moura, e, sendo paritária, integrava Ricardo Sá Fernandes, que viria a ser secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Esta comissão foi constituída essencialmente para assegurar uma reforma global do sistema fiscal português, a equidade e uma melhor redistribuição dos rendimentos, bem como para impulsionar a competitividade<sup>70</sup>.

A ECORFI produziu trabalhos legislativos em quatro áreas principais: impostos sobre o rendimento, contencioso fiscal, tributação de bens imóveis e impostos ambientais. No que ao IRC diz respeito, várias foram as propostas dignas de menção: (i) plano progressivo de redução da taxa nominal do IRC (30% em 2002, para 28% a partir de 2003, com o objetivo de a fixar em 25%); (ii) regras para eliminar a dupla tributação económica; (iii) substituição do regime de consolidação de grupos por um mecanismo simplificado de aglutinação de bases tributáveis<sup>71</sup>; (iv) autorização legislativa para um novo regime de neutralidade da reestruturação empresarial; (v) autorização legislativa para um regime de titularização de créditos; (vi) revisão do conceito de estabelecimento estável para um mais próximo do constante no modelo de convenção da OCDE; (vii) criação do primeiro quadro jurídico aplicável aos chamados preços

de transferência; (viii) regime favorável às sociedades de capital de risco semelhante ao que já era, então, aplicável às sociedades gestoras de participações sociais.

Esta reforma viria a ser incorporada na Lei 30-G/2000, de 29 de dezembro.

### **2.1.3. A reforma de 2009 (Decreto-Lei n.º 159/2009): adaptação ao novo referencial contabilístico**

Em 2002 foi publicado um Regulamento Europeu que veio obrigar as sociedades cotadas da União Europeia a adotar as IAS/IFRS (International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards), atribuindo aos Estados-Membros a possibilidade de autorizar ou requerer a utilização dessas mesmas normas em relação a outras empresas<sup>72</sup>.

No seguimento do referido Regulamento, foi publicada a Diretiva 2003/51/CE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia de 18 de junho de 2003 (a chamada «Diretiva da modernização»), com o objetivo de promover a compatibilidade entre os normativos comunitários e internacionais, através da eliminação das diferenças consideráveis entre os vários sistemas contabilísticos na União Europeia. Este movimento por parte da União Europeia tinha em vista, nomeadamente, a eliminação de barreiras à análise internacional das demonstrações financeiras, estimulando assim o fluxo de capitais e gerando um mercado único e eficiente<sup>73</sup>.

De forma a dar cumprimento a estes diplomas, a Comissão de Normalização Contabilística (CNC) iniciou o percurso de modernizar

e adaptar o sistema de normalização contabilística nacional, em harmonização com o Direito da União Europeia, que culminou com a aprovação, em 2009, do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), em substituição do regime então em vigor.

Face à profunda alteração do referencial contabilístico, o secretário de Estado dos Assuntos Fiscais João Amaral Tomaz criou um grupo de trabalho liderado por José Vieira dos Reis<sup>74</sup> e composto por um misto de profissionais e funcionários da administração fiscal. Esta comissão preparou propostas de alteração do Código do IRC, bem como a legislação complementar relevante, em linha com as Normas Internacionais de Contabilidade, nomeadamente em termos de sistematização, harmonização conceptual e terminologia<sup>75</sup>. Esta reforma, consagrada no Decreto-Lei n.º 159/2009, atribuiu maior relevância ao princípio da especialização dos exercícios em IRC e, como tal, à importância dos ajustamentos de justo valor para efeitos de tributação das empresas, seguindo uma tendência mundial neste domínio<sup>76</sup>.

#### **2.1.4. A reforma de 2014 (Lei n.º 2/2014): simplificação, internacionalização e competitividade**

O Programa do XIX Governo Constitucional estabelecia a aprovação de um conjunto diversificado de medidas com o objetivo de promover a competitividade das empresas portuguesas. No que diz respeito a medidas de natureza fiscal, o Programa previa, entre outras, a realização de uma reforma profunda e abrangente do Código do IRC que promovesse a simplificação do imposto, a internacionalização e a competitividade das empresas portuguesas.

No início de 2013, o secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Paulo Núncio, nomeou uma comissão de peritos liderada por António Lobo Xavier e composta por académicos, profissionais, um funcionário da administração fiscal, um deputado e membros nomeados pelos gabinetes ministeriais, para trabalhar numa reforma do IRC a entrar em vigor em 2014. De acordo com o mandato conferido, a comissão deveria trabalhar numa «reforma profunda e abrangente do Código do IRC que [promovesse] a simplificação do imposto, a internacionalização e a competitividade das empresas portuguesas»<sup>77</sup>.

Neste contexto, a Comissão de Reforma do IRC propôs, entre outras, as seguintes medidas: (i) um plano circunstanciado numa análise de dados económicos relevantes para a redução progressiva e gradual das taxas de IRC; (ii) eliminação gradual da Derrama Estadual; (iii) redução das obrigações declarativas e acessórias; (iv) (re)introdução de um regime simplificado de tributação para as pequenas empresas; (v) definição de um regime de *participation exemption* universal aplicável a dividendos e mais-valias e densificação articulada entre os vários regimes fiscais internacionais estruturados preferencialmente em torno do princípio da isenção; (vi) criação do regime da *patent box*; (vii) redução das limitações impostas ao reporte de prejuízos fiscais; (viii) simplificação do regime de tributação de grupos de sociedades; (ix) simplificação e alargamento do regime de neutralidade fiscal<sup>78</sup>.

Esta Reforma do IRC foi aprovada pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro.

### **2.1.5. A estabilidade estrutural e a evolução na continuidade**

O IRC, criado na reforma fiscal de 1988–1989, evoluiu também fora de processos de reformas estruturais. Com efeito, muitas das mudanças na tributação das empresas ocorreram através de alterações anuais, a maioria das quais incluídas em leis orçamentais, tantas vezes com o objetivo de responder a renovadas e constantes necessidades de receita fiscal. Trata-se da «reforma fiscal permanente», assim certamente designada por José Casalta Nabais<sup>79</sup>, entrecruzada, no entanto, por alterações de outra ordem, designadamente, alterações introduzidas para acompanhar certos desenvolvimentos internacionais e, em especial, a transposição de diretivas europeias, bem como alterações vocacionadas pela introdução e modelação de opções de política fiscal, neste caso, através dos momentos de reforma já anteriormente referidos.

No seu conjunto, apesar da excessiva quantidade de alterações introduzidas nas últimas décadas, pode dizer-se que o quadro estrutural do sistema fiscal português se manteve estável e que o IRC, tal como acima descrito, mantém hoje as macrocaracterísticas que tinha à data da sua promulgação, apesar das diferenças significativas que, num plano mais granular, patenteiam o enunciado legal em 2022, quando comparado com o texto original.

## Capítulo 3

### Contexto internacional

O presente trabalho assenta em premissas claras de política fiscal. Em primeiro lugar, as fornecidas pela evidência (histórica e amplamente documentada), de redução acentuada das taxas nominais aplicáveis no contexto dos impostos sobre lucros das sociedades no decurso dos últimos 40 anos<sup>80</sup>, com especial enfoque nos espaços económicos em que Portugal se insere. Em segundo lugar, o efeito indutor de ineficiência económica do imposto sobre o rendimento, em particular o das empresas, realidade amplamente demonstrada pela literatura e que os resultados decorrentes da aplicação do referido modelo dinâmico estocástico de equilíbrio geral, calibrado para a economia portuguesa, e adiante apresentados na Secção 8.3 deste estudo, vêm corroborar.

A literatura económica, neste contexto, tem utilizado a expressão *excess burden* para designar o conjunto agregado das perdas de bem-estar que estão associadas à introdução ou ao agravamento de um determinado tributo e que não são compensadas por ganhos de sinal contrário, gerando, assim, em termos líquidos, uma situação de ineficiência. Nestes termos, este conceito tem sido utilizado para procurar mensurar o grau de eficiência associada a um determinado sistema fiscal, bem como a cada um dos impostos que o compõem, abundando os estudos que procuram determinar o efeito marginal (*excess burden* marginal) associado ao aumento de uma unidade de um certo imposto<sup>81</sup>.

Ballard *et al.* (1985) estimam que o custo marginal inerente (*excess burden*) associado a um aumento de 1 USD da receita dos impostos

com carácter mais distorcivo, nos EUA, poderia variar entre 17 e 56 cêntimos. Auerbach & Kotlikoff (1987), através de um modelo de equilíbrio geral, estimam que uma mudança de um imposto sobre o rendimento que aplique uma taxa de 15% para um imposto sobre os salários que aplique uma taxa de 20,1%, ou para um imposto sobre o consumo a uma taxa de 17,6%, origine um movimento de aumento da intensidade do capital. Adicionalmente, estes autores estimam que uma mudança de paradigma de tributação do imposto sobre o rendimento para um imposto sobre a massa salarial tenha um impacto negativo na eficiência, enquanto uma mudança na direção da tributação do consumo deverá ter impacto positivo neste parâmetro.

Murphy (2016), utilizando uma atualização de um modelo de equilíbrio geral computável (CGETAX), especialmente vocacionado para mensurar os impactos das alterações de política fiscal na atividade económica, emprego, comércio e investimento, tendo em conta dados de 288 indústrias e de 24 impostos diferentes, concluiu que, na realidade australiana, o imposto sobre o rendimento das sociedades é, entre as diversas espécies tributárias, o menos eficiente. O autor estima um *excess burden* marginal de 139 cêntimos por cada dólar adicional de receita associado a uma taxa marginal de imposto de 30%, o que compara com métricas inferiores a 50 cêntimos no caso do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ou do imposto geral sobre o consumo. Por outro lado, o *excess burden* associado

a uma taxa marginal de 25% seria reduzido para 96 cêntimos por cada dólar, o que leva o autor a concluir que reduzir o imposto sobre o rendimento será a reforma fiscal prioritária no caso da Austrália.

Tran & Wende (2021), através de um modelo dinâmico de equilíbrio geral com mercados incompletos e agregados familiares heterogêneos, estimam que o *excess burden* marginal do imposto sobre o rendimento das empresas se fixe em 64 cêntimos, portanto, num patamar muito mais elevado do que se encontra para o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e para os impostos sobre o consumo — respetivamente, 34 cêntimos e 23 cêntimos. Os autores, apurando conclusões, descortinam que a razão que sustenta estes resultados é a de que o imposto sobre o rendimento das empresas penaliza o investimento e reduz o *stock* de capital a produtividade e a produção acumulada.

Em paralelo, é conhecida a literatura que procura atribuir aos agentes económicos o impacto associado ao aumento do imposto sobre o rendimento das empresas, ou, em linguagem económica, a incidência do imposto. Nesse sentido, vários estudos têm considerado que os custos associados a um aumento marginal do imposto sobre o rendimento das empresas são significativa e maioritariamente absorvidos pela força de trabalho.

Felix (2007) estima que, no contexto de uma economia de um país de elevado nível de desenvolvimento, um aumento de 10 p.p. da taxa marginal de imposto sobre o rendimento das empresas origine uma perda de 7% no valor do salário bruto médio, evidenciando o modelo utilizado que a referida perda incide de igual modo nos trabalhadores mais e menos qualificados.

Arumlampalam, Devereux e Maffini (2012) estimam, através de um estudo empírico envolvendo dados de mais de 55 mil empresas de nove países diferentes, que um aumento médio de 1 USD de imposto sobre o rendimento reduza, em média, os salários num valor que oscila entre 25 (*bargaining* model) e 49 cêntimos (projeção central).

Estas abordagens têm sido utilizadas para procurar sustentar reformas fiscais dirigidas a privilegiar instrumentos suscetíveis de induzir perdas menores, maximizando, dessa forma, os níveis de eficiência. Assim, em linha com a literatura económica, e porventura numa perspetiva mais jurídica, Correia (2013) apresenta, entre as diretrizes de *policy* para o desenho ou reforma do imposto sobre o rendimento das empresas que considera mais relevantes, a minimização da utilização deste imposto para outro efeito que não seja a arrecadação de imposto e a redução dos custos de contexto e *deadweight loss*.

Nestes termos, parece ser inescapável a inferência de que não é socialmente indiferente a forma como se estrutura o sistema fiscal e, em particular, a escolha, a intensidade e a configuração de cada uma das espécies tributárias, devendo reconhecer-se, por conseguinte, a cada imposto, uma vocação particular na prossecução de objetivos de política fiscal compatíveis com as suas características.

De outro prisma, agora mais jurídico, a tributação do rendimento das empresas em Portugal molda-se, como vimos, a partir da CRP. É a partir daí que se infere o alfa e o ómega das soluções legais que se encontram à disposição do legislador. Sem prejuízo do primado do direito internacional, bem como do esforço de harmonização que, mormente desde os anos de 1990, vem sendo empreendido no espaço geopolítico e de Direito que corresponde hoje à União

Europeia, é consabido que, no domínio da fiscalidade direta, esta influência externa tem sido limitada<sup>82</sup>.

Desde logo porque, no plano dos tratados para eliminar a dupla tributação, designadamente no que às regras substantivas diz respeito, o chamado efeito negativo determina que nenhuma tributação se crie a partir desses mesmos convénios<sup>83</sup>. Mas também na medida em que os esforços de harmonização europeia, com exceção da imposição de limites à tributação de distribuições de lucros<sup>84</sup>, pagamentos de juros e *royalties*<sup>85</sup> e reorganizações societárias<sup>86</sup>, têm tido um efeito limitado, até dececionante, em particular no que se refere à homogeneização das taxas de tributação, como de resto a saga da CC(C)TB bem ilustrou<sup>87</sup>.

Na «Base de Dados Fiscal 2021» da OCDE<sup>88</sup>, Portugal apresentava a mais elevada taxa nominal agregada de imposto sobre as sociedades (31,5%) entre países membros da organização. Paralelamente, o relatório «Reformas da Política Fiscal 2022», da OCDE<sup>89</sup>, salienta uma tendência visível entre 2000 e 2022 (ano da sua elaboração) para uma redução das taxas do IRC, tendência essa contrariada apenas por uma minoria de países, entre eles, Portugal.

Em 2021<sup>90</sup> e 2022<sup>91</sup>, o *ranking* anual de competitividade fiscal publicado pela organização norte-americana Tax Foundation considerou Portugal, respetivamente, o quarto e o terceiro país na OCDE com o pior quadro fiscal para as empresas, tendo por base, nomeadamente, a taxa calculada pela OCDE<sup>92</sup>.

Dados da OCDE e do Eurostat, que incluem já os valores suportados pelas empresas portuguesas com a Derrama Estadual, apontam para uma taxa efetiva de IRC de 25,1% em Portugal, no ano de 2021<sup>93</sup>.

É conhecido, evidentemente, o efeito da chamada *corrida para o fundo*, bem como todo o trabalho que tem sido realizado, em particular desde 1990, sob a égide de várias instituições, designadamente da OCDE<sup>94</sup> e da UE<sup>95</sup>, com o objetivo de os neutralizar. Por outro lado, parecem ser hoje verdadeiros adquiridos internacionais os esforços de harmonização, no sentido de limitarem a erosão das bases e das receitas nacionais, através de projetos que se inscrevem na órbita do chamado *Base Erosion Profits Shifting*<sup>96</sup>, incluindo alguns dos seus antecedentes, e que têm conhecido um amplo e progressivo apoio por parte da comunidade internacional.

Tais desenvolvimentos, fruto, por um lado, de uma adesão maciça e progressiva da comunidade internacional e, por outro, das próprias metodologias de trabalho que vêm sendo utilizadas na sua promoção, seja pelo desenvolvimento de instrumentos multilaterais, seja pelo aprimoramento das estratégias de *soft law*, ou ainda pela vinculação dos Estados a blocos de Direito regionais, determinam que hoje se possa falar, com propriedade, num fenómeno de globalização fiscal, acelerado pelo processo de digitalização, pelo acesso mais expedito (ou mesmo em tempo real) à informação e à criação de uma certa «consciência global», com reflexo, sobretudo, numa tendência para homogeneizar as grandes linhas de orientação da política fiscal. Trata-se, contudo, e colocando a ênfase neste domínio da fiscalidade direta, de uma dinâmica ainda profundamente marcada pela soberania dos Estados, pelos mecanismos internos, *rectius* jusconstitucionais, de criação de Direito, ou até mesmo pela imposição de certos limites materiais à ação legislativa.

Visto de outro prisma: se os modelos e as soluções são cada vez mais globais, a sua adoção continua a ser, o mais das vezes, nacional.

Seja na aplicação aos factos concretos das decisões de órgãos jurisdicionais pelos tribunais de reenvio, seja na definição do detalhe legislativo das várias soluções e políticas fiscais e nos trâmites necessários para a sua aprovação e entrada em vigor.

Pela sua atualidade e relevância, os desenvolvimentos que consubstanciam os designados Pilar 1 e Pilar 2<sup>97</sup>, promovidos pelo Inclusive Framework da OCDE em concretização da ação 1 do projeto BEPS, adquirem relevância contextual incontestável no âmbito de um estudo que procura, *inter alia*, estabelecer uma correlação entre a taxa e a base do IRC, a sua volatilidade e as principais variáveis macroeconómicas<sup>98</sup>.

Importa, a este propósito, ressaltar, com interesse para a temática do presente estudo, que tais desenvolvimentos se destinam a descortinar novos nexos tributários para as jurisdições onde se encontram os consumidores, utilizadores e demais participantes nos mercados locais (Pilar 1) e a assegurar uma tributação global mínima de 15% (Pilar 2), em cada uma das jurisdições participantes.

E, neste contexto, independentemente dos tremendos desafios técnicos e políticos que subsistem e, portanto, condicionam a adoção destas propostas, é fundamental tomar nota de que a linha que estabelece o dito mínimo consenso internacional se traça muitos níveis abaixo da taxa agregada que resulta da aplicação da taxa normal de IRC<sup>99</sup> e das taxas máximas da Derrama Municipal<sup>100</sup> e da Derrama Estadual<sup>101</sup>, ou seja, 31,5%. Efetivamente, tal consenso mínimo internacional é traçado no primeiro quartil das taxas dos membros da OCDE, em linha com a taxa aplicável na Lituânia<sup>102</sup>, e por cima das taxas correntemente aplicáveis na Irlanda<sup>103</sup> e na Hungria<sup>104</sup>.

Muito abaixo, portanto, da taxa agregada máxima em vigor em Portugal e, ainda, abaixo do limiar ideal para que apontou a reforma de 2014 (17%). Muito abaixo, também, da média da OCDE.

Ora, não existe nenhuma evidência de que um nível elevado de tributação sobre as empresas seja suscetível de induzir resultados macroeconómicos positivos relevantes. Menos ainda no contexto de uma pequena economia aberta, com um mercado interno reduzido e situada na periferia geográfica de um mercado multinacional marcado por um elevado nível de concorrência. É de referir, uma vez mais, os estudos acima referenciados que apontam para o carácter particularmente distorcivo deste tipo de tributação e para as ineficiências económicas que lhe estão associadas.

E, por maioria de razão, não se conseguem subscrever as opiniões<sup>105</sup> que procuram encontrar nestes desenvolvimentos um fundamento para uma nova tendência pretensamente caracterizada por uma reversão da referida descida internacional de taxas. Se é certo que o Pilar 2 procura estabelecer um consenso internacional alargado a respeito de um limiar mínimo de tributação dos lucros das empresas, não é menos verdade que o mesmo é intencionalmente estabelecido por baixo, como um limite inferior à corrida para o fundo. Não se vislumbra, portanto, que os trabalhos do Pilar 2 preconizem uma adesão internacional à imposição de níveis de tributação sequer comparáveis com os que temos hoje em Portugal, colocando o nosso país na liderança da taxa nominal de IRC da OCDE. Uma vez mais, sem que, para tanto, concorra nenhuma recomendação de política fiscal com base na literatura.

E nem se diga que outros desenvolvimentos recentes, designadamente as múltiplas versões da ATAD ou os vários relatórios BEPS, se orientam por tal desiderato, porquanto a temática subjacente, o abuso de formas jurídicas e o planeamento fiscal agressivo, encontra, no espectro tributário, um local distinto. Basta, para tanto, atentar na própria regra portuguesa de transparência fiscal internacional (CFC) que vem apontando para 50% do imposto que seria devido em Portugal para fazer funcionar o mecanismo de imputação dos lucros que lhe está na génese<sup>106</sup>.

De igual forma, não é possível encontrar em certos e putativos (porque não concretizados) desenvolvimentos internacionais, designadamente no chamado Plano Biden, uma tendência internacional consolidada de subida das taxas. Mesmo que venha a ser concretizado, sempre importaria lembrar que tal plano preconiza a adoção de uma taxa de imposto sobre o rendimento aplicável nos EUA a meio caminho entre os 35% em vigor no período que antecedeu o *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) de 2017 e o resultado desse mesmo desenvolvimento legislativo que, entre outras medidas, aprovou uma taxa estatutária de 21%. Ou seja, considerando o chamado «tempo da História», e verificando-se que o TCJA entrou em vigor no final de 2017, teríamos um breve período em que uma taxa de 21% sucedeu a uma taxa de 35%, a qual depois seria ajustada, a meio caminho, nos 28%.

Por prudência, e recorrendo à polissemia inglesa, a observação de tendências de *policy*, que não de mera *politics*, requer, por um lado, algum distanciamento *académico* e, por outro, como mínimo, que se tratem de propostas que cheguem a vigorar por um período suficientemente alargado, de forma a proporcionarem ângulos de observação que permitam a sua destilagem em tendências (se assim

tiver de ser), em especial no domínio da fiscalidade. Não será este o caso de certos e putativos desenvolvimentos, como o já citado Plano Biden, ou mesmo os desenvolvimentos no Canadá (Plano Trudeau, 2021), Países Baixos (Tax Plan 2022, 25% para 25,8%) ou Irlanda (12,5% para 15%, acompanhando o Pilar 2), que, com a exceção dos Países Baixos, estão ainda à espera de se tornarem lei e nessa medida sujeitos a todas as vicissitudes típicas dos processos legislativos, em especial no domínio da fiscalidade.

Salvo melhor opinião, será prematuro, no momento em que se escrevem estas linhas, procurar encontrar tendências de evolução alternativas àquele que será, porventura, o mais evidente padrão da política tributária internacional, consolidado num horizonte temporal coerente de 40 anos: uma efetiva redução das taxas nominais, promovida por projetos de reforma imbuídos de um verdadeiro e documentado consenso em torno de fórmulas orientadas pela ampliação da base do imposto com redução acentuada e consistente das respetivas taxas.

Isto dito, o presente estudo, na Secção 8.3, oferece resultados inéditos que apontam para uma correlação entre o IRC, avaliado em termos de taxa efetiva de imposto, e com ponderação de alguns elementos específicos da sua base, e as principais variáveis macroeconómicas. Mais, é possível demonstrar que a instabilidade legislativa crónica e, em especial, as chamadas reformas em «V», isto é, os movimentos de contrarreforma, são suscetíveis de impactar negativamente as referidas variáveis, suscitando, por isso, uma reflexão urgente a respeito da necessidade de adoção de estratégias que promovam a estabilidade legislativa em matéria tributária (ver Capítulo 9).

## Capítulo 4

# A base tributável do IRC

### 4.1. Descrição geral e revisão de literatura

O lucro tributável em IRC, que comumente se designa por «base do imposto», integra, na expressão do artigo 17.º, n.º 1, do Código, a soma algébrica do resultado líquido do período e das variações patrimoniais positivas e negativas verificadas no mesmo período e não refletidas naquele resultado, determinados com base na contabilidade e eventualmente corrigidos nos termos do Código. Ou seja, a base do imposto, i.e., o *quantum* sobre o qual incide a taxa de IRC para determinar a chamada matéria coletável, parte do referencial contabilístico, para se definir de acordo com os «ajustamentos» previstos no código do IRC, corporizando o chamado princípio da dependência parcial do IRC face à contabilidade<sup>107</sup>.

Em linguagem contabilística, e recorrendo ao código de contas proposto no SNC, parte-se do resultado da conta #81, corrigindo-o de acordo com as normas fiscais que modificam esse mesmo resultado líquido, para efeitos fiscais. Importa, todavia, notar que a lei fiscal também produz ajustamentos, sob a forma de créditos, à matéria coletável. Tais ajustamentos são, na verdade, muitas vezes impropriamente referidos como integrando a base do imposto, já que se traduzem em deduções ao produto do lucro tributável pela taxa de imposto. Para efeitos deste estudo, contudo, tal preciosismo terminológico não se revela operativo, pelo que por base fiscal

referimo-nos a todas as regras vertidas nos códigos e nas leis tributárias que modelam o lucro tributável, i.e., antes da aplicação da taxa de IRC, ou a coleta, ou seja, após a aplicação da taxa do imposto.

São múltiplos e complexos os ajustamentos ao lucro contabilístico que constam das normas fiscais, sendo que aqueles se podem consubstanciar em ajustamentos «a acrescer» ou «a deduzir», consoante o recorte da base fiscal seja mais ou menos amplo do que o desenho da base contabilística.

Não cabe no propósito do presente estudo explicitar, em pormenor, todos estes ajustamentos, detalhando em que medida é que os mesmos se afastam do referencial contabilístico. A Figura 4.1, no entanto, procura esquematizar, de forma simplificada, o modo de apuramento do IRC. A Figura 4.2 reproduz o quadro 07 da Declaração de Rendimentos Modelo 22, a qual captura a esmagadora maioria dos ajustamentos produzidos à base contabilística pelas normas fiscais.

Figura 4.1 Apuramento do IRC

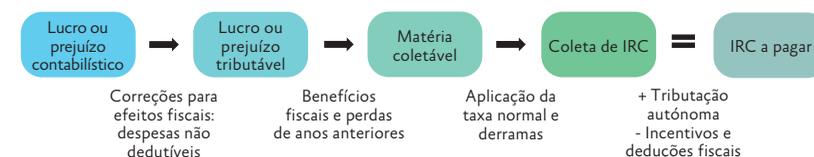


Figura 4.2 Quadro 07 da Declaração de Rendimentos Modelo 22

07 APURAMENTO DO LUCRO TRIBUTÁVEL				
A ACRESCER	RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	701	.	.
	Variações patrimoniais positivas não refletidas no resultado líquido do período (art.º 21.º) e quota-parte do subsídio respeitante a ativos não correntes, não depreciáveis/não amortizáveis (art.º 22.º n.º 1, al. b) a al. d)]	702	.	.
	Variações patrimoniais positivas (regime transitório previsto no art.º 5.º, n.ºs 1, 5 e 6 do DL n.º 159/2009, de 13/7)	703	.	.
	Variações patrimoniais negativas não refletidas no resultado líquido do período (art.º 24.º)	704	.	.
	Variações patrimoniais negativas (regime transitório previsto no art.º 5.º, n.ºs 1, 5 e 6 do DL n.º 159/2009, de 13/7)	705	.	.
	Alteração do regime fiscal dos contratos de construção (correções positivas)	706	.	.
	Alteração do regime fiscal dos contratos de construção (correções negativas)	707	.	.
	SOMA (campos 701 + 702 + 703 - 704 - 705 + 706 - 707)	708	.	.
	Matéria coletável / lucro tributável imputado por sociedades transparentes, ACE ou AEIE (art.º 6.º)	709	.	.
	Correções relativas a períodos de tributação anteriores (art.º 18.º, n.º 2)	710	.	.
	Vendas e prestações de serviços com pagamento diferido: diferença entre a quantia nominal da contraprestação e o justo valor (art.º 18.º, n.º 5)	711	.	.
	Gastos referentes a inventários e a fornecimentos e serviços externos com pagamento diferido: gastos de juros (art.º 18.º, n.º 5)	712	.	.
	Anulação dos efeitos do método da equivalência patrimonial e do método de consolidação proporcional no caso de empreendimentos conjuntos que sejam sujeitos passivos de IRC (art.º 18.º, n.º 8)	712	.	.
	Ajustamentos não dedutíveis decorrentes da aplicação do justo valor (art.º 18.º, n.º 9)	713	.	.
	Pagamentos com base em ações (art.º 18.º, n.º 11)	714	.	.
	Gastos de benefícios de cessação de emprego, benefícios de reforma e outros benefícios pós emprego ou a longo prazo dos empregados (art.º 18.º, n.º 12)	715	.	.
	Gastos suportados com a transmissão onerosa de partes de capital (ex-art.º 23.º, n.ºs 3, 4 e 1.º parte do n.º 5)	717	.	.
	Provisões não dedutíveis ou para além dos limites legais (art.ºs 19.º, n.º 4 e 39.º) e perdas por imparidade fiscalmente não dedutíveis de ativos financeiros	721	.	.
	IRC, incluindo as tributações autónomas, e outros impostos que direta ou indiretamente incidam sobre os lucros (art.º 23.º A, n.º 1, al. a)]	724	.	.
	Impostos diferidos [art.º 23.º A, n.º 1, al. a)]	725	.	.
	Despesas não documentadas [art.º 23.º A, n.º 1, al. b)]	716	.	.
	Encargos não devidamente documentados [art.º 23.º A, n.º 1, al. c)]	718	.	.
	Encargos evidenciados em documentos emitidos por sujeitos passivos com NIF inexistente ou inválido ou por sujeitos passivos cessados oficiosamente [art.º 23.º A, n.º 1, al. c)]	726	.	.
	Despesas ilícitas [art.º 23.º A, n.º 1, al. d)]	728	.	.
	Multas, coimas e demais encargos, incluindo juros compensatórios e moratórios, pela prática de infrações [art.º 23.º A, n.º 1, al. e)]	730	.	.
	Impostos, taxas e outros tributos que incidam sobre terceiros que o sujeito passivo não esteja legalmente obrigada a suportar [art.º 23.º A, n.º 1, al. f)]	727	.	.
	Indemnizações por eventos seguráveis [art.º 23.º A, n.º 1, al. g)]	729	.	.
	Ajudas de custo e encargos com compensação pela deslocação em viatura própria do trabalhador [art.º 23.º A, n.º 1, al. h)]	730	.	.
	Encargos com o aluguer de viaturas sem condutor [art.º 23.º A, n.º 1, al. i)]	732	.	.
	Encargos com combustíveis [art.º 23.º A, n.º 1, al. j)]	733	.	.
	Encargos relativos a barcos de recreio e aeronaves de passageiros [art.º 23.º A, n.º 1, al. k)]	784	.	.
	Juros e outras formas de remuneração de suprimentos e empréstimos feitos pelos sócios à sociedade [art.º 23.º A, n.º 1, al. m)]	734	.	.
	Gastos não dedutíveis relativos à participação nos lucros por membros dos órgãos sociais [art.º 23.º A, n.º 1, al. o)]	735	.	.
	Contribuição sobre o setor bancário [art.º 23.º A, n.º 1, al. p)]	780	.	.
	Contribuição extraordinária sobre o setor energético [art.º 23.º A, n.º 1, al. q)]	785	.	.
	Contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica [art.º 23.º A, n.º 1, al. s)]	802	.	.
	Importâncias pagas ou devidas a entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado [art.º 23.º A, n.º 1, al. r) e n.º 7]	746	.	.
	50% de outras perdas relativas a partes de capital ou outros componentes de capital próprio (ex-art.º 45.º, n.º 3, parte final)	737	.	.
	Outras perdas relativas a instrumentos de capital próprio e gastos suportados com a transmissão onerosa de instrumentos de capital próprio de entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado (art.º 23.º A, n.º 2 e 3)	786	.	.
	Perdas por imparidade em inventários para além dos limites legais (art.º 28.º) e em créditos não fisicamente dedutíveis ou para além dos limites legais (art.º 28.º A a 28.º C)	718	.	.
	Perdas por imparidade de ativos não correntes (art.º 31.º B) e depreciações e amortizações (art.º 34.º, n.º 1), não aceites como gastos	719	.	.
	40% do aumento das depreciações dos ativos fixos tangíveis em resultado de reavaliação fiscal (art.º 15.º, n.º 2 do DR 25/2009, de 14/9)	720	.	.
	Créditos incorríveis não aceites como gastos (art.º 41.º)	722	.	.
	Realizações de utilidade social não dedutíveis (art.º 43.º)	723	.	.
Menos-valias contabilísticas	736	.	.	
Mais-valia fiscal resultante de mudanças no modelo de valorização (art.º 46.º, n.º 5, al. b)]	738	.	.	
Diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias fiscais sem intenção de reinvestimento (art.º 46.º)	739	.	.	
50% da diferença positiva entre as mais-valias e as menos-valias fiscais com intenção expressa de reinvestimento (art.º 46.º, n.º 1)	740	.	.	
Acrescimos por não reinvestimento ou pela não manutenção dos ativos na titularidade do adquirente (art.º 48.º, n.º 6)	741	.	.	

07 APURAMENTO DO LUCRO TRIBUTÁVEL (cont.)				
A ACRESCER (cont.)	Mais-valias fiscais - regime transitório (art.º 7, n.º 7, al. b) da Lei n.º 30-G/2000, de 29/12 e art.º 32.º, n.º 6 da Lei n.º 109-8/2001, de 27/12)	742	.	.
	Correções relativas a instrumentos financeiros derivados (art.º 49.º)	743	.	.
	Prejuízos de estabelecimentos estáveis situados fora do território português (art.º 54.º A)	787	.	.
	Correções relativas a preços de transferência (art.º 63.º, n.º 8)	744	.	.
	Diferença positiva entre o valor patrimonial tributário definitivo do imóvel e o valor constante do contrato (art.º 64.º, n.º 3 al. a)]	745	.	.
	Imputação de rendimentos de entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado (art.º 66.º)	747	.	.
	Limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento líquidos (art.º 67.º)	748	.	.
	Correções nos casos de crédito de imposto por dupla tributação jurídica internacional (art.º 68.º, n.º 1)	749	.	.
	Correções nos casos de crédito de imposto por dupla tributação económica internacional (art.º 68.º, n.º 3)	788	.	.
	Correções resultantes da opção pelo regime especial aplicável às fusões, cisões, entradas de ativos e permutas de partes sociais (art.ºs 74.º, 76.º e 77.º)	750	.	.
	Transferência de residências, alteração de elementos patrimoniais e estabelecimento estável situado fora do território português, cessação da atividade ou transferência de elementos patrimoniais de estabelecimento estável situado em território português, sendo positivo referente aos elementos patrimoniais transferidos para fora do território português (art.ºs 83.º, 84.º e 85.º)	789	.	.
	Transferências de residências, alteração de elementos patrimoniais e estabelecimento estável situado fora do território português, cessação da atividade ou transferência de elementos patrimoniais de estabelecimento estável situado em território português, sendo positivo referente aos elementos patrimoniais transferidos para países fora da UE ou do EEE ou para um estabelecimento estável ali situado (art.ºs 83.º, 84.º e 85.º, n.º 11)	790	.	.
	Doativos não previstos ou além dos limites legais (art.ºs 62.º, 62.º A e 62.º B do EBF)	751	.	.
	Assimetrias híbridas e assimetrias de residência fiscal (art.ºs 68.º B, n.º 1 e 68.º D, n.º 1)	803	.	.
	Encargos financeiros não dedutíveis (ex-art.º 32.º, n.º 2 do EBF)	779	.	.
	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (art.º 135.º J do Código do IML)	797	.	.
	Gastos e perdas relativos às atividades de transporte marítimo às quais é aplicável o regime especial de determinação da matéria coletável (art.º 6.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro)	799	.	.
	Outros acrescimos	752	.	.
	SOMA (campos 708 a 752)	753	.	.
	Despesa ou encargos de projeção económica plurianual contabilizados como gasto na vigência do POC e ainda não aceites fiscalmente (art.º 22.º al. f) do DR 25/2009, de 14/9)	754	.	.
	Prejuízo fiscal imputado por ACE ou AEIE (art.º 6.º)	755	.	.
	Correções relativas a períodos de tributação anteriores (art.º 18.º, n.º 2)	756	.	.
	Vendas e prestações de serviços com pagamento diferido: rédito de juros (art.º 18.º, n.º 5)	757	.	.
	Gastos referentes a inventários e a fornecimentos e serviços externos com pagamento diferido: diferença entre a quantia nominal da contraprestação e o justo valor (art.º 18.º, n.º 5)	791	.	.
	Anulação dos efeitos do método da equivalência patrimonial e do método de consolidação proporcional no caso de empreendimentos conjuntos que sejam sujeitos passivos de IRC (art.º 18.º, n.º 8)	758	.	.
	Ajustamentos não dedutíveis decorrentes da aplicação do justo valor (art.º 18.º, n.º 9)	759	.	.
	Pagamentos com base em ações (art.º 18.º, n.º 11)	760	.	.
	Pagamento ou colocação à disposição dos beneficiários de benefícios de cessação de emprego, benefícios de reforma e outros benefícios pós emprego ou a longo prazo dos empregados (art.º 18.º, n.º 12)	761	.	.
	Reversão de perdas por imparidade tributadas (art.ºs 28.º, n.º 3 e 28.º A, n.º 3)	762	.	.
	Depreciações e amortizações tributadas em períodos de tributação anteriores (art.º 20.º do DR 25/2009, de 14/9)	763	.	.
	Perdas por imparidade tributadas em períodos de tributação anteriores (art.ºs 28.º, 28.º A, n.º 1 e 31.º B, n.º 7)	781	.	.
	Reversão de provisões tributadas (art.ºs 19.º, n.º 4 e 39.º, n.º 4)	764	.	.
	Restituição de impostos não dedutíveis e excesso da estimativa para impostos	765	.	.
	Impostos diferidos [art.º 23.º A, n.º 1, al. a)]	766	.	.
	Gasto fiscal relativo a ativos intangíveis, propriedades de investimento e ativos biológicos não consumíveis (art.º 45.º A)	792	.	.
	Mais-valias contabilísticas	767	.	.
	50% da menos-valia fiscal resultante de mudanças no modelo de valorização (art.º 46.º, n.º 5, al. b) e ex-art.º 45.º, n.º 3, parte final) e 50% da diferença negativa entre as mais e as menos-valias fiscais de partes de capital ou outros componentes do capital próprio (ex-art.º 45.º, n.º 3, 1.º parte)	768	.	.
	Diferença negativa entre as mais-valias e as menos-valias fiscais (art.º 46.º)	769	.	.
	Correções relativas a instrumentos financeiros derivados (art.º 49.º)	770	.	.
	Dedução dos rendimentos de direitos de autor e de direitos de propriedade industrial com o limite do n.º 8 do artigo 50.º A	793	.	.
	Eliminação da dupla tributação económica de lucros e reservas distribuídos (art.ºs 51.º e 51.º D)	771	.	.
	Lucros de estabelecimentos estáveis situados fora do território português (art.º 54.º A)	794	.	.
	Correção pelo adquirente do imóvel quando adota o valor patrimonial tributário definitivo para a determinação do resultado tributável na respetiva transmissão (art.º 64.º, n.º 3, al. b)]	772	.	.
	Reporte dos gastos de financiamento líquidos de períodos de tributação anteriores (art.º 67.º)	795	.	.
Correções resultantes da opção pelo regime especial aplicável às fusões, cisões, entradas de ativos e permutas das partes sociais (art.ºs 74.º, 76.º e 77.º)	773	.	.	
Transferência de residências, alteração de elementos patrimoniais e estabelecimento estável situado fora do território português, cessação da atividade ou transferência de elementos patrimoniais de estabelecimento estável situado em território português, sendo negativo referente aos elementos patrimoniais transferidos para fora do território português (art.ºs 83.º, 84.º e 85.º, n.º 11)	796	.	.	
Benefícios fiscais	774	.	.	
Réditos e rendimentos relativos às atividades de transporte marítimo às quais é aplicável o regime especial de determinação da matéria coletável (art.º 6.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 92/2018, de 13 de novembro)	800	.	.	
Aumento das depreciações ou amortizações resultantes das reavaliações efetuadas nos termos do Decreto-Lei n.º 68/2016, de 3 de novembro (art.º 6.º do Decreto-Lei)	801	.	.	
Perdas por imparidade em créditos e benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados (art.º 4.º do anexo à Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto)	798	.	.	
Outras deduções	775	.	.	
SOMA (campos 754 a 775)	776	.	.	
PREJUÍZO PARA EFEITOS FISCAIS (Se 776 > 753)	777	.	.	
LUCRO TRIBUTÁVEL (Se 753 = 776) (a transportar para o quadro 09)	778	.	.	

A literatura económica tem procurado apreender nos respetivos modelos aspetos técnicos que compõem o que chamámos de base fiscal. Por força da sua maior proximidade a dados granulares, é nos designados estudos empíricos, muito mais do que nos estudos que propõem uma abordagem estrutural para determinar o impacto do IRC na economia, que a literatura económica tem procurado contemplar os aspetos da base fiscal.

Neste sentido, procede-se agora a uma revisão da literatura que aborda aspetos técnicos normalmente contemplados na apreensão da base fiscal pelos diversos modelos económicos.

Braz *et al.* (2022) procuram posicionar o IRC português no contexto das suas figuras congéneres na OCDE no que se refere à taxa efetiva de imposto, através de uma abordagem *backward-looking*<sup>108</sup>. Por outro lado, apresentam os efeitos do imposto em algumas variáveis relevantes para a análise macroeconómica, utilizando, para tanto, dados agregados da Informação Empresarial Simplificada (IES) (portanto, dados puramente contabilísticos), depurados de algumas exclusões na respetiva observação (i.e., apenas se contemplam empresas sediadas no território continental), sem perscrutar o efeito da base fiscal, na medida em que a taxa efetiva de imposto é calculada ora com base em *Earnings before tax* (EBT), ora com base em *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization* (EBITDA) (ambos contabilísticos).

Oliveira & Santos (2005), num estudo acerca do nível de tributação em sede de imposto sobre sociedades no contexto de uma Europa a 25, utilizam e modelam quatro critérios mensuradores, designadamente a taxa estatutária ou nominal, a receita

em percentagem do produto interno bruto, taxas médias implícitas numa abordagem macroeconómica e taxas médias implícitas numa abordagem microeconómica. No que se refere a esta última, o modelo desenvolvido contempla o efeito da depreciação económica dos ativos, ponderando diferentes tipos de ativos, bem como a possibilidade de deduzir integralmente os gastos de financiamento, o que não corresponde ao modelo existente entre nós atualmente.

Num contexto internacionalmente mais abrangente (29 países da OCDE), e seguindo uma abordagem multidisciplinar com o objetivo de aferir os efeitos da taxa nominal e das bases fiscais na determinação da receita do imposto sobre sociedades, Kawano & Slemrod (2012) ponderam um conjunto de elementos definidores das bases fiscais relevantes no universo de países contemplados, designadamente: (i) créditos fiscais a atividades de I&D; (ii) créditos para eliminar a dupla tributação; (iii) créditos e outros incentivos para atração de investimento estrangeiro; (iv) medidas antiabuso; (v) outros créditos para a promoção de investimento; (vi) concessões fiscais através de regimes alternativos de depreciação; (vii) outras taxas de imposto; (viii) reporte prospetivo de prejuízos (*loss-carry forward*); (ix) reporte retrospectivo de prejuízos (*loss-carry back*); (x) regras de subcapitalização; (xi) regras de imputação de lucros de entidades estrangeiras controladas (*controlled foreign corporations* ou regras «CFC»); e (xii) uma categoria residual identificada sob a designação genérica «outras mudanças na base fiscal».

No contexto australiano (Freebairn, 2018), o impacto de regras de depreciação acelerada foi contemplado para efeitos de verificar o respetivo efeito sobre a taxa efetiva de tributação. Já noutro estudo (Gravelle, 2011) analisa-se o impacto de reduzir o nível de aceleração

da depreciação fiscal, com o objetivo de compreender se uma medida desta natureza poderia gerar maior receita fiscal.

Grubert & Mutti (2010), através de uma abordagem empírica, demonstram que as taxas médias efetivas de imposto influenciam significativamente a localização do investimento. O conjunto de dados utilizados neste estudo inclui os que resultam de informação agregada oriunda das mais importantes obrigações fiscais das empresas nos EUA, designadamente, e por motivos instrumentais, a declaração em que é reportado o rendimento das sociedades estrangeiras controladas (CFC). Assim, a taxa média de imposto sobre sociedades em cada uma das jurisdições de destino contempladas no estudo obtém-se dividindo o imposto sobre o rendimento pago em cada uma das jurisdições pelos seus *earnings and profits*, um conceito que expressa o rendimento económico líquido destas empresas, o qual difere do seu rendimento tributável.

O estudo de Serrato & Zidar (2018), focado nas diferenças de tributação estadual nos EUA, aponta para a relevância de procurar perscrutar o efeito das mudanças na base. Entre as suas principais conclusões figura a de que as mudanças na base e nos créditos fiscais se apresentam mais relevantes para a receita fiscal do que as alterações na taxa estatutária, observando-se ainda uma ligação estreita entre a amplitude da base e os efeitos associados a uma redução da taxa estatutária para a receita fiscal. Para tanto, e se expurgarmos alguns aspetos que são particulares do sistema de distribuição de competências tributárias entre cada um dos estados federados e a federação americana, são utilizados referenciais da base fiscal semelhantes aos que encontramos no já mencionado estudo de Kawano & Slemrod (2012): (i) créditos fiscais ao investimento;

(ii) créditos fiscais a atividades de I&D; (iii) reporte prospetivo de prejuízos (*loss-carry forward*); (iv) reporte retrospectivo de prejuízos (*loss-carry back*); e (v) regras de depreciação económica e acelerada.

Importa ainda referir o meta-estudo de Jacob (2021), que agregou os resultados de 79 estudos de matriz empírica. Este estudo debruçou-se ainda sobre o impacto do imposto nas sociedades (e também da denominada elisão fiscal), ou seja, sobre os chamados «efeitos reais»: o nível e intensidade dos *inputs* de capital e trabalho das empresas motivados por alterações da base fiscal e das taxas estatutárias.

Neste trabalho determinou-se que os efeitos das alterações da base tributária, designadamente no que se refere ao seu impacto no investimento, se encontram insuficientemente estudados, exceção feita aos regimes de depreciação acelerada (referidos como «*bonus depreciation*»)<sup>109</sup>, dado que existe evidência de uma correlação positiva entre estes e o investimento. Para tanto, este meta-estudo analisou os resultados de diversos estudos que contemplaram alterações da base fiscal: (i) impacto da dedutibilidade dos custos em geral (Lester, 2019 e Ohrn, 2018); (ii) regras de depreciação (Blouin *et al.*, 2021, Edgerton, 2010, House & Shapiro, 2008, Hines Jr. & Park, 2019, Lester 2019, Ohrn, 2019, Wielhouwer & Wiersma, 2017, Zwick & Mahon, 2017); (iii) dedução do capital próprio (Hebous & Ruf, 2017); (iv) limitações à dedutibilidade de encargos de financiamento (Buetner *et al.*, 2012 e De Mooij & Hebous, 2018); (v) limitação à dedutibilidade de encargos com trabalhadores (Bornemann *et al.*, 2021); (vi) reporte retrospectivo de prejuízos (*loss-carry back*) (Bethmann *et al.*, 2018, Dressler & Overesch, 2013, Dobridge, 2021, Edgerton, 2010, Lyungqvist *et al.*, 2017 e Langenmayr

& Lester, 2018); (vii) incentivos a atividades de I&D (Agrawal *et al.*, 2020, Bloom *et al.*, 2002, Klassen *et al.*, 2004, Moreti & Wilson, 2017 e Rao, 2010); (viii) subcapitalização (Buetner *et al.*, 2018 e De Mooij & Hebous, 2018, Buetner *et al.*, 2012 e De Mooij & Hebous, 2018); (ix) regras CFC (Branzoli & Caiumi, 2020, Clifford, 2019, Egger & Wamser, 2015 e Hebous & Ruf, 2017); e (x) informação financeira e fiscal dos grupos multinacionais ou *CbC reporting* (De Simone & Olbert, 2020 e Eberhartinger *et al.*, 2020).

De uma perspectiva oposta, baseada num modelo MEG (*macroeconomic equilibrium growth*), Bull *et al.* (2011) simulam o impacto de uma reforma fiscal no contexto da economia dos EUA à época. Para tanto, os autores procuram determinar o impacto de uma redução da taxa estatutária de 35% para 30% em diversos cenários, designadamente: (i) se a referida redução não for acompanhada de uma alteração da base fiscal; (ii) numa situação em que a base fiscal é ampliada, sem recurso à modelação de regras específicas, mas num cenário em que, à margem, não se reduzem os incentivos para investir; e (iii) numa situação em que a referida redução é financiada por uma revogação parcial das regras de amortização acelerada.

A Tabela 4.1 proporciona um sumário da revisão de literatura económica efetuada, evidenciando os elementos da base que foram tidos em conta em cada um dos estudos referenciados.

**Tabela 4.1** Sumário da revisão da literatura económica

<b>Elemento da base tributável</b>	<b>Estudos empíricos</b>
<i>Créditos e outros incentivos para atração de Investimento estrangeiro</i>	Kawano & Slemrod, 2012
<i>Créditos fiscais ao investimento</i>	Kawano & Slemrod, 2012, Serrato & Zidar, 2018
<i>Créditos fiscais/incentivos a atividades de I&amp;D</i>	Kawano & Slemrod, 2012, Serrato & Zidar, 2018, Agrawal <i>et al.</i> , 2020, Bloom <i>et al.</i> , 2002, Klassen <i>et al.</i> , 2004, Moreti & Wilson, 2017, e Rao, 2010
<i>Créditos para eliminar a dupla tributação</i>	Kawano & Slemrod, 2012
<i>Dedução do capital próprio</i>	Hebous & Ruf, 2017
<i>Dedutibilidade dos custos</i>	Lester, 2019, e Ohrn, 2018
<i>Informação financeira e fiscal dos grupos multinacionais ou CbC reporting</i>	De Simone & Olbert, 2020, e Eberhartinger <i>et al.</i> , 2020
<i>Limitação à dedutibilidade de encargos com trabalhadores</i>	Bornemann <i>et al.</i> , 2021
<i>Limitação à dedutibilidade de encargos de financiamento</i>	Buetner <i>et al.</i> , 2012, e De Mooij & Hebous, 2018
<i>Medidas antiabuso</i>	Kawano & Slemrod, 2012
<i>Regras CFC</i>	Kawano & Slemrod, 2012, Branzoli & Caiumi, 2020, Clifford, 2019, Egger & Wamser, 2015, e Hebous & Ruf, 2017

Elemento da base tributável	Estudos empíricos
<i>Regras de depreciação económica e acelerada</i>	Oliveira & Santos, 2005, Kawano & Slemrod, 2012, Serrato & Zidar, 2018, Freebairn, 2018, Gravelle, 2011, Bull <i>et al.</i> , 2011, Blouin <i>et al.</i> , 2021, Edgerton, 2010, House & Shapiro, 2008, Hines Jr. & Park, 2019, Lester 2019, Ohn, 2019, Wielhouwer & Wiersma, 2017, e Zwick & Mahon, 2017
<i>Reporte prospetivo de prejuízos (loss-carry forward)</i>	Kawano & Slemrod, 2012, Serrato & Zidar, 2018
<i>Reporte retrospectivo de prejuízos (loss-carry back)</i>	Kawano & Slemrod, 2012, Serrato & Zidar, 2018, Bethmann <i>et al.</i> , 2018, Dressler & Overesch, 2013, Dobridge, 2021, Edgerton, 2010, Lyungqvist <i>et al.</i> , 2017, e Langenmayr & Lester, 2018
<i>Subcapitalização</i>	Kawano & Slemrod, 2012, Buetner <i>et al.</i> , 2012, e De Mooij & Hebous, 2018

A transposição destes dados proporcionados pela literatura económica internacional para um contexto em que se pretende estudar os impactos de (algumas) alterações da base no IRC português não pode ser imediata. É, em primeiro lugar, necessário compreender que, apesar de uma certa tendência de globalização fiscal, cada país, cada legislador, tem modelado estes regimes-tipo de forma diferente. Em segundo lugar, como é de esperar, nem todas as jurisdições recorrem a todas as soluções de política fiscal ao mesmo tempo, verificando-se, por exemplo, que o IRC não recorre a algumas das figuras referenciadas (veja-se o caso paradigmático das regras de subcapitalização, substituídas em 2012 por um regime que limita a dedutibilidade de gastos líquidos de financiamento, ou da dedução retrospectiva de prejuízos, que nunca vigorou entre nós).

Assim, procurando transpor, e com as necessárias adaptações, para a realidade portuguesa os elementos da base fiscal estudados na literatura, verifica-se que o seu tratamento pela legislação nacional corresponde ao que se procura patentear através da Tabela 4.2:

**Tabela 4.2** Elementos da base fiscal estudados na literatura

Elemento na literatura	Previsão legal
<b>Dedutibilidade dos custos em geral</b>	Art.º 23.º do CIRC (Gastos e perdas) Art.º 23.º-A do CIRC (Encargos não dedutíveis para efeitos fiscais)
<b>Regras de depreciação</b>	Art.ºs 29.º a 34.º do CIRC (Depreciações, amortizações e perdas por imparidade em ativos não correntes)
<b>Dedução do capital próprio</b>	Art.º 41.º-A do EBF (Remuneração convencional do capital social) <sup>110</sup>
<b>Limitações à dedutibilidade de encargos de financiamento</b>	Art.º 67.º do CIRC (Limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento)
<b>Limitação à dedutibilidade de encargos com trabalhadores</b>	Art.º 23.º-A do CIRC (Encargos não dedutíveis para efeitos fiscais)
<b>Reporte retrospectivo de prejuízos (loss-carry back)</b>	Art.º 52.º do CIRC (Dedução de prejuízos fiscais)
<b>Incentivos a atividades de I&amp;D</b>	Art.ºs 35.º a 42.º do CFI (SIFIDE II) Art.º 50.º-A do CIRC (Rendimentos de direitos de autor e de direitos de propriedade industrial)
<b>Subcapitalização</b>	Art.º 67.º do CIRC (Limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento)
<b>Regras CFC</b>	Art.º 66.º do CIRC (Imputação de lucros de sociedades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado)
<b>Informação financeira e fiscal dos grupos multinacionais ou CbC reporting</b>	Art.º 121.º-A do CIRC (Declaração financeira e fiscal por país)

Para além deste constrangimento, verifica-se que o modelo económico utilizado impõe limitações à possibilidade de simular os efeitos económicos associados a vários dos elementos da base fiscal referenciados. Assim, e tal como adiante se refere em maior detalhe, em resultado da abordagem multidisciplinar do presente estudo, foi possível integrar no modelo os seguintes elementos da base fiscal:

- efeitos associados à depreciação económica de ativos, de acordo com um desenho estilizado;
- efeitos associados a certos incentivos fiscais ao investimento, uma vez mais, num plano estilizado.

#### **4.2. Descrição atual dos regimes a que atende o modelo utilizado: depreciações e incentivos fiscais ao investimento**

(i) os regimes de depreciação e amortização, bem como (ii) certos créditos fiscais associados a regimes de incentivos ao investimento e modelados como deduções à coleta do IRC (*Cfr.* Secção 8.2.1).

Assim, sem prejuízo destas limitações, impõe-se explicar, pela sua relevância para a construção da base tributável usada pelo Modelo, de uma forma sucinta, no que consistem estes dois elementos em sede de IRC.

##### **4.2.1. O regime das depreciações e amortizações**

Os mecanismos contabilístico-fiscais que permitem relevar a evolução periódica do valor dos ativos não correntes, *rectius* o deprecimento,

são denominados depreciações e amortizações<sup>111</sup>. Trata-se, em simultâneo, de apreender, por aproximação, a deterioração anual dos ativos utilizados no processo produtivo, reconhecendo-a como custo, e, por outro lado, de imputar esse mesmo custo numa base anual, em estrita observância do princípio da especialização dos exercícios<sup>112</sup>.

Assim, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do CIRC, «consideram-se sujeitos a deprecimento os ativos que, com carácter sistemático, sofram perdas de valor resultantes da sua utilização ao longo do tempo». Estão em causa, como decorre do texto legal, perdas de valor de natureza previsível, resultantes da normal utilização de um ativo ou do decurso do tempo<sup>113</sup>.

As depreciações e amortizações, apenas quando realizadas de acordo com as regras e os métodos prescritos pelo CIRC, e bem assim, pelo Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, configuram gastos dedutíveis para efeitos fiscais<sup>114</sup>, que significarão uma diminuição do lucro tributável do sujeito passivo, pelo que compete fazer uma breve explicitação desses termos.

Em primeiro lugar, as depreciações e amortizações só podem ser levadas a cabo durante o período de vida útil do ativo, tal como definido pelas regras fiscais, uma vez que, conforme se antecipou, não há absoluta coincidência entre o regime contabilístico e o regime fiscal nesta matéria.

Para esse efeito, o legislador estabeleceu percentagens ou *quotas* de depreciação/amortização tabeladas, das quais se extrai o período de vida útil mínimo de cada classe de ativo, sendo que o dobro desse

valor corresponde, por sua vez, ao período de vida útil máximo atribuível a esse tipo de ativo<sup>115</sup>. O sujeito passivo, dentro desse quadro, tem margem para atribuir aos ativos a vida útil que lhe aprouver<sup>116</sup>.

Quanto aos métodos de depreciação/amortização, o legislador prevê, como regra, o método da linha reta, que opera através da aplicação de uma quota fixa (correspondente às quotas máximas, ou a metade destas, designadas de quotas mínimas) a cada ano de depreciação, até ao final da vida útil do ativo.

O sujeito passivo pode, no entanto, optar pelo método das quotas decrescentes relativamente a ativos fixos tangíveis, embora essa opção esteja vedada para certos tipos de ativos<sup>117</sup>. Através deste método, o montante a depreciar anualmente deixa de ser constante — como o próprio nome indica —, gerando depreciações de maior valor, e, portanto, de maior impacto fiscal nos primeiros anos de depreciação.

Se da prática do sujeito passivo resultarem depreciações/amortizações superiores às quotas máximas, não sendo o excesso dedutível no ano que é contabilizado (devendo, por isso, ser acrescido ao seu resultado fiscal), poderá, no entanto, sê-lo nos anos seguintes, até ao teto máximo, durante o intervalo de vida útil do bem.

Por outro lado, se o sujeito passivo efetuar depreciações/amortizações inferiores às que resultam das quotas mínimas, gerar-se-á a chamada «quota perdida», que consistirá na diferença negativa entre a depreciação efetuada e aquela que resultaria da aplicação da quota mínima. «Perdida», uma vez que essa diferença, sendo desaproveitada

no período em que se verifica, tampouco poderá ser utilizada em períodos posteriores. Esta situação ocorrerá quando a entidade estime (ou atualize subsequentemente) uma vida útil superior à quota mínima, o que sucede por força do facto de as quotas tabeladas serem impostas para efeitos fiscais mas não constituírem a prática a adotar de acordo com as regras contabilísticas<sup>118</sup>.

#### 4.2.2. Incentivos fiscais ao investimento

O ordenamento jurídico português prevê uma panóplia de benefícios fiscais ao investimento, inseridos em diferentes diplomas legais.

Desde logo, o Código Fiscal do Investimento (CFI)<sup>119</sup> contém alguns dos benefícios fiscais relevantes, que se traduzem em deduções à coleta de IRC, cuja regulamentação foi revista na sequência da reforma do IRC de 2014, com o objetivo de «intensificar o apoio ao investimento, favorecendo o crescimento sustentável, a criação de emprego, e contribuindo para o reforço da estrutura de capital das empresas»<sup>120</sup>. Referimo-nos, em concreto, ao regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo (BCIP); ao Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI); ao regime de dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR); e ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial II (SIFIDE II).

De acordo com os mais recentes dados disponibilizados pela Autoridade Tributária (AT), o valor<sup>121</sup> resultante das deduções à coleta no âmbito destes regimes, nos anos de 2018 e 2019, foi o seguinte (valor absoluto em milhões de euros):

**Tabela 4.3** Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros) nos anos de 2019, 2020 e 2021 (estimado)

Ano	2019	2020	2021
BCIP	27,6	11,8	12,5
RFAI	221,8	153,5	162,7
DLRR	88,6	69,9	69,9
SIFIDE II	373,7	360,6	382,2

Fonte: Adaptado de Portal das Finanças: [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/Area\\_Beneficios\\_Fiscais/Despesa\\_Fiscal/Paginas/default.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/Area_Beneficios_Fiscais/Despesa_Fiscal/Paginas/default.aspx)

### **Regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo (BCIP)<sup>122</sup>**

Trata-se de um regime de benefícios fiscais, em regime contratual, dependente da candidatura do sujeito passivo<sup>123</sup>, para projetos cujas aplicações relevantes sejam de montante igual ou superior a 3 milhões de euros, com um período de vigência de até dez anos contados da conclusão do projeto de investimento.

Quanto à natureza dos projetos, exige-se que, por um lado, o seu objeto se insira em determinados setores de atividade<sup>124</sup>, e, por outro, que demonstrem ter viabilidade técnica, económica e financeira, proporcionem a criação ou manutenção de postos de trabalho e ainda, que: (i) sejam relevantes para o desenvolvimento estratégico da economia nacional; e/ou (ii) sejam relevantes para a redução das assimetrias regionais; e/ou (iii) contribuam para impulsionar a inovação tecnológica e a investigação científica nacional, para a melhoria do ambiente ou para o reforço da competitividade e da eficiência produtiva.

Quanto ao investimento realizado, o BCIP requer que o sujeito passivo o mantenha por um período de três anos (no caso de micro, pequenas e médias empresas certificadas) a cinco anos (nos restantes casos) a partir da data de conclusão do projeto de investimento.

Em geral, os benefícios que podem ser concedidos a estes projetos de investimento, cuja aplicação pode ser cumulativa, prendem-se com uma dedução à coleta de entre 10% a 25% das aplicações do projeto efetivamente realizadas<sup>125</sup>, bem como isenções ou reduções de IMI, IMT e Imposto de Selo<sup>126</sup>.

A dedução à coleta encontra-se limitada nos seguintes termos<sup>127</sup>:

(i) no caso de criação de empresas, a dedução anual pode corresponder à coleta total do IRC calculada para cada período fiscal; (ii) no caso de projetos de empresas existentes, a dedução anual não pode exceder o maior valor entre 25% do total do benefício fiscal concedido ou 50% da coleta apurada em cada período de tributação.

Por outro lado, no que diz respeito ao prazo de reporte dos benefícios fiscais previstos no BCIP, não sendo a dedução utilizada integralmente, permite-se que seja utilizada por um período máximo de dez anos a partir da conclusão do projeto relevante.

De notar, ainda, que os benefícios fiscais contratuais relativos às aplicações relevantes não são cumuláveis com quaisquer outros benefícios fiscais da mesma natureza relativamente às mesmas aplicações relevantes, incluindo os benefícios fiscais de natureza não contratual, previstos no CFI ou noutros diplomas legais<sup>128</sup>.

De acordo com os mais recentes dados disponibilizados pela Autoridade Tributária, a despesa fiscal<sup>129</sup> resultante das deduções

à coleta no âmbito deste regime nos anos mais recentes foi de 27,1 milhões de euros, 11,8 milhões de euros e 12,5 milhões de euros, em 2018, 2019 e 2020 (estimado), respetivamente<sup>130</sup>.

### **Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)**

Por sua vez, o RFAI<sup>131</sup> é um benefício fiscal de aplicação automática, que visa promover e desenvolver a atividade económica em setores específicos, mediante investimentos realizados pelas empresas, através da atribuição da possibilidade de deduzir à coleta apurada até 25% do investimento realizado em aplicações relevantes.

No que diz respeito às aplicações relevantes, a lei esclarece que são consideradas como tal a aquisição de ativos fixos tangíveis<sup>132</sup>, ressalvados aqueles que a lei exceciona<sup>133</sup>, adquiridos em estado de novo, bem como de ativos intangíveis, constituídos por despesas com transferência de tecnologia, nomeadamente através da aquisição de direitos de patentes, licenças, «*know-how*» ou conhecimentos técnicos não protegidos por patente<sup>134</sup>.

Ademais, é condição da possibilidade de beneficiar do RFAI que os bens objeto de investimento sejam mantidos na esfera da empresa e na região por um determinado período<sup>135</sup>. Exige-se, igualmente, que o investimento realizado proporcione a criação de postos de trabalho, que devem ser mantidos pelo mesmo período<sup>136</sup>.

A dedução à coleta está sujeita a uma série de limites: se a empresa tiver sido constituída há menos de dois anos, pode deduzir até à concorrência da totalidade da coleta apurada no ano da liquidação do IRC; caso contrário, pode deduzir até à concorrência de 50% da coleta apurada. Em ambos os casos, se a dedução não ocorrer

na totalidade, permite-se que seja utilizada nos dez anos subsequentes.

Está igualmente prevista a possibilidade de isenção ou redução de IMI e de IMT, bem como a possibilidade de isenção de Imposto do Selo.

Também o RFAI não é cumulável com quaisquer benefícios fiscais da mesma natureza, incluindo os benefícios fiscais de natureza contratual, relativamente às mesmas aplicações relevantes, sendo, no entanto, cumulável com a DLRR, respeitados que estejam os limites máximos legalmente previstos.

Quanto à despesa fiscal resultante das deduções à coleta no âmbito deste regime, nos anos mais recentes, esta representou 221,8 milhões de euros, 153,5 milhões de euros e 162,7 milhões de euros, em 2019, 2020 e 2021 (estimado), respetivamente.

### **Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR)<sup>137</sup>**

A DLRR<sup>138</sup> consiste num regime de incentivos fiscais a favor das PME que permite uma dedução à coleta do IRC, estando em causa lucros retidos que sejam reinvestidos em aplicações relevantes<sup>139</sup>.

Quanto às aplicações consideradas relevantes nesta sede, estão em causa, novamente, ativos fixos tangíveis adquiridos em estado de novo, com exceção daqueles que a lei exclui<sup>140</sup>, bem como ativos intangíveis, nos termos descritos a propósito dos demais regimes, acrescentando-se, porém, dois requisitos cumulativos: (i) que os ativos estejam sujeitos a amortizações ou depreciações para efeitos fiscais e (ii) que não sejam adquiridos a entidades com as quais existam

relações especiais, tal como definidas no regime dos preços de transferência (n.º 4 do artigo 63.º do CIRC).

Também nesta sede a lei estabelece que o investimento tenha carácter duradouro, prescrevendo que «as aplicações relevantes em que seja concretizado o reinvestimento dos lucros retidos devem ser detidas e contabilizadas de acordo com as regras que determinaram a sua elegibilidade, por um período mínimo de cinco anos contado da data da aquisição»<sup>141</sup>.

Quanto à possibilidade de ser cumulada com outros benefícios fiscais, também a DLRR não é cumulável com quaisquer benefícios fiscais da mesma natureza, sendo, no entanto, cumulável com o regime de benefícios contratuais e com o RFAI, respeitados que estejam os requisitos estabelecidos no CFI, prevendo-se, nomeadamente, a não acumulação relativamente às mesmas aplicações relevantes.

A DLRR gerou despesa fiscal na ordem dos 88,6 milhões de euros, 69,9 milhões de euros e 69,9 milhões de euros, em 2019, 2020 e 2021 (estimado), respetivamente.

### **Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial II (SIFIDE II)**

O SIFIDE II<sup>142</sup> é o instrumento fiscal que procura corresponder à preocupação existente com a participação das empresas portuguesas no esforço de I&D, encontrando-se espelhado já há décadas na legislação fiscal<sup>143</sup>.

Este regime visa promover a competitividade, a inovação e o crescimento das empresas e da economia portuguesa, através

do incentivo à Investigação e Desenvolvimento (I&D), mediante uma dedução à coleta do IRC de uma percentagem das respetivas despesas de investigação ou despesas de desenvolvimento de I&D. Atualmente, também são elegíveis certas contribuições para fundos de investimento que têm como objeto financiar empresas dedicadas maioritariamente às áreas de I&D.

São consideradas «despesas de investigação» os gastos com aquisição de novos conhecimentos científicos ou técnicos, e «despesas de desenvolvimento» aqueles que sejam afetos à exploração de resultados de trabalhos de investigação ou de outros conhecimentos científicos ou técnicos com vista à descoberta ou melhoria substancial de matérias-primas, produtos, serviços ou processos de fabrico.

O SIFIDE II opera por dedução à coleta. Assim, às despesas elegíveis aplica-se, desde logo, uma taxa base de 32,5% das despesas realizadas em determinado período, eventualmente acrescida de 50% do acréscimo das despesas realizadas naquele período em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores, até ao limite de 1,5 milhões de euros<sup>144</sup>.

O regime atual vigorará até ao período de tributação de 2025<sup>145</sup>.

De acordo com os dados da Autoridade Tributária, a despesa fiscal<sup>146</sup> resultante das deduções à coleta no âmbito deste regime nos anos mais recentes atingiu os 372,7 milhões de euros, 360,6 milhões de euros e 382,2 milhões de euros, em 2019, 2020 e 2021 (estimado), respetivamente.

# Capítulo 5

## A taxa do IRC

### 5.1. A estrutura de taxas

No que diz respeito às taxas do IRC, deparamo-nos, na atualidade, com uma estrutura complexa. O IRC, estruturado originalmente como um imposto proporcional, pressupõe que o montante de imposto a pagar resulta, em princípio, da aplicação de uma determinada taxa (única) à matéria coletável.

No entanto, desenvolvimentos posteriores introduziram elementos de progressividade que alteraram esta sua característica estrutural originária. Assim, aquando da crise financeira e económica de 2009, devido à necessidade de aumentar a arrecadação fiscal, foi introduzido, e mais tarde acentuado, um elemento de progressividade na tributação das empresas, sob a forma de Derrama Estadual<sup>147</sup>. Esta derrama foi apresentada como uma medida transitória, de carácter excecional<sup>148</sup>, justificada pela necessidade de consolidar as contas públicas e reduzir o défice orçamental<sup>149</sup>. No entanto, a Derrama Estadual manteve-se até aos dias de hoje, em desconexão com os pressupostos da sua legitimação.

A este pendor progressivo, acresce um vetor de tributação infraestadual do rendimento das empresas que tem sido, entre nós, confiado à Derrama Municipal<sup>150</sup>. Assim, hoje, as empresas pagam uma sobretaxa municipal — a Derrama Municipal — a fixar por cada município e que pode ascender a 1,5%<sup>151, 152</sup>.

De notar que o IRC e os seus adiconamentos<sup>153</sup> não partilham bases tributáveis exatamente idênticas. Esta característica, juntamente com as regras de alocação<sup>154</sup> que se aplicam para determinar a Derrama Municipal a pagar pelas empresas que operam em mais de um local, torna o sistema de taxas bastante complexo.

### 5.2. As taxas: evolução e contexto internacional

A taxa geral do IRC, prevista no atual artigo 87.º, fixa-se, atualmente, em 21%. Isoladamente, tem-se assistido a uma progressiva redução da taxa do IRC, que chegou a fixar-se, *ab initio*, em 36,5%. Por outro lado, a taxa agregada máxima do IRC, principalmente por força do efeito da Derrama Estadual, não tem acompanhado essa descida, anulando parcialmente aquele efeito<sup>155</sup>.

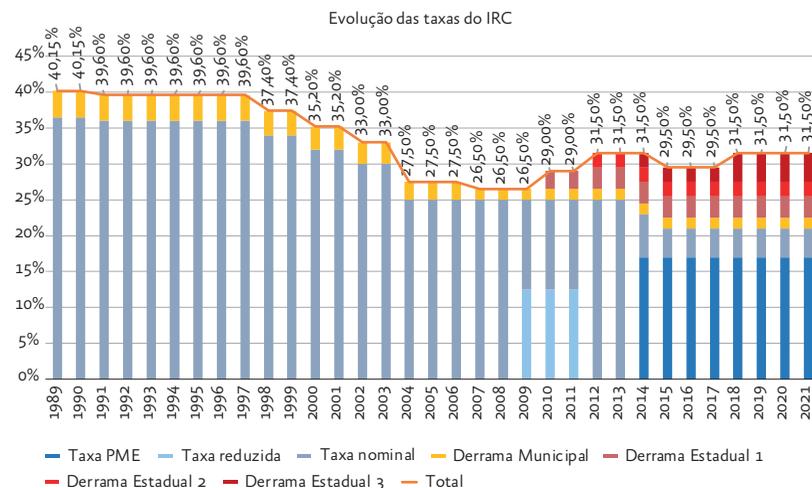
A Figura 5.1 reflete a taxa agregada máxima de IRC entre os anos de 1989 e 2022. A taxa agregada varia de acordo com a geografia (Derrama Municipal) e, de forma mais significativa, em função do nível de lucro tributável apurado por cada empresa (Derrama Estadual).

A Figura 5.2 descreve como a evolução da taxa agregada de IRC em Portugal desde 1990 até 2022 se compara com a evolução da taxa máxima de IRC no contexto internacional. Verifica-se que a redução da taxa agregada de IRC em Portugal até 2010 acompanhou a tendência decrescente observável no plano internacional, sendo que, a partir

desse momento, pelas razões já referidas, a taxa portuguesa aumentou significativamente.

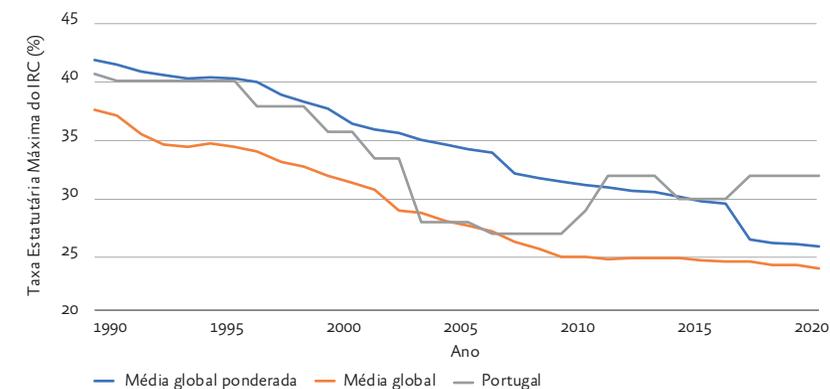
Neste sentido, para ilustrar os efeitos da perda de competitividade fiscal portuguesa, em resultado de uma redução do IRC no resto da Zona Euro e no resto do mundo que não é acompanhada por Portugal, na Secção 8.3 do presente estudo realiza-se um exercício de simulação nos termos descritos para definir os efeitos estruturais que esta realidade pode causar na economia portuguesa.

**Figura 5.1** Evolução das taxas do IRC



Fonte: Elaboração própria com base nos diplomas legais relevantes.

**Figura 5.2** Evolução da taxa estatutária máxima em Portugal e no resto do mundo entre 1990 e 2021



Fonte: Tax Foundation.

### 5.3. Derrama Estadual

A Derrama Estadual incide «sobre a parte do lucro tributável superior a (euro) 1 500 000 sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas apurado por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e por não residentes com estabelecimento estável em território português»<sup>156</sup>, prevendo, para o efeito, taxas progressivas a aplicar de acordo com vários escalões de rendimento, atualmente fixados no intervalo entre mais de 1,5 milhões de euros e 7,5 milhões de euros, mais de 7,5 milhões de euros e 35 milhões de euros, e acima de 35 milhões de euros.

A Derrama Estadual foi introduzida, como vimos, aquando da crise financeira e económica de 2009, devido à necessidade de financiamento dos cofres públicos, tendo entrado em vigor em 2010<sup>157</sup>.

Quanto à sua evolução, a redação originária do preceito estabelecia uma taxa de 2,5%, aplicável às empresas que apurassem um lucro tributável superior a 2 milhões de euros. Em 2012, o regime da Derrama Estadual passou a prever dois escalões, aplicando-se uma taxa de 3% ao lucro tributável entre 1,5 milhões de euros e 10 milhões de euros, e uma taxa de 5% ao lucro superior a 10 milhões de euros<sup>158</sup>. De seguida, foram revistos os escalões, passando as taxas referidas a aplicar-se ao lucro tributável entre 1,5 milhões de euros e 7,5 milhões de euros, e ao lucro tributável superior a 7,5 milhões de euros, respetivamente<sup>159</sup>.

Em 2014, a Derrama Estadual passou a ter três escalões — entre 1,5 milhões e 7,5 milhões de euros, entre 7,5 milhões e 35 milhões de euros, e superior a 35 milhões de euros —, aos quais se aplicavam as taxas de 3%, 5% e 7%, respetivamente<sup>160</sup>. Finalmente, em 2018, a taxa aplicável ao terceiro escalão foi agravada de 7% para 9%, mantendo-se inalterada até aos dias de hoje<sup>161</sup>.

A Derrama Estadual tem suscitado uma ampla discussão, incluindo quanto a certos aspetos técnicos eventualmente desconformes com a Constituição. No plano da política fiscal, tema central deste estudo, a literatura económica tem apontado problemas à tributação progressiva do rendimento das empresas. Estas críticas estão normalmente associadas aos incentivos que uma estrutura progressiva de taxas coloca à divisão das bases tributáveis ou, por outro prisma, ao desincentivo que se atribui às operações de concentração de

empresas, bem como à criação dos chamados *threshold effects*, isto é, uma imposição de constrangimentos à própria criação de riqueza, por força da sobretributação à margem que resulta da aplicação do sistema de escalões<sup>162</sup>.

Estes efeitos serão particularmente nocivos no contexto de uma economia, como é a portuguesa, em que o tecido empresarial é esmagadoramente composto por empresas de pequena e média dimensão, escasseando empresas com maior dimensão e, conseqüentemente, mais capazes de competir à escala global.

#### 5.4. Derrama Municipal

A Derrama Municipal incide sobre «o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território»<sup>163</sup>, tem uma duração anual e não pode exceder o limite de 1,5% sobre a base tributável. Acresce que, «sempre que os sujeitos passivos tenham estabelecimentos estáveis ou representações locais em mais de um município e matéria coletável superior a (euro) 50 000 o lucro tributável imputável à circunscrição de cada município é determinado pela proporção entre os gastos com a massa salarial correspondente aos estabelecimentos que o sujeito passivo nele possua e a correspondente à totalidade dos seus estabelecimentos situados em território nacional»<sup>164</sup>.

Atendendo à evolução deste regime entre 1987 e 2021, podemos apontar duas mutações principais. A primeira prende-se com o critério de repartição da base tributável. O regime da Derrama Municipal, desde 1987<sup>165</sup> até 1993<sup>166</sup>, estabelecia como critério de atribuição do poder tributário o do local onde se situava a sede social. Assim, a receita da liquidação pertencia ao município da localização da sede da empresa.

No entanto, a partir de 1993, o critério de repartição da base tributável passou a ser o rendimento gerado na respetiva circunscrição, atendendo-se, nas hipóteses em que o sujeito passivo tivesse um estabelecimento estável em mais do que um município e matéria coletável acima de determinado valor, à proporção entre a massa salarial correspondente a cada município em relação à totalidade dos seus estabelecimentos estáveis situados em território nacional<sup>167</sup>. Este critério foi alargado de forma a abranger também as representações locais que não possuíssem estabelecimento estável<sup>168</sup>.

A segunda mutação detetada foi de cariz mais estrutural. Em 2007, a Derrama Municipal passou a incidir sobre o lucro tributável e não sobre o valor da coleta de IRC apurada, isto é, após a dedução de prejuízos e aplicação da taxa do IRC<sup>169</sup>. Esta nova configuração justifica que se qualifique hoje a Derrama Municipal como um adicionamento, quando, até 2007, se tratava de um adicional ao IRC<sup>170</sup>.

Até 2007, a taxa máxima agregada de tributação das empresas era de 27,5% [25% + 2,5% (10% x 25%)]. Com a nova fórmula de apuramento, essa taxa diminuiu para 26,5% (25% + 1,5%), embora a mesma incidisse sobre uma base diferente. No entanto, esta redução não implicou

uma diminuição da carga fiscal da generalidade das empresas, uma vez que, passando a incidir sobre o lucro tributável e não sobre o valor da coleta, perdeu-se a possibilidade de deduzir prejuízos fiscais de anos anteriores para efeitos da liquidação da Derrama Municipal<sup>171</sup>.

Para além de preocupações de redistribuição da receita, não parece ser clara, nomeadamente em Portugal, a correlação entre a tributação do rendimento das empresas e as utilidades que estas retiram da ação dos municípios, tendo em conta o sistema de atribuições e competências que se lhes encontram cometidas pela Constituição e pela lei que disciplina o seu regime jurídico.

Por outro lado, não existe, que conheçamos, literatura que aponte para o carácter economicamente vinculante de medidas desta natureza na fixação de atividade económica e, por conseguinte, de populações, através do estímulo de um nível limitado de concorrência fiscal intermunicipal. Donde resulta, com alguma probabilidade, que o estímulo criado normalmente não compensará o eventual benefício máximo que poderá advir da fixação em certos municípios, mormente, a partir do momento em que se tornou mais complexa a determinação da base, nos termos descritos. De igual modo, não se vislumbra que medidas com esta configuração — não parecem existir estudos que corroborem a eficácia destas — possam contribuir para a atração de investimento externo para as respetivas circunscrições territoriais.

Acresce que a complexidade, assinalada supra aquando da descrição do regime jurídico das Derramas, e, por conseguinte, dos custos de contexto que lhe estão associados, não será despicienda, devendo, portanto, repensar-se a utilidade de continuar a insistir neste tipo de instrumentos. Em prol da simplificação da tributação das empresas,

acompanhada do regresso à natureza proporcional do IRC e do reforço da competitividade fiscal internacional, deverá equacionar-se a eliminação progressiva das Derramas, de forma que a estrutura de IRC apenas inclua uma única taxa<sup>172</sup>.

Para este efeito, na Secção 8.3 deste estudo procede-se a dois exercícios diferentes. Por um lado, simula-se os possíveis ganhos de uma redução do IRC em Portugal, sem alterar o panorama internacional. Em segundo lugar, simula-se o efeito económico que se aproximaria da eliminação das taxas da Derramas Estadual que hoje são suportadas pelas empresas a operar em Portugal.

# Capítulo 6

## A instabilidade legislativa

### 6.1. Metodologia

O presente estudo sobre a instabilidade legislativa associada à tributação das empresas funda-se numa análise detalhada das alterações legislativas realizadas ao Código do IRC, entre 1989 (i.e., desde a sua aprovação) e o final do ano de 2021.

Foram ainda tidas em conta as alterações em matéria de tributação das empresas no EBF, desde a sua aprovação em 1989, e ao CFI, desde a sua aprovação em 2009 e, depois, com a aprovação do novo CFI em 2014. Ainda que os incentivos fiscais contidos no EBF e no CFI não pertençam formalmente ao mesmo diploma que aprova o Código do IRC, julgámos relevante incluí-los na nossa análise, uma vez que os referidos incentivos têm impacto na tributação dos sujeitos passivos de IRC. Esta análise abrange ainda as alterações ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (anteriormente, Lei das Finanças Locais), na parte relativa à Derrama Municipal. No presente capítulo, quando são referidas alterações realizadas ao IRC, essas incluem também as que foram efetuadas a estes diplomas conexos.

Quanto à metodologia observada, as alterações legislativas documentadas, através da consulta das leis e decretos-leis que mudaram, revogaram ou aditaram os diplomas suprarreferidos, foram divididas em 6 categorias: (i) medidas de alargamento da base tributável;

(ii) medidas de redução da base tributável; (iii) medidas antiabuso; (iv) redução de taxa; (v) aumento da taxa; e (vi) uma categoria residual, que designámos por «outros». As categorias referentes às alterações de taxa comportam a taxa geral do IRC, as tributações autónomas, a Derrama Estadual e a Derrama Municipal.

Para efeitos de contabilização, foram consideradas as alterações detetadas por cada artigo dos referidos diplomas, sem que se fizessem *a priori* quaisquer juízos a respeito da sua relevância, carácter formal ou substancial, ou outro, i.e., sem excluir previamente quaisquer elementos da amostra<sup>173</sup>.

No caso de artigos que foram alterados simultaneamente em mais do que um número ou alínea, foram adotados os seguintes critérios de contabilização:

- Foi contabilizada apenas uma alteração, sempre que se considerou que as alterações estabelecem uma relação de complementaridade e/ou são suscetíveis de serem arrumadas em apenas uma das seis categorias referenciadas anteriormente.
- Inversamente, foram consideradas tantas alterações quantas as categorias em que estas são suscetíveis de serem enquadradas, sempre que se considerou que essa relação de complementaridade não existe e/ou que as alterações são suscetíveis de serem

enquadradas em duas ou mais das categorias supra referenciadas, que não a residual «outros»,

- Finalmente, no que toca a alterações enquadráveis na categoria residual «outros», essas mereceram uma contabilização autónoma apenas nos casos em que não se verificaram simultaneamente alterações suscetíveis de enquadramento nas categorias i) a v).

Finalizada a recolha das alterações, estas foram representadas num cronograma, que proporciona uma alocação das alterações identificadas nas seis categorias definidas anteriormente<sup>174</sup>.

## 6.2. Antecedentes

O Código do IRC vigente foi originalmente aprovado a 30 de novembro de 1988, pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, e entrou em vigor em 1989. A sua aprovação teve lugar por via da extensa reforma fiscal especialmente focada na tributação direta dos rendimentos e levada a cabo pelo Governo então liderado pelo primeiro-ministro Cavaco Silva, com Miguel Cadilhe como ministro das Finanças e José Oliveira Costa como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Esta reforma foi baseada no trabalho desenvolvido pela Comissão Pitta e Cunha, criada em 1984, cujo principal objetivo foi atingir uma «unicidade do imposto — unidade tendencial»<sup>175</sup>. A reforma fiscal de 1989 criou os atuais Códigos do IRS e do IRC, «substituindo a tradicional tributação cedular»<sup>176</sup>.

No entanto, a reforma de 1989 não prosseguiu apenas um objetivo formal e sistemático de garantir a criação de um imposto único sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e outro imposto único

sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), tendo pretendido, *pari passu*, adequar o sistema fiscal a uma morfologia mais próxima da de outros países, designadamente através do «alargamento da base de incidência, diminuição das taxas e o abrandamento da progressividade»<sup>177</sup>.

No que respeita especificamente ao IRC, e não obstante o Decreto-Lei n.º 442-B/88 se manter formalmente em vigor, inúmeras foram as alterações empreendidas ao diploma original, incluindo várias republicações. Muitas dessas alterações tiveram lugar na esteira de reformas cruciais levadas a cabo, designadamente, em 2000, 2009 e 2014. No entanto, muitas outras alterações ao Código do IRC tiveram lugar a reboque de alterações anuais de índole orçamental, de resposta a diversos ciclos económicos e de afirmação de políticas fiscais distintas sobre as funções, o impacto e o papel do IRC na economia.

No presente estudo, e em particular na análise da instabilidade legislativa do IRC nos últimos 32 anos, sinalizam-se todas as alterações ao Código do IRC entre 1989 e 2021, agrupando-as nas seis categorias diferentes atrás apresentadas.

De seguida, o estudo analisa as alterações legislativas de IRC ocorridas ao longo dos anos, organizadas de acordo com os diferentes Governos Constitucionais, respetivos primeiros-ministros, ministros das Finanças e secretários de Estado dos Assuntos Fiscais em funções à data da sua introdução e contextualizadas tendo em conta os diferentes períodos de recessão económica ocorridos em Portugal, bem como as reformas do IRC levadas a cabo no período em análise.

Nesta análise, foram, portanto, analisadas alterações promovidas por 12 Governos Constitucionais (do XI ao XXII), sete primeiros-ministros, 15 ministros das Finanças e 14 secretários de Estado dos Assuntos

Fiscais. Foram também identificados cinco períodos de recessão económica e três grandes reformas do IRC (de 2000, de 2009 e de 2014).

Durante os 32 anos abrangidos por este estudo foram identificadas 1355 alterações legislativas ao IRC, um número que só por si impressiona e que espelha bem a instabilidade e a imprevisibilidade que têm caracterizado este imposto nas últimas três décadas.

Esta resenha histórica pretende examinar sumariamente as causas desta instabilidade e definir os ciclos de evolução do IRC, procurando avaliar os períodos temporais de alargamento e redução da base, bem como a evolução das taxas de IRC a suportar pelas empresas, tendo em conta o contexto nacional e internacional em que os mesmos se desenvolveram.

### 6.3. Da aprovação do IRC aos primeiros anos do imposto (1989–1995)

Com a criação do IRC, em resultado da profunda reforma de 1989, o período de dez anos que se seguiu até 1999 foi de relativa acalmia legislante, sobretudo até 1995, altura em que se verificou a primeira mudança de ciclo político, com o fim dos governos de maioria absoluta do PSD liderados por Cavaco Silva e o início dos governos minoritários do PS liderados por António Guterres.

De 1989 até ao ano de 1995, registou-se um total de 165 alterações ao Código do IRC. Logo nos anos de 1990 e 1991, já no mandato do ministro das Finanças Miguel Beleza, foram aprovadas 51 alterações ao Código do IRC, sendo 25 de redução da base e cinco de alargamento.

Acresce que em 1990, também pela mão do ministro Miguel Beleza, o IRC conheceu a primeira redução de taxa nominal. Em 1989, o imposto foi criado com a taxa de 36,5%, a que acrescia uma Derrama Municipal até 10% sobre a coleta, o que determinava que a taxa global máxima de IRC ascendia a 40,15%. Em 1990, a taxa nominal foi reduzida em meio ponto percentual, passando de 36,5% para 36%, tendo em consequência a taxa global máxima de IRC passado para 39,6% a partir do ano fiscal de 1991.

Saliente-se também os anos de 1992 e 1993, já no mandato do ministro das Finanças Braga de Macedo (nesse período, o Governo não contou com um secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em funções), como aqueles em que mais modificações foram efetuadas neste período (um total de 64 alterações). Este acréscimo de alterações legislativas ao Código do IRC surge na esteira da crise económica de 1992–1993, a chamada «Crise que veio de fora», na formulação oferecida pela Fundação Francisco Manuel dos Santos<sup>178</sup>. Nestes termos, as alterações ao IRC realizadas apenas naqueles dois anos representaram cerca de 38% da totalidade das alterações ao Código do IRC entre 1989 e 1995.

A crise de 1992–1993 foi uma crise de origem multipolarizada, causada tanto pela rápida subida dos preços do petróleo (motivada pela primeira Guerra do Golfo, com a resposta dos Estados Unidos da América à invasão do Koweit pelo Iraque em 1990, que levou a uma recessão na economia americana), como pela reunificação alemã que, provocando um aumento na despesa pública alemã, importou um incremento da inflação e conseqüente subida das taxas de juro pelo Banco Central Alemão. A estas influências externas juntou-se o aumento da inflação interna originado pela desvalorização do escudo e pela evolução económica registada nos anos anteriores, e a que acresceu

ainda uma política orçamental restritiva com vista à redução do défice das contas públicas<sup>179</sup>.

De registar que, das 64 alterações ao Código que ocorreram entre 1992 e 1993, 24 alterações do IRC foram realizadas no sentido de redução da base tributável (aproximadamente 37%) e apenas 14 respeitaram a um alargamento da base tributável (aproximadamente 21%).

Esta tendência, que incluiu mais medidas de redução da base tributável, denota uma política fiscal mais virada para a redução da tributação efetiva sobre as empresas como forma de enfrentar a crise.

Por fim, nos anos de 1994 e 1995, com Eduardo Catroga como novo ministro das Finanças e com Vasco Valdez como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o Código do IRC foi alterado 34 vezes, das quais dez para alargar a base tributável, sete para a sua redução, e ainda a aprovação de duas medidas antiabuso.

Em suma, o reduzido número de alterações legislativas em sede de IRC no período de 1989 a 1995 ficou a dever-se a um conjunto de fatores. Desde logo, à recente aprovação do Código e à desnecessidade de o alterar drasticamente. Depois, à estabilidade política inerente a dois governos suportados por uma maioria absoluta parlamentar e monocolorida, não obstante ter contado com quatro protagonistas na pasta das Finanças (Miguel Cadilhe, Miguel Beza, Braga de Macedo e Eduardo Catroga) e dois Secretários de Estado (José de Oliveira e Costa e Vasco Valdez). Finalmente, terá relevado também a existência de uma crise económica que durou apenas dois anos e cujas respostas não passaram, maioritariamente, por alterações ao IRC.

Reforce-se esta conclusão com o facto de 73 das 165 alterações ocorridas entre 1989 e 1995 (por isso, mais de 44% das alterações nesses anos) pertencerem à categoria de «outros» e consistirem eminentemente em alterações de escrita ou sistemática ou mesmo no mero aperfeiçoamento dos ditames normativos que o legislador fez aprovar com o Decreto-Lei n.º 442/88-B, sem significativo impacto material na lei aplicável.

#### **6.4. Da mudança de Governo à primeira reforma do IRC (1995–2001)**

Em 1995 dá-se a mudança do Governo, o qual passa a ser liderado por António Guterres, em resultado da vitória do PS nas eleições desse ano. Sem maioria absoluta no Parlamento, este Governo viu-se obrigado a negociar com os outros partidos com assento parlamentar, designadamente com o PSD e com o CDS, para aprovar legislação fiscal.

Na primeira parte deste período, entre 1995 e 1999, com Sousa Franco como ministro das Finanças e António Carlos dos Santos como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foram realizadas um total de 127 alterações ao Código do IRC. De realçar que estas alterações não foram motivadas nem por crises económicas, nem por reformas estruturais do imposto, resultando apenas de alterações anuais inscritas nos respetivos orçamentos do Estado e em legislação avulsa. Das 127 alterações, 28 foram no sentido do alargamento da base tributável e 42 no sentido da sua redução, tendo sido ainda aprovadas, nesse período, duas medidas antiabuso.

Acresce que durante este período, o Governo procedeu a uma nova redução da taxa nominal do IRC. Esta redução verificou-se em 1998, com

a taxa de IRC a passar de 36% para 34% e taxa global máxima de IRC (incluindo a Derrama Municipal) a passar de 39,6% para 37,4%.

Embora o número de alterações no sentido do alargamento da base tenha sido similar em relação ao período anterior (1989–1995), as alterações no sentido da sua redução foram menos de três quartos das registadas nesse período anterior, as quais foram conjugadas com a redução da taxa nominal em 2 p.p.

As eleições de 1999 voltam a dar uma vitória ao PS, mas mais uma vez sem maioria absoluta. É empossado um novo Governo (XIV Governo Constitucional), liderado por António Guterres, com Joaquim Pina Moura como ministro das Finanças e Manuel Baganha como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Logo em 2000, foi aprovada uma nova redução da taxa nominal de IRC de 34% para 32%, passando a taxa global máxima de IRC de 37,4% para 35,2%. Por outro lado, 11 anos depois de o imposto ter entrado em vigor, em 2000 é realizada a primeira reforma do IRC, destinada a assegurar a equidade e uma melhor redistribuição dos rendimentos, bem como impulsionar a competitividade.

A reforma de 2000 foi aprovada no mandato do ministro das Finanças Pina Moura e do então recém-nomeado secretário de Estado dos Assuntos Fiscais Ricardo Sá Fernandes, embora a lei que a consagrou (Lei n.º 30-G/2000) tenha sido publicada apenas a 29 de dezembro de 2000, já depois de o referido secretário de Estado ter cessado funções. Esta reforma trouxe um total de 58 alterações ao Código e, ao contrário do que tinha acontecido até então, 23 alterações foram no sentido do alargamento da base tributável (aproximadamente 40%) e apenas seis

no sentido da sua redução (cerca de 10%), tendo sido ainda introduzida uma medida anti-abuso.

Acresce que esta primeira reforma do IRC de 2000 aprovou também o primeiro pacto de regime para a redução gradual da taxa nominal de IRC (artigo 20.º da lei que aprova a reforma). Com efeito, ficou estabelecido nesta reforma que a taxa nominal de IRC seria reduzida para 30% em 2002 e para 28% a partir de 2003, com o objetivo de a fixar em 25%. Esta redução gradual da taxa de IRC contou com os votos favoráveis do PS (então no Governo) e com os votos favoráveis do PSD e do CDS (então na oposição)<sup>180</sup>. Este pacto de regime viria a ser respeitado, não obstante a mudança de ciclo político e de Governo em 2002.

Já no ano de 2001, com Guilherme Oliveira Martins como ministro das Finanças e Rogério Fernandes Ferreira como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foram registadas 179 alterações do IRC, das quais 11 de alargamento da base e 12 de redução. Acresce que nesse ano foi ainda aprovada a redução da taxa nominal de IRC de 32% para 30%, a qual passou a ser aplicada a partir do exercício fiscal de 2002, em cumprimento da reforma do IRC de 2000. Em resultado desta alteração, a taxa global máxima do IRC passou de 35,2% para 33% em 2002.

No total, os XIII e XVI Governos procederam a 421 alterações ao Código do IRC entre 1995 e 2002, quase triplicando as alterações verificadas no período anterior (165 alterações entre 1989 e 1995), o que é em parte explicado pela primeira reforma do IRC, seguida pela republicação do Código em 2001 e a renumeração dos respetivos artigos.

## 6.5. Da crise económica à redução da taxa acordada na reforma de 2000 (2002–2005)

A reforma do IRC de 2000 precedeu (ainda que apenas temporalmente) a primeira recessão económica do século XXI, que ocorreu em 2002. Nesse mesmo ano, ocorreu ainda uma mudança de Governo, motivada por eleições legislativas antecipadas. Em abril de 2002 tomou posse um novo Governo de coligação PSD-CDS, liderado pelo primeiro-ministro José Manuel Durão Barroso, com Manuela Ferreira Leite como ministra das Finanças e Vasco Valdez como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Com efeito, o país viveu uma situação de crise económica entre 2002 e 2003, depois da entrada na moeda única e da necessidade de fazer face ao défice excessivo verificado em 2001 tendo em conta os limites fixados no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o que obrigou o Governo a uma política orçamental restritiva. Em termos de crescimento económico, Portugal registou uma taxa real de crescimento do PIB de apenas 0,77% em 2002 e, em 2003, entrou em recessão económica com uma taxa real de crescimento do PIB de -0,93%<sup>181</sup>.

Nesses mesmos anos, registaram-se 59 alterações ao Código do IRC, 13 das quais no sentido de alargamento da base tributária, e apenas nove no sentido da sua redução. Foi ainda aprovada uma medida antiabuso. Não obstante o reduzido número destas medidas face ao total das alterações ao Código do IRC, as mesmas parecem indicar que foi privilegiado o caminho do alargamento da base tributável em sede de imposto sobre as empresas para responder à crise que o país atravessava na época.

## 6.6. Da recuperação da crise ao novo Governo de coligação (2004–2005)

No rescaldo da crise de 2002–2003, a economia portuguesa registou de novo um crescimento do PIB de 1,79%<sup>182</sup>, em 2004.

Em cumprimento da reforma do IRC de 2000, aprovada no tempo de um Governo do PS, a taxa nominal de IRC foi reduzida em 2003 para 25% (para vigorar a partir do exercício fiscal de 2004), já no mandato do Governo de coligação PSD-CDS. Em virtude desta redução, a taxa global máxima do IRC passou de 33% para 27,5%, tendo-se mantido inalterada até 2006.

De registar que, em 2004, tomou posse um novo Governo de coligação PSD-CDS (XVI Governo Constitucional), em resultado da demissão de José Manuel Durão Barroso, sucedendo-lhe Pedro Santana Lopes como primeiro-ministro, Bagão Félix como ministro das Finanças e Orlando Caliço como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

O período de vida deste Governo Constitucional, ainda que curto, foi de relativa frugalidade legiferante no que respeita ao Código do IRC. No ano de 2004 foram registadas apenas 11 alterações ao IRC (três no sentido do alargamento da base, três no sentido da sua redução).

A mesma frugalidade se registou até março de 2005 (apenas três alterações entre janeiro e março de 2005), altura em que o XVI Governo Constitucional cessou funções, após a dissolução da Assembleia da República, em dezembro de 2004, pelo então presidente da República Jorge Sampaio, e a realização de eleições legislativas antecipadas.

Nestes três anos (2002 a 2005), foram registadas apenas 73 alterações ao CIRC, o que representa um dos períodos de menor instabilidade

legislativa desde a criação do imposto, em 1989. Parte da explicação para esta situação pode estar relacionada com o facto de este período ter sucedido à reforma do IRC de 2000.

## 6.7. Da mudança de Governo à crise das dívidas soberanas (2005–2011)

### 6.7.1. Do novo Governo à segunda reforma do IRC (2005–2009)

Em abril de 2005, em resultado das eleições legislativas antecipadas que deram a vitória ao PS com maioria absoluta, tomou posse o XVII Governo Constitucional liderado pelo então primeiro-ministro José Sócrates. Neste Governo, o ministro das Finanças começou por ser Luís Campos e Cunha, mas apenas por três meses, tendo sido substituído por Fernando Teixeira dos Santos, nomeado ministro das Finanças em julho de 2005, com João Amaral Tomás como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Nos anos de 2005, 2006 e 2007, tiveram lugar 72 alterações ao Código do IRC. Dessas 72 alterações, apenas cinco implicaram um alargamento da base de incidência, e 16 delas a redução, não implicando uma alteração significativa do imposto. Prova desse facto é o registo de 48 alterações durante esse período na categoria de «outros», o que identifica alterações de menor relevância.

Acresce que em 2007, em resultado da alteração da Lei de Finanças Locais, a taxa da Derrama Municipal passou a ter como limite 1,5%. Em consequência, a taxa máxima global de IRC passou de 27,5% para 26,5%.

Em 2008 estala a crise do *subprime* nos Estados Unidos da América e assiste-se a uma onda de falências e operações de consolidação no setor financeiro, período este que é muitas vezes simbolizado pela queda do banco de investimento Lehman Brothers, em setembro de 2008. Os Estados Unidos da América entraram em recessão, mas, em Portugal, o ano de 2008 foi ainda marcado por um ténue crescimento do PIB, de 0,32%<sup>183</sup>. No entanto, os reais efeitos da crise do *subprime* sentiram-se de forma mais aguda a partir de 2009, quando Portugal entrou também oficialmente em recessão económica, tendo o PIB português decrescido 3,12% nesse ano<sup>184</sup>.

No ano de 2008, já com Carlos Lobo como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foram registadas 36 alterações ao IRC, das quais seis de redução da base de incidência.

O ano de 2009 é marcado por uma nova reforma do IRC, destinada a adaptar o imposto às novas normas Internacionais de Contabilidade. Esta nova reforma foi aprovada no mandato do ministro das Finanças Teixeira dos Santos e do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais Carlos Lobo, com base nas conclusões do Grupo de Trabalho criado em 2006 pelo então secretário de Estado dos Assuntos Fiscais João Amaral Tomás.

A reforma de 2009 resultou da Diretiva Europeia de 2003, cujo objetivo era promover a compatibilidade entre os normativos comunitários e internacional, através da eliminação das diferenças entre os vários sistemas contabilísticos na União Europeia. No entanto, a reforma do IRC de 2009 ocorreu num contexto económico de extrema dificuldade e incerteza, não só do ponto de vista nacional como também internacional, em resultado da crise do *subprime*.

No âmbito dessa reforma, ocorreram 137 alterações ao Código do IRC, das quais oito foram no sentido do alargamento da base de incidência do tributo e 11 no sentido da sua redução.

Ainda no ano de 2009, foi aprovada uma taxa reduzida de 12,5% para a parte do lucro tributável até 12 500 euros.

Em conclusão, no período de 2005 a 2009 foram registadas 246 alterações ao IRC, a maior parte delas explicada pela reforma de 2009 e pela necessidade de adaptar o Código do IRC ao novo SNC, aprovado também nesse ano. O ano de 2009 viu ainda ser aprovado o Código Fiscal do Investimento.

### **6.7.2. Da crise das dívidas soberanas à intervenção da *troika* (2010–2011)**

No seguimento da crise económica mundial causada pelo *subprime*, surgiu uma nova crise económica e financeira que ficou conhecida como a crise das dívidas soberanas e que teve impacto na Europa sobretudo a partir de 2010.

O aumento dos *spreads* da dívida pública dos países europeus foi significativo e levou a um aumento da incerteza dos mercados face aos países mais endividados, temendo o seu incumprimento. Tal incerteza levou a que alguns dos países mais endividados, Portugal incluído, vissem reduzidas as suas hipóteses de financiamento nos mercados e comesçassem a enfrentar uma crise financeira acentuada.

Depois da vitória do PS nas eleições legislativas de 2009, foi empossado um novo Governo liderado novamente por José Sócrates, com Teixeira

dos Santos como ministro das Finanças e Sérgio Vasques como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Em 2010, já em plena crise, ocorreram 43 alterações ao Código do IRC, seis das quais promovendo o alargamento da base de incidência e outras oito promovendo a sua redução. Também em 2010, e como resposta à crise, é criada a Derrama Estadual, que agravou a tributação das empresas com lucros mais elevados, passando a parte dos lucros superior a 2 milhões de euros a ser sujeita a uma taxa adicional de 2,5%. Com a criação da Derrama Estadual, a taxa global máxima de IRC passou de 26,5% para 29%, o que representou a primeira subida de taxa global máxima de IRC desde a criação do imposto e, simultaneamente, a inversão de uma tendência de descida contínua da taxa de IRC que tinha sido iniciada no exercício fiscal de 1991.

Em 2011, o Governo em funções, ainda liderado por José Sócrates, não promoveu nenhuma alteração do IRC até à sua demissão em março desse ano, em resultado da deterioração significativa da situação económica e financeira do país. Cerca de um mês depois, já em gestão, o Governo socialista solicitou à Comissão Europeia, ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Central Europeu (a *troika*) um pedido formal de assistência financeira externa a Portugal, acompanhado de um memorando de entendimento que continha inúmeras medidas fiscais, designadamente em sede de IRC.

Nestes seis anos (2005 a 2011) foram registadas 289 alterações ao Código do IRC, em parte explicadas pela reforma do IRC de 2009 e pelas medidas aprovadas para responder à crise do *subprime* e ao início da crise das dívidas soberanas.

## 6.8. Do Programa de Ajustamento à terceira reforma do IRC (2011–2015)

### 6.8.1. Da crise financeira ao cumprimento do Programa de Ajustamento (2011–2013)

Em junho de 2011, e depois de umas eleições legislativas antecipadas, é empossado um novo Governo de coligação PSD-CDS, com uma maioria absoluta no Parlamento, liderado pelo primeiro-ministro Pedro Passos Coelho, com Vítor Gaspar como ministro das Finanças e Paulo Núnzio como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Durante esse ano, já sujeito ao Programa de Ajustamento financeiro e no cumprimento das medidas previstas no memorando de entendimento, são aprovadas 21 alterações ao Código do IRC no âmbito do Orçamento de Estado de 2012, das quais quatro no sentido do alargamento da base, uma no sentido da sua redução e ainda a aprovação de duas medidas antiabuso.

Simultaneamente, é agravada a Derrama Estadual para as empresas com lucros mais elevados, passando a incidir uma taxa de 3% sobre a parte do lucro tributável de 1,5 milhões de euros até 10 milhões de euros e uma taxa de 5% para a parte do lucro tributável superior a 10 milhões de euros. Com este agravamento, a taxa global máxima de IRC foi agravada para os 31,5% em 2012, num propósito de aumentar a arrecadação fiscal para responder à crise financeira que o país atravessava. Por outro lado, foi também eliminada a taxa reduzida de 12,5% aplicável ao lucro tributável até 12 500 euros, que tinha sido aprovada em 2019.

Já em 2012, foram empreendidas apenas 13 alterações ao Código do IRC, duas de alargamento da base de incidência e duas de redução da base. E, por fim, em 2013, houve 22 alterações ao Código do IRC, seis delas de alargamento da base de incidência e 13 de redução.

Em três anos de crise financeira — 2011, 2012 e 2013 —, nos quais o PIB registou uma variação negativa de -1,7%, -4% e -0,92%, respetivamente, o XIX Governo Constitucional apenas alterou o Código do IRC 56 vezes.

### 6.8.2. Do início da recuperação económica à terceira reforma do IRC (2014–2015)

No dia 17 de maio de 2014 deu-se por finda a intervenção da *troika* em Portugal, tendo sido concluído o Programa de Assistência Financeira que havia sido iniciado em 2011, sem necessidade de Programa Cautelar. Em 2014, Portugal voltou a registar crescimento económico, de 0,79%<sup>185</sup>, o qual, embora ténue, representou uma viragem do ciclo económico vivido até então.

Neste período foi aprovada a reforma do IRC de 2014, já com Maria Luísa Albuquerque como ministra das Finanças, que substituiu Vítor Gaspar em 2013, e com Paulo Núnzio como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Esta reforma, introduzida pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, visou a simplificação do imposto, a internacionalização e a competitividade das empresas portuguesas. Foi responsável pela alteração de um total de 183 disposições do Código do IRC, incluindo a sua integral republicação. Dessas alterações, 37 foram no sentido da redução da base tributável (cerca de 20%) e apenas 20 no sentido do seu alargamento (cerca de 11%).

Simultaneamente, a reforma de 2014 estabeleceu um calendário de redução gradual da taxa nominal de IRC de 25% para 23% em 2014, de 23% para 21% em 2015, bem como a sua fixação num intervalo entre 17% e 19% em 2016, em função de uma análise e ponderação por uma comissão de monitorização da reforma a constituir para o efeito. Foi o segundo pacto de regime para a redução gradual da taxa nominal de IRC (o primeiro tinha ocorrido no âmbito da primeira reforma do IRC, em 2000), tendo contado com os votos favoráveis do PSD e do CDS (então coligados no Governo) e com os votos favoráveis do PS, o maior partido da oposição.

Em 2015 houve apenas cinco alterações ao IRC, uma das quais correspondeu precisamente à redução da taxa nominal para 21% no cumprimento do acordado na reforma de 2014. Nesse ano, a taxa global de IRC foi reduzida dos 31,5% para 29,5% em resultado dessa alteração.

Ainda em 2015 tomou posse um novo Governo de coligação PSD-CDS, em resultado das eleições ocorridas no mesmo ano, liderado novamente pelo primeiro-ministro Pedro Passos Coelho, com Maria Luís Albuquerque como ministra das Finanças e com Paulo Nuncio como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Este Governo esteve apenas 27 dias em funções, depois de o seu programa ter sido rejeitado pelo Parlamento.

Em conclusão, no período entre 2011 e 2015, os XIX e XX Governos Constitucionais foram responsáveis por um total de 244 alterações ao Código do IRC, em parte explicadas pela necessidade de cumprimento das medidas previstas no memorando de entendimento, no âmbito do Programa de Ajustamento e, por outro lado, pela reforma do IRC de 2014.

## 6.9. Do período pós-ajustamento à pandemia (2016–2021)

### 6.9.1. Do período pós-ajustamento (2016–2019)

Em novembro de 2015 tomou posse o XXI Governo Constitucional, liderado pelo Partido Socialista, com António Costa como primeiro-ministro, Mário Centeno como ministro das Finanças e Fernando Rocha Andrade como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Em 2016, já com o novo Governo em funções, foram levadas a cabo 56 alterações ao Código do IRC, dez das quais no sentido do alargamento da base de incidência, 19 no sentido da redução da base de incidência e a aprovação de três medidas antiabuso. No mesmo ano, o Governo decidiu não prosseguir com a redução gradual da taxa nominal de IRC prevista e acordada na reforma de 2014, tendo mantido a referida taxa nos 21% e a taxa global de IRC nos 29,5%, as quais se mantiveram inalteradas até 2017.

No ano de 2017, já no mandato do novo secretário Estado dos Assuntos Fiscais, António Mendonça Mendes, depois da cessação de funções de Fernando Rocha Andrade, foram registadas 30 alterações ao IRC, quatro no sentido do alargamento da base, nove de redução da base e uma medida antiabuso. Foi ainda aprovado o agravamento da taxa máxima da Derrama Estadual de 7% para 9%, no âmbito do Orçamento de Estado para 2008, o que determinou um novo aumento da taxa global máxima do IRC para 31,5%.

Em 2018, registaram-se 30 alterações, e em 2019 outras 21. Em 2018, foram aprovadas oito alterações no sentido da sua redução e dez

no sentido do seu alargamento, e em 2019 foi aprovada uma medida de redução da base, outra de alargamento e ainda duas medidas antiabuso.

Em conclusão, os anos de 2016 a 2019 registaram um total de 137 alterações ao Código do IRC.

Em outubro de 2019 tomou posse um novo Governo do PS, também liderado pelo primeiro-ministro António Costa, com Mário Centeno como ministro das Finanças e António Mendonça Mendes como secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

### 6.9.2. Da pandemia (2020–2021)

O ano de 2020 foi grave e indelévelmente marcado pelo aparecimento da pandemia da COVID-19, doença causada pelo vírus SARS-CoV-2, que levou a extensos e apertados períodos de confinamento dos cidadãos e à paragem da atividade económica em variados países.

No ano de 2020, Portugal registou o maior decréscimo do PIB de sempre — 8,44%. Nesse ano foram empreendidas 22 alterações ao Código do IRC, duas de alargamento da base de incidência e outras sete de redução.

Em 2021, com a introdução de diversos estímulos económicos, mas ainda com acentuados períodos de restrição à atividade económica, foram apenas aprovadas quatro alterações ao Código do IRC, uma no sentido do alargamento da base e três no da sua redução.

Em suma, no período de 2016 a 2021, durante os mandatos dos XXI e XXII Governos Constitucionais, o IRC foi alterado 119 vezes.

## 6.10. Conclusão

Este périplo descritivo das várias alterações ao Código do IRC ilustra a intensa atividade legislativa que assolou esse código desde a sua aprovação, em 1988.

Apresentado como um instrumento multifacetado, o IRC é constantemente utilizado quer para marcar diferenças políticas na transição entre Governos liderados por diferentes partidos, quer para responder a crises ou incentivar à retoma da atividade económica.

Como se conclui da descrição realizada, a profunda instabilidade legislativa patenteada pelo IRC — 1355 alterações em apenas três décadas — é geradora de uma grande incerteza para os agentes económicos e para o desenvolvimento do país.

A estabilidade legislativa do IRC, principalmente após reformas estruturais deste imposto, representaria só por si um sinal de certeza e segurança para as empresas (nacionais e estrangeiras), gerando confiança nas mesmas e, assim, contribuindo positivamente para o crescimento da economia nacional.

Em particular, são especialmente prejudiciais alterações inesperadas do IRC, sobretudo no domínio das taxas, que as desvia da trajetória previamente definida, uma vez que estas mudanças não previstas têm efeitos na confiança dos agentes económicos. Neste sentido, na Secção 8.3 deste estudo, é realizado um exercício de simulação das reformas em «V», em que o movimento de contrarreforma ocorre num curto intervalo de tempo depois de reformas estruturais do IRC, de forma a calcular os efeitos económicos daí resultantes.

**Figura 6.1 Cronograma**

ANO	Governo	MF	SEAF	Recessão	Reforma legislativa	N.º Alterações	Alargamento da base	Redução da base	Anti-abuso	Redução taxa (Geral + TA)	Aumento taxa (Geral + TA)	Outros
1988	XI Governo Constitucional PSD Aníbal Cavaco Silva	Miguel Cadilhe	José de Oliveira Costa	Recessão 1988 — Recessão 1992	Reforma 1988 — Publicação DL 442-B/88	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
1989					16	0	1	0	1	0	14	
1990		22	3		11	0	1	0	7			
Oct-91		29	2		14	0	0	0	13			
Nov-91	XII Governo Constitucional PSD Aníbal Cavaco Silva	Braga de Macedo	N/A	Recessão 1992		0	0	0	0	0	0	0
1992					36	4	12	0	1	0	19	
1993		28	10		12	0	0	0	6			
1994		22	8		5	0	0	1	8			
Oct-95	XIII Governo Constitucional PS António Guterres	Eduardo Catroga	Vasco Valdez	Recessão 2002-03		12	2	2	2	0	0	6
Nov-95					3	0	2	0	0	0	1	
1996		47	11		14	1	0	0	21			
1997		28	8		15	0	0	0	5			
1998	46	6	11	1	2	0	26					
Oct-99	XIV Governo Constitucional PS António Guterres	Sousa Franco	António Carlos dos Santos	Recessão 2002-03		3	3	0	0	0	0	0
Nov-99					21	1	1	0	0	0	19	
Sep-00		34	3		6	1	2	0	22			
Oct-00		58	23		6	0	1	3	25			
Jun-01	XV Governo Constitucional PSD/ CDS Durão Barroso	Pina Moura	Ricardo Sá Fernandes	Recessão 2002-03	Reforma 2000/2001 (Lei 30-G/2000 e DL 198/2001)	2	0	0	0	0	0	2
Jul-01					179	11	12	0	1	1	154	
Mar-02		0	0		0	0	0	0	0			
Apr-02		32	5		5	1	0	1	20			
2003	XVI Governo Constitucional PSD/ CDS Santana Lopes	Manuela Ferreira Leite	Vasco Valdez	Recessão 2002-03		27	8	4	0	1	1	13
Jun-04					0	0	0	0	0	0	0	
Jul-04		11	3		3	0	2	0	3			
Mar-05		Bagão Félix	Orlando Calíço			3	0	0	0	1	0	2

ANO	Governo	MF	SEAF	Recessão	Reforma legislativa	N.º Alterações	Alargamento da base	Redução da base	Anti-abuso	Redução taxa (Geral + TA)	Aumento taxa (Geral + TA)	Outros
Apr-05		Campos e Cunha				0	0	0	0	0	0	0
Jul-05						0	0	0	0	0	0	0
Aug-05			João Amaral			25	2	1	0	0	1	21
2006	XVII Governo Constitucional PS		Tomaz			27	2	10	0	0	0	15
2007	José Sócrates					20	1	5	0	2	0	12
Jan-08						1	0	1	0	0	0	0
Feb-08		Teixeira dos Santos		Recessão 2008		36	1	6	0	1	0	28
Oct-09			Carlos Lobo		Reforma 2009 (Decreto-Lei 159/2009)	137	8	11	0	0	0	118
Nov-09	XVIII Governo Constitucional PS		Sérgio Vasques			0	0	0	0	0	0	0
2010	José Sócrates					43	6	8	0	0	3	26
Jun-11						0	0	0	0	0	0	0
Jul-11				Recessão 2010-2013		21	4	1	2	0	3	11
2012		Vítor Gaspar				13	2	2	0	0	2	7
Jun-13	XIX Governo Constitucional PSD/CDS					1	0	1	0	0	0	0
Jul-13	Passos Coelho					21	6	12	0	0	0	3
2014			Paulo Núncio		Reforma 2014 (Lei n.º 2/2014)	183	20	37	0	3	2	121
Oct-15		Maria Luís Albuquerque				4	0	2	0	0	0	2
Nov-15	XX Governo Constitucional PSD/CDS					1	0	0	0	1	0	0
2016	Passos Coelho					56	10	19	3	1	0	23
Jun-17	XXI Governo Constitucional PS		Fernando Rocha Andrade			1	0	1	0	0	0	0
Jul-17	António Costa					29	4	8	1	0	1	15
2018		Mário Centeno				30	10	8	0	0	0	12
Oct-19						21	1	1	2	0	0	17
Nov-19			Mendonça Mendes			0	0	0	0	0	0	0
Jun-20	XXII Governo Constitucional PS			Recessão 2020		10	1	5	0	2	0	2
Jul-20	António Costa					12	1	2	0	0	0	9
2021		João Leão				4	1	3	0	0	0	0

1355

Fonte: Cálculos dos autores.

## Capítulo 7

### Taxa efetiva

Depois de analisadas as questões jurídicas referentes à base tributável (ver Capítulo 4 deste estudo) e à estrutura de taxas do IRC (ver Capítulo 5 deste estudo), impõe-se centrar a nossa atenção no conceito económico de taxa efetiva de tributação sobre as empresas. É esta taxa — que diverge da taxa nominal por força de recortes da base tributável — que é tida em consideração nos exercícios levados a cabo através do modelo utilizado neste trabalho.

A taxa de imposto efetiva é apresentada na literatura como um indicador da carga fiscal que uma empresa enfrenta. Este indicador é definido como o rácio entre o montante de imposto pago sobre os lucros antes de impostos da empresa. Ao contrário da taxa de imposto marginal, que representa o montante de impostos pago por cada euro adicional de lucro (e em que a taxa aplicada depende do escalão em que os lucros se encontram), a taxa efetiva representa o montante de lucros que efetivamente foi entregue ao Estado em percentagem do total de lucros obtidos.

Contudo, pelo facto de diferentes sistemas fiscais possuírem diferentes regras que contribuem, nomeadamente, para diferenças nas deduções aos lucros coletáveis das empresas e diferenças nas taxas nominais a serem aplicadas para cada escalão de volume de negócios, o cálculo deste indicador não é simples e pode ser obtido de diversas maneiras. A literatura distingue duas metodologias principais de

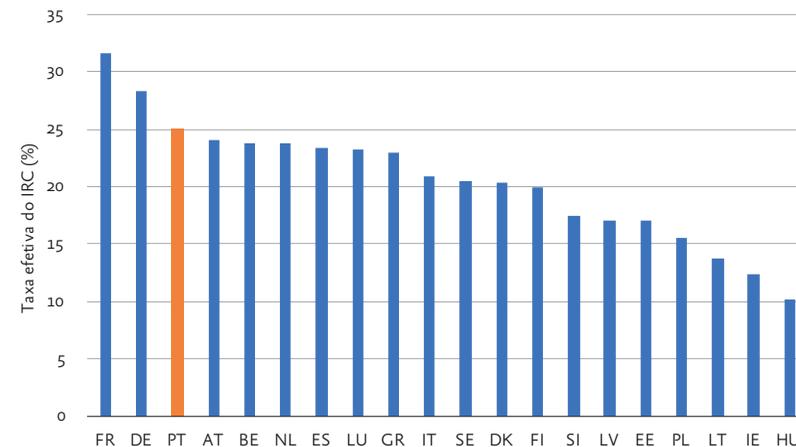
apuramento da taxa de imposto efetiva: uma técnica *forward-looking* e uma técnica *backward-looking*.

A técnica *forward-looking* de cálculo das taxas de imposto efetivas tem por base a estimação da taxa através de um modelo de simulação de um investimento de determinado valor (Devereux & Griffith [1998, 2003]<sup>186</sup>, Egger *et al.* [2010]<sup>187</sup>). Especificamente, os estudos que usam esta definição calculam o retorno de um hipotético investimento de uma empresa tendo em conta o cenário em que tal investimento é sujeito a tributação e um cenário em que o não é. A diferença entre os dois valores é considerada a taxa efetiva de imposto paga pela empresa. Esta metodologia oferece a capacidade de modelar diferentes detalhes relativos ao investimento e ao modo como estes afetam a determinação da taxa efetiva. Por exemplo, a fonte de financiamento ou os custos de investimento, que devem ser considerados no cálculo da taxa efetiva de imposto paga pela empresa, alteram o valor da própria taxa efetiva enfrentada pela empresa. Contudo, para facilitar comparações internacionais, normalmente inclui-se apenas um subconjunto das variáveis que subjazem ao processo do investimento (tais como a fonte do financiamento ou deduções possíveis ao montante de imposto a pagar) no cálculo da taxa efetiva de imposto de cada empresa, ficando de parte algumas das especificidades do sistema de impostos de cada país, suscetíveis de alterar consideravelmente essa taxa.

A OCDE faz uso desta técnica e publica a taxa efetiva assim calculada para vários países. Na Figura 7-1 são representadas as taxas efetivas de vinte países da União Europeia (UE) calculadas pela OCDE, podendo verificar-se que Portugal tem a terceira maior taxa efetiva da amostra de países em relação aos quais foi realizado este cálculo, ficando apenas atrás da França e da Alemanha. Neste sentido, os dados da OCDE relativos à taxa efetiva demonstram que Portugal, para além de possuir uma das maiores taxas estatutárias máximas de IRC na comparação internacional, tem igualmente uma das maiores taxas efetivas de IRC da UE.

Por sua vez, a técnica *backward-looking* utiliza os dados contabilísticos reportados nos balanços das empresas para calcular o rácio entre o montante pago a título de imposto e os lucros antes de impostos e, portanto, permite calcular a taxa de imposto efetiva (através do imposto efetivamente pago) por empresa ou por setor de atividade. Esta metodologia apresenta algumas vantagens face à *forward-looking*, nomeadamente o facto de não depender de pressupostos teóricos, uma vez que o cálculo da taxa efetiva desde método assenta exclusivamente em dados contabilísticos das empresas.

**Figura 7.1** Taxa efetiva *forward-looking* da OCDE em 2020



Fonte: OCDE. Taxa efetiva usando o cenário «low interest and inflation rates».

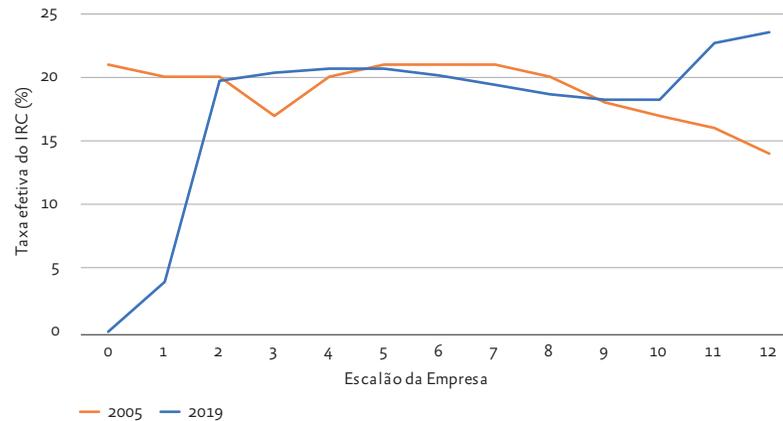
**Tabela 7.1** Intervalos de volume de negócios utilizados pela Autoridade Tributária para reportar taxa efetiva por tamanho de empresa

ESCALÕES DE VOLUME DE NEGÓCIOS (Euros)	
	Desconhecido
0	< 0
1	= 0
2	[ 1 A 150 000 [
3	[ 150 000 A 500 000 [
4	[ 500 000 A 1 000 000 [
5	[ 1 000 000 A 1 500 000 [
6	[ 1 500 000 A 2 500 000 [
7	[ 2 500 000 A 5 000 000 [
8	[ 5 000 000 A 12 500 000 [

ESCALÕES DE VOLUME DE NEGÓCIOS (Euros)	
9	[ 12 500 000 A 25 000 000 [
10	[ 25 000 000 A 75 000 000 [
11	[ 75 000 000 A 250 000 000 [
12	[ Mais de 250 000 000 [

Fonte: Autoridade Tributária, link: [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas\\_ir/Pages/Estatisticas\\_IRC.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRC.aspx).

**Figura 7.2.** Taxa efetiva por escalões de volume de negócios utilizado pela Autoridade Tributária em 2005 e 2019.



Contudo, como o termo *backward-looking* indica, esta metodologia depende de dados históricos, nos quais se inclui o trabalho levado a cabo pela empresa no passado para reduzir o montante de imposto pago, o que pode dificultar a utilização desta metodologia de cálculo para averiguar a relação causal entre a atividade económica das empresas e alterações legislativas de natureza fiscal.

Outra desvantagem desta metodologia é o facto de as empresas reportarem os lucros financeiros — geralmente diferentes dos lucros tributáveis — pelo que o cálculo da taxa efetiva pode ser enviesado<sup>188</sup>. Por outro lado, esta metodologia é incapaz de identificar e isolar os fatores responsáveis pelas discrepâncias entre a taxa legal de imposto e o montante pago de impostos efetivos pelas empresas (Braz *et al.* (2022)<sup>189</sup>).

De forma a contornar as desvantagens que tanto a metodologia *forward-looking* como a metodologia *backward-looking* podem representar para o apuramento da taxa efetiva de imposto sobre o lucro das empresas, o presente estudo faz uso dos relatórios públicos sobre o IRC da Autoridade Tributária (AT). A AT publica a taxa efetiva média a nível nacional e por escalão de volume de negócios (ver Tabela 7.1) para cada ano desde 2005. Esta taxa apresentada pela AT, apesar de também poder ser considerada *backward-looking*, utiliza toda a informação disponível relativa aos lucros tributáveis — informação que, como descrito no parágrafo anterior, normalmente não está disponível para uso de investigadores, o que faz com que estudos de natureza microeconómica como Braz *et al.* (2022) apenas consigam inferir uma aproximação à taxa efetiva paga por empresa. Assim, os dados da AT permitem que o modelo seja calibrado de forma que a taxa efetiva por escalão esteja em concordância com os dados da economia portuguesa.

A Figura 7.2 demonstra a taxa efetiva reportada pela AT para cada escalão do volume de negócios das empresas em 2005 e 2019. É possível observar que em 2005 as empresas de menor dimensão económica em termos de lucros obtidos pagavam uma taxa efetiva superior, em torno dos 20%, face às empresas de maior dimensão, que

pagavam em torno de 15%. No entanto, em 2013 as empresas de maior dimensão passaram a suportar uma taxa efetiva superior às empresas de menor dimensão, estando as primeiras sujeitas a uma taxa efetiva de 27,4% e as últimas sujeitas a uma taxa efetiva de 25,2%. Este efeito manteve-se em 2019, continuando a tributação das empresas de maior dimensão a pagar uma taxa efetiva superior àquela suportada pelas empresas de menor dimensão.

Por outro lado, verifica-se também que as empresas enfrentam essencialmente um de quatro níveis de taxas efetivas de IRC:

(i) uma taxa de 5% aplicável às empresas com zero lucros que provém de tributação autónoma; (ii) uma taxa de aproximadamente 20% aplicável à esmagadora maioria das pequenas e médias empresas; (iii) uma taxa de 22,5% aplicável às grandes empresas com lucros acima de 75 milhões de euros, mas abaixo de 250 milhões de euros; e (iv) uma taxa de quase 25% aplicável às grandes empresas com lucros acima dos 250 milhões de euros.

Em termos de contribuição de cada escalão de volume de negócios para a receita fiscal do IRC, os dados da AT indicam que 56% da receita do IRC em 2019 derivou das empresas com volume de negócios acima dos 12,5 milhões de euros (escalões 9 a 12), enquanto os restantes 44% foram pagos pelas empresas com volume de negócios inferior a 12,5 milhões de euros (escalões 1 a 8). Em termos do peso de cada uma das quatro categorias de taxas efetivas de IRC que o modelo será calibrado para replicar, a distribuição é a seguinte: as que pagam uma taxa efetiva de 5% representam em torno de 1,5% da receita total de IRC, as que pagam uma taxa efetiva de 20% representam 58% das receitas, as que pagam uma taxa efetiva de 22,5% representam 13%

das receitas, e finalmente as que pagam uma taxa de 25% representam 28% do total das receitas.

## Capítulo 8

### Modelo

Após o enquadramento jurídico do sistema fiscal português e da caracterização do IRC (capítulos 3, 4, 5, e 6, referentes à contextualização internacional da tributação das empresas, base tributável, evolução das taxas e mapeamento da instabilidade legislativa em matéria fiscal, respetivamente), bem como da definição do conceito de taxa efetiva para efeitos da análise económica realizada no presente estudo (ver Capítulo 7), nesta nova parte do estudo procura-se quantificar, através da aplicação do referido modelo, os efeitos económicos associados a determinados cenários de alterações de taxas de IRC em Portugal, na Zona Euro e no mundo (ver Secção 8.3 do presente estudo).

Antes de procedermos à explicação do modelo de equilíbrio geral<sup>190</sup> através do qual modelamos as dinâmicas do IRC e o seu impacto nas variáveis macroeconómicas em Portugal, a secção seguinte proporciona uma breve revisão da literatura, com o objetivo de apontar para os principais impactos do imposto já documentados em estudos anteriores, e uma descrição do modelo empregue.

#### 8.1. Revisão de literatura: impacto do IRC nas variáveis macroeconómicas

Johansson *et al.* (2008)<sup>191</sup> investigam o impacto do desenho fiscal no crescimento económico e concluem que o imposto sobre os lucros das empresas é o imposto que mais negativamente impacta

o crescimento económico, seguido do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e de impostos sobre o consumo. No entanto, ao utilizar dados ao nível da empresa e por setor de atividade, os autores constataam que descer os impostos sobre os lucros das empresas pequenas não promove o crescimento económico. Os autores concluem que os impostos sobre os lucros das empresas prejudicam o crescimento económico, principalmente devido à redução dos incentivos de acumulação de capital e à diminuição de produtividade por parte das grandes empresas.

Pereira e Rodrigues (2002)<sup>192</sup> avaliam, através de um modelo de equilíbrio geral, os impactos macroeconómicos associados a um pacote de reformas fiscais em Portugal, que cumulariam uma redução da taxa de imposto sobre o lucro das empresas com uma redução das contribuições para a segurança social incidente sobre as empresas, e ainda uma redução da taxa de imposto marginal mais elevada sobre os rendimentos das pessoas singulares. Os autores reportam que o nível de eficácia destas medidas enquanto instrumentos de estímulo ao crescimento económico depende crucialmente da forma como este tipo de reformas são compensadas, i.e., da manutenção de uma situação de neutralidade orçamental. Por outras palavras, o impacto quantitativo de alterações no IRC depende de como as alterações no Orçamento do Estado são feitas de forma a manter um défice orçamental sustentável. Por exemplo, o impacto final na atividade económica de uma redução do IRC que leva a uma

diminuição da receita fiscal e que é compensada com outra receita fiscal é diferente do impacto da mesma redução de IRC mas que é compensada com uma redução da despesa pública.

Também através de um modelo de equilíbrio geral, Bull *et al.* (2011)<sup>193</sup> estimam os impactos de uma redução de 5 p.p. da taxa de imposto sobre os lucros das empresas. Os autores estimam que a referida medida gere uma variação positiva no PIB, a longo prazo, de cerca de 0,2%. Os resultados desse estudo também dependem da forma como as reduções das receitas fiscais provenientes do IRC são compensadas, de forma a manter a neutralidade orçamental.

De um ponto de vista empírico, e focando o seu estudo em Portugal, Cesaro (2021)<sup>194</sup> avalia os impactos de uma subida da taxa marginal média estatutária do IRC no PIB português. Utilizando um modelo de séries temporais de Vetores Autorregressivos, o autor reporta um impacto negativo no crescimento do país, tanto no curto como no longo prazo, de uma subida das taxas marginais do imposto. Em termos quantitativos, o autor constata que, em média, a redução da taxa de IRC em 1 p.p. leva ao aumento do PIB em 1%. No entanto, devido a limitações apontadas anteriormente (*cf.* Capítulo 7) para estudos empíricos do IRC, tais como a dificuldade em resolver o problema de endogeneidade<sup>195</sup>, estes resultados devem ser interpretados no sentido de indicar uma correlação mais do que uma pura causalidade.

Também de um ponto de vista empírico, Ljungqvist e Smolyansky (2014)<sup>196</sup> procuram analisar o impacto dos impostos sobre os lucros das empresas nos níveis de emprego. Como a literatura que analisa os impactos de políticas orçamentais e monetárias tem cada vez mais documentado, também na análise dos impactos associados a mudanças

no IRC os autores sublinham que é necessário ter em consideração o estado da economia aquando da implementação destas políticas. Assim, os autores reportam que aumentos das taxas de imposto sobre o rendimento das empresas estão associados a reduções significativas do emprego e dos salários. Ao invés, determina-se que a descidas da taxa de imposto apenas está associado um impacto significativo no crescimento económico se estas forem implementadas durante períodos de recessão económica. Aursland *et al.* (2020)<sup>197</sup> demonstram também, num modelo estrutural, que os multiplicadores orçamentais e fiscais<sup>198</sup> dependem do estado da economia.

Grubert e Mutti (2000)<sup>199</sup> demonstram empiricamente a importância da concorrência fiscal internacional, ao mostrarem o peso das taxas efetivas norte-americanas em relação ao destino dos seus investimentos.

Por fim, e em relação ao contexto português, Martins (2015)<sup>200</sup> afirma que, mesmo num contexto de constrangimento orçamental, como aquele que se observou em Portugal por imposição da crise da dívida soberana, uma reforma fiscal do IRC que alinhasse a legislação portuguesa e os dispositivos jurídicos internacionais, devido ao impacto que tal instrumento fiscal tem sobre o investimento e o crescimento, seria possível e desejável, até num contexto de fortes restrições orçamentais e de sustentabilidade da dívida pública.

## 8.2. Modelo macroeconómico para a avaliação do impacto do IRC na economia

Nesta secção, construímos o arcabouço teórico estilizado necessário para avaliar o impacto do IRC na economia portuguesa, assim como para estudar os mecanismos através dos quais as mudanças no IRC

se repercutem na economia, fazendo uso de uma estrutura detalhada e microfundada da economia, num contexto de um modelo dinâmico estocástico de equilíbrio geral<sup>201</sup>.

Nestes termos, seguimos Roeger *et al.* (2008)<sup>202</sup> e Varga *et al.* (2014)<sup>203</sup>, que modelam a economia como sendo composta por dois tipos de agregados familiares («constrangidos financeiramente» e «não-constrangidos financeiramente»), empresas produtoras de bens finais e intermédios, uma indústria dedicada à investigação, uma autoridade monetária e uma autoridade orçamental. No setor de produção de bens finais, as empresas produzem bens diferenciados que são substitutos imperfeitos de bens produzidos no exterior do país. Estes produtores de bens finais usam uma combinação de bens intermédios domésticos e importados e três tipos de trabalho: pouco, médio e altamente qualificado. Os agregados familiares compram patentes (o *design* de um produto, por exemplo) produzidas pelo setor de investigação e desenvolvimento (I&D) e licenciam as patentes às empresas produtoras de bens intermédios. O setor de bens intermédios é composto por empresas que competem monopolisticamente ao produzirem bens intermédios através do uso de capital locado e do uso das patentes licenciadas pelos agregados familiares. A produção de novas patentes acontece no setor de investigação e desenvolvimento (I&D), que emprega trabalhadores altamente qualificados que usam um *stock* de «conhecimento» tanto doméstico como estrangeiro. O crescimento tecnológico é modelado seguindo Dixit e Stiglitz (1977)<sup>204</sup>, em que a fronteira tecnológica avança em função do conhecimento adquirido no passado, tanto doméstica como internacionalmente, e da quantidade de horas despendidas em investigação por parte da força de trabalho altamente

qualificada que labora no setor de I&D. Adicionalmente, existem três blocos geoeconómicos distintos: a economia doméstica, um bloco do resto da Zona Euro (ZE) e um bloco respeitante ao resto do mundo (RdM). Cada bloco é modelado de forma idêntica, exceto no facto de a economia doméstica não decidir de forma independente a sua política monetária. Nas secções seguintes explicamos, em maior detalhe, o comportamento de cada agente que integra a economia.

### 8.2.1. Agregados familiares

Este agregado consiste num contínuo de agregados familiares  $h \in [0,1]$  com massa unitária. Uma proporção  $1 - \epsilon$  dos agregados são não-constrangidos financeiramente e indexados por  $i \in [0, 1 - \epsilon]$ . Os agregados familiares não-constrangidos têm acesso aos mercados financeiros onde podem comprar e vender ativos nacionais e estrangeiros (obrigações soberanas), acumular capital tangível que alugam ao setor de bens intermédios, e também adquirem as patentes produzidas pelo setor I&D e licenciam-nas às empresas produtoras de bens intermédios. Estes tipos de agregados familiares oferecem trabalho pouco, médio e altamente qualificado indexado por  $s \in (L, M, H)$ , respetivamente. A restante proporção  $\epsilon$  de agregados familiares é constrangida financeiramente com cada agregado familiar indexado por  $k \in [1 - \epsilon, 1]$ . Estas famílias não podem transacionar bens financeiros e, portanto, consomem o seu rendimento disponível em cada período. Os membros das famílias com restrições de liquidez fornecem apenas serviços de mão de obra pouco qualificada (L).

Para cada tipo de trabalho (baixo, médio e altamente qualificado), assumimos que ambos os tipos de famílias são representados por

sindicatos que atuam como entidade negociadora dos níveis salariais em mercados de trabalho monopolisticamente competitivos.

Os sindicatos agrupam os rendimentos salariais e distribuem-nos em proporções iguais entre os seus membros. A rigidez nominal na fixação dos salários é introduzida assumindo que os agregados familiares enfrentam custos de ajustamento para alterar os salários.

### Famílias não-constrangidas financeiramente

Cada agregado familiar sem restrições de liquidez maximiza uma função de utilidade intertemporal composta por consumo e lazer, sujeita a uma restrição orçamental. Estas famílias tomam decisões sobre o consumo ( $C_t^i$ ), oferta de mão de obra ( $L_t^{i,s}$ ), investimento em ativos financeiros nacionais e estrangeiros ( $B_t^i$  e  $B_t^{F,i}$ ), aquisição de bens de investimento ( $J_t^i$ ), locação de capital físico ( $K_t^i$ ), o grau correspondente de utilização da capacidade produtiva do capital ( $ucap_t^i$ ), a aquisição de novas patentes do setor I&D ( $J_t^{Pat,i}$ ) e o licenciamento de patentes existentes ( $Pat_t^i$ ). Recebem rendimentos salariais ( $W_t^{i,s}$ ), subsídios de desemprego ( $b^s W_t^{i,s}$ ), transferência de rendimentos do Governo ( $TR_t^i$ ) e rendimentos sobre o capital ( $i_t, i_t^k$  e  $i_t^{Pat}$ ).

Assim, o problema da maximização dos agregados familiares não-constrangidos financeiramente é o seguinte:

$$\begin{aligned} & \max_{C_t^i, L_t^{i,s}, B_t^i, B_t^{F,i}, J_t^i, K_t^i, J_t^{Pat,i}, Pat_t^i} E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left( U(C_t^i) + \sum_{s \in \{L, M, H\}} V(1 - L_t^{i,s}) \right) \\ & - E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \lambda_t^i \beta^t \left( (1 + t_t^c) P_t^c C_t^i + B_t^i + E_t B_t^{F,i} + P_t^l (J_t^i + \Gamma_j(J_t^i)) \right. \\ & + P_t^{Pat} J_t^{Pat,i} - (1 + r_{t-1}) B_{t-1}^i \\ & - (1 + r_{t-1}^F - \Gamma_{BF}(E_t B_{t-1}^{F,i} / Y_{t-1})) E_t B_{t-1}^{F,i} - \sum_s \{ (1 - t_t^{w,s}) W_t^{i,s} L_t^{i,s} \\ & - b^s W_t^{i,s} (1 - NPART_t^{i,s} - L_t^{i,s}) + \Gamma_W(W_t^{i,s}) \} \\ & - (1 - t_{t-1}^k) (i_{t-1}^k ucap_{t-1}^i - r p_{t-1}^k - \Gamma_U(ucap_{t-1}^i)) P_t^J K_{t-1}^i \\ & - t_{t-1}^k \delta^K P_t^l K_{t-1}^i - \tau^K P_t^l J_t^i - (1 - t_{t-1}^K) (i_{t-1}^{Pat} - r p_{t-1}^{Pat}) P_t^{Pat} Pat_{t-1}^i \\ & - \tau^{Pat} P_t^{Pat} J_t^{Pat,i} - TR_t^i - (1 - t_{f,t}^p) \sum_{j=1}^n PR_{j,t}^{f,i} \\ & \left. - (1 - t_{x,t}^p) \sum_{j=1}^{Pat_t} PR_{j,t}^{x,i} \right) - E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \lambda_t^i \xi_t^i \beta^t (K_t^i - J_t^i - (1 - \delta^K) K_{t-1}^i) \end{aligned}$$

onde  $s \in \{L, M, H\}$ .

A restrição orçamental é escrita em termos reais, com todos os preços e salários relativos a  $P_t$ , o preço dos bens finais domésticos em euros. Todas as empresas da economia são propriedade de famílias não-constrangidas financeiramente que partilham o lucro total das empresas dos setores final e intermédio. Na sua restrição orçamental,  $\sum_{j=1}^n PR_t^{f,j}$  e  $\sum_{j=1}^A PR_t^{x,j}$  representam os lucros das empresas do setor final e intermédio, onde  $n$  e  $A$  denotam o número de empresas no setor final e intermédio, respetivamente.

Todas as famílias pagam uma taxa  $t_t^W$  de imposto sobre o trabalho e  $t_t^K$  sobre os rendimentos de capital, à qual são deduzidos créditos («tax credits»:  $\tau^K, \tau^{Pat}$ ) e poupanças fiscais relacionadas com a depreciação

do capital («*depreciation allowances*»:  $\delta^K, \delta^{pat}$ ) associadas ao IRC, conforme discutido na Secção 4.2. Além disso, as famílias sem restrições financeiras suportam, em última análise, os impostos sobre os lucros das empresas produtoras de bens finais  $t_{f,t}^p$  e sobre o lucro das empresas produtoras de bens intermédios  $t_{x,t}^p$ . Na Secção 8.2.5 exploramos em maior detalhe as propriedades deste imposto sobre as sociedades, que é o foco do nosso estudo.

Não existe uma arbitragem perfeita entre os diferentes tipos de bens. Ao tomarem uma posição no mercado obrigacionista, as famílias suportam um prémio de intermediação financeira  $\Gamma_{BF}(\cdot)$  que depende das participações líquidas em toda a economia de obrigações negociadas internacionalmente. Além disso, quando investem em capital tangível e intangível, as famílias exigem um prémio  $rp_t^K$  e  $rp_t^{pat}$ , com o objetivo de cobrir o aumento do risco sobre o retorno relacionado com estes ativos. <sup>205</sup>

Em relação à taxa de juro real  $r_t$ , esta é dada pela taxa de juro nominal menos a inflação esperada:  $r_t = i_t - E_t(\pi_{t+1})$ .

A função utilidade é aditiva e separável em consumo  $C_t^i$  e lazer  $1 - L_t^{i,s}$ . Assumimos uma função utilidade logarítmica para o consumo e permitimos a persistência de hábito nas decisões de consumo, capturada pelo parâmetro  $h^c$ :

$$U(C_t^i) = (1 - h^c) \log(C_t^i - h^c C_{t-1}^i). \quad (2)$$

Para o lazer, assumimos preferências com elasticidade de substituição constante, com uma elasticidade de oferta de trabalho comum às diferentes qualificações, mas com uma preferência específica ( $\omega_s$ )

em relação ao lazer dentro de cada nível de qualificação. Tal opção justifica-se com o objetivo de captar diferenças nos níveis de emprego entre grupos de competências que se verificam nos dados da economia portuguesa. Assim, as preferências pelo lazer são dadas por:

$$V(1 - L_t^{i,s}) = \frac{\omega_s}{1 - \kappa} (1 - L_t^{i,s})^{1 - \kappa} \quad (3)$$

onde  $\kappa > 0$ .

As decisões de investimento com respeito a capital real e as decisões com respeito ao grau de utilização da capacidade produtiva estão sujeitas a custos de ajustamento convexos  $\Gamma_J$  e  $\Gamma_U$ , que são dados por:

$$\Gamma_J(J_t^i) = \frac{\gamma_K}{2} \frac{(J_t^i)^2}{K_{t,t-1}} + \frac{\gamma_I}{2} (\Delta J_t^i)^2 \quad (4)$$

$$\Gamma_U(ucap_t^i) = a_1(ucap_t^i - ucap_t^{SS}) + a_2(ucap_t^i - ucap_t^{SS})^2 \quad (5)$$

onde  $ucap_t^{SS}$  é o nível de grau de utilização da capacidade produtiva no Estado Estacionário (EE). Os salários estão também sujeitos a custos de ajustamento convexos dados por:

$$\Gamma_W(W_t^{i,s}) = \sum_s \frac{\gamma_W L_t^{i,s} \Delta W_t^{i,s^2}}{2 W_{t-1}^{i,s}}. \quad (6)$$

O consumo  $C$  e o investimento  $J$  são em si um conjunto de variedades nacionais e estrangeiras de bens finais, com preferências expressas pela seguinte função de utilidade com constante elasticidade de substituição:

$$Z^i = \left[ (1 - s^M)^{\frac{1}{\sigma}} Z^{d^i \frac{\sigma-1}{\sigma}} + s^{M\frac{1}{\sigma}} Z^{f^i \frac{\sigma-1}{\sigma}} \right]^{\frac{\sigma}{\sigma-1}} \quad (7)$$

onde  $Z^i \in \{C^i, I^i\}$ , e  $Z^{d^i}$  e  $Z^{f^i}$  são índices de procura que aglomeram o contínuo de bens diferenciados produzidos respetivamente na economia nacional e no estrangeiro, dados por:

$$Z^{d^i} = \left[ \sum_{h=1}^{m^d} \left( \frac{1}{m^d} \right)^{\frac{1}{\sigma^d}} Z_h^{d^i \frac{\sigma^d-1}{\sigma^d}} \right]^{\frac{\sigma^d}{\sigma^d-1}}, Z^{f^i} = \left[ \sum_{h=1}^{m^f} \left( \frac{1}{m^f} \right)^{\frac{1}{\sigma^m}} Z_h^{f^i \frac{\sigma^m-1}{\sigma^m}} \right]^{\frac{\sigma^m}{\sigma^m-1}}. \quad (8)$$

Denotamos por  $P^C$  o deflator para o agregado  $C$  e  $J$ . As condições de primeira ordem enfrentadas pelos agregados familiares no que diz respeito ao consumo, ativos financeiros e reais são dadas pelas seguintes equações:

$$\frac{\delta V_0}{\delta C_t^i}: U_{C,t}^i - \lambda_t^i (1 + t_t^i) P_t^C = 0 \quad (9)$$

$$\frac{\delta V_0}{\delta B_t^i}: -\lambda_t^i + E_t \left( \lambda_{t+1}^i \beta (1 + r_t) \right) = 0 \quad (10)$$

$$\frac{\delta V_0}{\delta B_t^{Fi}}: -\lambda_t^i + E_t \left( \lambda_{t+1}^i \beta \left( 1 + r_t^F - \Gamma_{BF} \left( \frac{E_t B_t^F}{Y_t} \right) \frac{E_{t+1}}{E_t} \right) \right) = 0 \quad (11)$$

$$\frac{\delta V_0}{\delta K_t^i}: -\lambda_t^i \xi_t^i + E_t \left( \lambda_{t+1}^i \xi_{t+1}^i \beta (1 - \delta) + \lambda_{t+1}^i \beta \left( (1 - t_t^K) (i_t^K ucap_t^i - rp_t^K - \Gamma_u(ucap_t^i)) + t_t^K \delta^K \right) P_{t+1}^C \right) = 0 \quad (12)$$

$$\frac{\delta V_0}{\delta J_t^i}: -\lambda_t^i P_t^C \left( 1 - \gamma_K \left( \frac{J_t^i}{K_{t-1}^i} + \gamma_I \Delta J_t^i - \tau^K \right) + E_t \left( \lambda_{t+1}^i \beta P_{t+1}^C \gamma_I \Delta J_{t+1}^i + \lambda_t^i \xi_t^i \right) \right) = 0 \quad (13)$$

$$\frac{\delta V_0}{\delta ucap_t^i}: i_t^K - a_1 - 2a_2 (ucap_t^i - ucap_t^{SS}) = 0 \quad (14)$$

Todas as condições de arbitragem são *standard*, exceto no que se refere à presença de uma fricção comercial ( $\Gamma_{BF}(\cdot)$ ) nas obrigações estrangeiras, que é modelada em função da relação entre os ativos e o PIB.

Utilizando as condições de arbitragem e negligenciando os termos de segunda ordem, o investimento é dado em função da variável  $Q_t$ :

$$Q_t - 1 = \gamma_K \left( \frac{J_t^i}{K_t^i} - (\delta^K + v + g) \right) + \left( \frac{\gamma_I \Delta J_t^i}{1 + i_t - \pi_{t+1}^C} \right) \gamma_t \Delta J_{t+1}^i \quad (15)$$

onde  $Q_t = \frac{\xi_t}{P_t^C}$ , sendo que  $Q_t$  é o valor presente descontado da taxa de retorno no investimento em ativos reais:

$$Q_t = E_t \left( \frac{1 - \delta}{1 + i_t - \pi_{t+1}^C} Q_{t+1} + \frac{(1 - t_t^K) (i_t^K ucap_t^i - rp_t^K - \Gamma_u(ucap_t^i)) + t_t^K \delta^K}{1 + i_t - \pi_{t+1}^C} \right) \quad (16)$$

Importa notar que, com esta especificação, o fator de desconto relevante para o investidor é a taxa de juro nominal ajustada pela fricção comercial menos a inflação esperada nos bens de investimento.

Os agregados familiares não-constrangidos financeiramente adquirem novas patentes produzidas pelo setor I&D e locam o seu *stock* total de patentes  $Pat_t$  a uma taxa  $i_A$  aos produtores de bens intermédios no período  $t$ . Os agregados familiares pagam uma taxa de imposto  $t_K$  sobre o rendimento desta locação de patentes, mas recebem um crédito fiscal ao I&D de ( $\tau^{Pat}$ ) sobre essa taxa. Assim, as condições de primeira ordem no que diz respeito a investimentos em I&D são dadas por:

$$\frac{\delta V_0}{\delta Pat_t^i}: -\lambda_t^i \psi_t^i + E_t \left( \lambda_{t+1}^i \psi_{t+1}^i \beta (1 - \delta^{Pat}) + \lambda_{t+1}^i \beta \left( (1 - t_t^K) (1 - \tau^{Pat}) + t_t^K \delta^{Pat} \right) P_{t+1}^{Pat} \right) = 0 \quad (17)$$

$$\frac{\delta V_0}{\delta J_t^{Pat,i}}: -\lambda_t^i P_t^{Pat} (1 - \tau^{Pat}) + \lambda_t^i \psi_t^i = 0 \quad (18)$$

Portanto, a taxa de juro recebida pelos agregados familiares pela locação de patentes pode ser obtida a partir de equações 10, 17 e 18:

$$i_t^{Pat} = \frac{1}{1 - t_t^K} \frac{(1 - \tau^K - t_t^K \delta^K + rp_t^{Pat} + \epsilon rp_t^{Pat} - (1 - \delta^{Pat} - v - g_n)(1 + \pi_{t+1}^{Pat}))}{(1 + i_t)(1 - t_t^K)} \quad (19)$$

onde  $1 + \pi_{t+1}^{Pat} = \frac{P_{t+1}^{Pat}}{P_t^{Pat}}$  é a taxa de inflação dos produtos de I&D,  $t_t^k$  é a taxa de imposto sobre os retornos de capital,  $\tau^k$  são créditos fiscais,  $\delta^k$  é a taxa de depreciação do capital tangível,  $\delta^{Pat}$  é a taxa de depreciação do capital intangível,  $v$  e  $g_n$  são a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores intangíveis e a taxa de crescimento da população, respetivamente.

A equação 19 mostra que as famílias exigem uma taxa de rendimento do capital intangível igual à taxa de juro nominal menos a taxa de variação do valor dos ativos intangíveis, e que adicionalmente cubra a taxa de depreciação e um prémio de risco.

### Famílias constringidas financeiramente<sup>206</sup>

As famílias com restrições de liquidez, não tendo capacidade de contratar empréstimos adicionais, consomem simplesmente o seu rendimento atual em cada período. O consumo real de uma família  $k$  é, assim, determinado pelo rendimento salarial líquido acrescido de benefícios e transferências líquidas:

$$\begin{aligned} (1 + t_t^C) P_t^C C_t^K &= \sum_s \frac{\gamma_W L_t^{k,s} \Delta W_t^{k,s^2}}{2 W_{t-1}^{k,s}} \\ &= \sum_s \left( (1 - t_t^{w,s}) W_t^{k,s} L_t^{k,s} + b_t^s W_t^{k,s} (1 - NPART_t^{k,s} - L_t^{k,s}) \right) + TR_t^K \end{aligned} \quad (20)$$

### Fixação dos salários

Dentro de cada grupo de qualificações laborais é fornecida uma variedade de serviços de mão de obra que são substitutos imperfeitos uns dos outros. É assumido neste modelo que existem

sindicatos que, em resultado da negociação coletiva, podem negociar uma margem salarial  $\frac{1}{\eta_t^W}$  acima do salário de reserva. O salário de reserva é dado pelo rácio entre a utilidade marginal do lazer e a correspondente utilidade marginal do consumo. O salário real líquido é igualado ao salário de reserva ajustado pela margem salarial, onde o salário real líquido é igual ao salário bruto ajustado pelos impostos sobre o trabalho, impostos sobre o consumo, subsídios de desemprego e preço dos bens de consumo. Assim, a equação do salário nominal é dada como:

$$\frac{U_{1-L,t}^{h,s}}{U_{C,t}^h} \frac{1}{\eta_t^W} = \frac{W_t^s (1 - t_t^{w,s} - b_t^s)}{P_t^C (1 + t_t^C)} \quad (21)$$

para  $s \in (L, M, H)$ ,  $h \in (j, k)$ .

### Agregação

O valor agregado de qualquer variável específica  $X_t^h$ , em valores *per capita*, é dado por:

$$X_t = \int_0^1 X_t^h dh = (1 - \epsilon) X_t^i + \epsilon X_t^K, \quad (22)$$

Assim, o consumo agregado e o emprego são dados por:

$$C_t = (1 - \epsilon) C_t^i + \epsilon C_t^K \quad (23)$$

$$L_t = (1 - \epsilon) L_t^i + \epsilon L_t^K, \quad (24)$$

respetivamente.

## 8.2.2. Empresas

### Produtores de bens finais

Cada empresa  $j \in (1, \dots, n)$  produz uma variedade de bens domésticos que são substitutos imperfeitos das variedades produzidas por outras empresas, atuando como uma concorrente monopolista que enfrenta uma função de procura com uma elasticidade de preço dada por  $\sigma^d$ . A produção final  $Y^j$  é produzida utilizando  $A$  variedades de bens intermédios  $x$ , com uma elasticidade de substituição entre eles dada por  $\theta$ .

A produção de bens finais é feita utilizando mão de obra e a produção de bens intermédios domésticos é feita através de uma tecnologia de produção Cobb-Douglas, sujeita a um custo fixo de mão de obra  $FC_i^{207}$ . A produção utiliza o *stock* de capital público,  $k_{g,t}$ :

$$Y^{j,e} = A_t(t_{f,t}^p) \left( \sum_{i=1}^{Pat_t} (x_{i,t}^j)^\theta \right)^{\frac{1-\alpha-\alpha_g}{\theta}} (L_{Y,t} - FC_L)^\alpha (k_{g,t})^{\alpha_g} - FC_Y^e \quad (25)$$

com  $0 < \theta < 1$ . A elasticidade de substituição dos diferentes tipos de trabalho é dada por  $\alpha$ , enquanto a elasticidade de substituição de capital público é representada por  $\alpha_g$ .  $Pat$  representa o *stock* de patentes da economia e  $A_t(t_{f,t}^p)$ , o parâmetro relativo à produtividade das empresas, é modelado como uma função da taxa de imposto:  $A_t(t_{f,t}^p) = \bar{A} - \tau^p * t_{f,t}^p$ , onde  $\tau^p$  representa, portanto, a elasticidade da produtividade das empresas a alterações na sua tributação. Cada empresa representativa de um determinado escalão de IRC enfrenta um diferente custo de produção,  $FC_Y^e$ .

Existem diferentes mecanismos teóricos através dos quais a tributação sobre os lucros das empresas impacta negativamente a produtividade

da economia. Entre eles, a distorção aos incentivos de investimento das empresas, reduzindo o montante investido em cada período pelas mesmas; a redução da liquidez disponível das empresas, particularmente importante para empresas sem acesso a mercado de capitais, ou ainda por desincentivar o aumento das dimensões das empresas, sendo que a evidência empírica é de que a dimensão das empresas é positivamente correlacionada com produtividade de uma economia (Bento & Restuccia [2021]<sup>208</sup>). Contudo, existem outros mecanismos de equilíbrio geral que também podem relacionar a produtividade da economia com o nível de tributação dos lucros. De forma a não deixarmos nenhum mecanismo de parte por falta de modelação explícita no modelo, optámos por modelar esta relação entre as duas variáveis numa «forma reduzida», isto é, diretamente definindo o nível de produtividade total dos fatores como uma função deste imposto (Schwellnus & Arnold [2008]<sup>209</sup>).

Importa referir que, no problema de maximização dos lucros das empresas e escolha das quantidades dos fatores produtivos a usar no processo produtivo, pelo facto de a variável  $A_t(t_{f,t}^p)$  influenciar a produtividade marginal destes mesmos fatores produtivos, o imposto sobre os lucros cria também uma distorção ao preço destes fatores — nomeadamente ao salário de equilíbrio e aos juros do capital, equações (29) e (33), respetivamente — e, portanto, afeta também as decisões produtivas na economia. Assim, para além de um impacto direto por via de uma diminuição do rendimento disponível dos agentes detentores das empresas, as alterações no imposto sobre os lucros alteram a produtividade marginal dos fatores produtivos e, conseqüentemente, impactam o seu preço, levando a distorções nas decisões ótimas de produção, consumo e investimento.

Adicionalmente, o modelo permite a existência de empresas com diferentes níveis de lucros, apesar de enfrentarem problemas de maximização do lucro idênticos. Tal é introduzido no modelo pelo facto de diferentes empresas enfrentarem diferentes custos fixos de produção ( $FC_y^n$ ). Desta forma, o modelo é capaz de reproduzir diferentes níveis de lucro e, portanto, diferentes escalões aos quais as empresas pertencem, aproximando-se assim do atual sistema progressivo do IRC português. A calibração destes custos fixos é feita de forma que a taxa efetiva verificada em cada um dos escalões anteriormente referidos corresponda aos dados da Autoridade Tributária. Na Secção 8.2.6 explicamos em detalhe a calibração destes custos fixos. A agregação de mão de obra utilizada na produção é dada por:

$$L_{Y,t} = \left( s_L^{\frac{1}{\sigma_L}} (ef_L L_t^L)^{\frac{\sigma_L-1}{\sigma_L}} + s_M^{\frac{1}{\sigma_L}} (ef_M L_t^M)^{\frac{\sigma_L-1}{\sigma_L}} + s_{H,Y}^{\frac{1}{\sigma_L}} (ef_H L_{Y,t}^H)^{\frac{\sigma_L-1}{\sigma_L}} \right)^{\frac{\sigma_L}{\sigma_L-1}} \quad (26)$$

onde  $s_s$  indica que percentagem da população do total da força de trabalho faz parte do subgrupo  $s$  (baixa, média e alta qualificação),  $L_s$  denota a taxa de emprego da população  $s$ ,  $ef_s$  é a unidade de eficiência correspondente, e  $\sigma_L$  é a elasticidade de substituição entre diferentes tipos de trabalho.

Note-se que a mão de obra altamente qualificada empregue no setor dos bens finais,  $L_{Y,t}^H$ , é dada pelo emprego total altamente qualificado menos a mão de obra deste tipo que trabalha para o setor de I&D ( $L_{A,t}^H$ ).

O agregado de cada tipo de trabalho  $L_t^s$  combina os serviços laborais diferenciados que cada família fornece:

$$L_t^s = \left[ \int_0^1 L_t^{s,h} \frac{\sigma_s-1}{\sigma_s} dh \right]^{\frac{\sigma_s}{\sigma_s-1}} \quad (27)$$

onde  $\sigma_s > 1$  determina o grau de substituição entre os diferentes tipos de trabalho.

A função de produção acima referida emprega a ideia da variedade de produtos proposta por Dixit e Stiglitz (1977)<sup>210</sup> e aplicada na literatura do comércio internacional e da difusão da I&D. Modelamos explicitamente o desenvolvimento subjacente da I&D pelo enquadramento de crescimento económico de longo prazo semiendógeno de Jones (1995)<sup>211</sup> e de Jones (2005)<sup>212</sup>. Isto é, o crescimento económico a longo prazo no nosso modelo é resultado não só de um processo exógeno, mas também de um investimento em recursos em investigação e desenvolvimento.

O objetivo da empresa é maximizar os lucros:

$$PR_t^{f,j} = p_t^j Y_t^j - (W_t^L L_t^{j,L} + W_t^M L_t^{j,M} + W_t^H L_t^{j,H}) - \sum_{j=1}^{Pat_t} (px_{i,t} x_{i,t}^j) \quad (28)$$

onde  $px_{i,t}$  corresponde ao preço dos bens intermédios e  $W_t^s$  é o valor agregado dos salários, agregado através de uma função com constante elasticidade de substituição  $L_t^{j,s}$ . Todos os preços e salários são normalizados por  $P_t$ , o preço dos bens finais domésticos.

Num equilíbrio simétrico, a procura por mão de obra e bens intermédios é dada por:

$$\alpha \frac{Y_t + FC_Y}{L_{Y,t} - FC_L} \left( \frac{L_{Y,t}}{L_t^s} \right)^{\frac{1}{\sigma_L}} s_s^{\frac{1}{\sigma_L}} e f_s^{\frac{\sigma_L-1}{\sigma_L}} \eta_t = W_t^s \quad (29)$$

com  $s \in (L, M, H)$ , e

$$px_{i,t} = \eta_t (1 - \alpha) (Y_t + FC_Y) \left( \sum_{j=1}^{Pat_t} (x_{i,t}^j)^\theta \right)^{-1} (x_{i,t})^{\theta-1} \quad (30)$$

onde  $\eta_t = 1 - \frac{1}{\sigma_t^\theta}$ , respetivamente.

## Produtores de bens intermédios

O setor intermédio é constituído por empresas que concorrem de forma monopolística<sup>213</sup> e que entraram no mercado através do licenciamento de uma patente (com um custo de  $i_t^{Pat} P_t^{Pat}$ ) locada pelos agregados familiares domésticos e da realização de um pagamento inicial fixo,  $FC_x$ . Estes constituem, assim, os custos de entrada no mercado que estes produtores enfrentam.

Os *inputs* de capital são também locados a partir do setor doméstico a uma taxa de juro de  $i_t^K$ . As empresas que tenham adquirido uma patente podem transformar uma unidade de capital numa única unidade de um bem intermédio. As empresas produtoras de bens intermédios vendem os seus produtos aos produtores nacionais de bens finais. Num equilíbrio simétrico, a função de procura inversa dos produtores domésticos de bens finais é dada como a equação 30.

Cada empresa doméstica que produz bens intermédios resolve o seguinte problema de maximização de lucros:

$$PR_{i,t}^x = \max_{x_{i,t}} (px_{i,t}x_{i,t} - i_t^K P_t^C k_{i,t} - i_t^{Pat} P_t^{Pat} - FC_x) \quad (31)$$

sujeita a uma tecnologia linear que permite transformar uma unidade de capital efetivo ( $k_{i,t} \times ucap_t$ ) numa unidade de bem intermédio:

$$x_{i,t} = k_{i,t} \times ucap_t \quad (32)$$

Num equilíbrio simétrico, a condição de primeira ordem é dada por:

$$\theta \eta_t (1 - \alpha) (Y_t + FC_x) \left( \sum_{i=1}^{Pat_t} (x_{i,t}^j)^\theta \right)^{-1} (x_t)^{\theta-1} = i_t^K P_t^C \quad (33)$$

Os produtores de bens intermédios fixam os preços como uma margem de lucro sobre o custo marginal. Por conseguinte, os preços para o mercado interno são dados por:

$$PX_t = px_{i,t} = \frac{i_t^K P_t^C}{\theta} \quad (34)$$

A condição de não-arbitragem<sup>214</sup> exige que a entrada no setor de produção de bens intermédios ocorra até que:

$$PR_{i,t}^x = PR_t^x = i_t^{Pat} P_t^{Pat} + FC_x \quad (35)$$

ou, de forma equivalente, o valor atual descontado dos lucros seja equivalente aos custos fixos de entrada mais o valor líquido das patentes:

$$P_t^{Pat} \frac{1}{1 - i_t^K (1 - \delta^{Pat}) + \tau^{Pat}} + FC_A = \sum_{\tau=0}^{\infty} \prod_{j=0}^{\tau} \left( \frac{1}{1 + r_{t+j}} \right) PR_{t+\tau}^x \quad (36)$$

## Setor de I&D

A inovação corresponde à descoberta de uma nova variedade de bens duradouros que oferece uma forma alternativa de produzir o bem final. O setor de I&D contrata mão de obra altamente qualificada e gera novas patentes de acordo com a seguinte função de produção de conhecimento:

$$\Delta Pat_t = \nu (Pat_{t-1}^{RoW} Pat_{t-1}^{EA})^\psi Pat_{t-1}^\phi (L_{A,t}^H)^{\lambda^{Pat}} \quad (37)$$

Com esta especificação, permitimos que haja *spillovers* internacionais de I&D (isto é, que a criação de patentes a nível interno beneficie da criação de patentes fora do país), seguindo Bottazzi e Peri (2007)<sup>215</sup>. A presença de *spillovers* de conhecimento dá-se a partir do *stock* agregado de patentes internacionais e nacionais,  $Pat_{t-1}^{RoW}$  e  $Pat_{t-1}^{EA}$ , respetivamente. O parâmetro  $\psi$  capta *spillovers*

do conhecimento internacional para o conhecimento interno, enquanto  $\phi$  capta *spillovers* de conhecimento interno previamente existente. Valores negativos destes parâmetros podem ser interpretados como o efeito «*fishing out*», ou seja, quando a inovação diminui com o nível de conhecimento, enquanto os valores positivos se referem ao efeito «*standing on shoulders*», ou seja, capta o quanto a inovação interna beneficia do nível de conhecimento internacional. O parâmetro  $\lambda_{pat}$  mede a elasticidade da produção de I&D em relação ao número de investigadores  $L_{A,t}^H$ . O *stock* internacional de conhecimento cresce a um ritmo exógeno ( $g_{A^w}$ ).

Assumimos que o setor de I&D é operado por um instituto de investigação que emprega mão de obra altamente qualificada ao seu valor de mercado  $W^H$ . Assumimos também que o instituto de investigação enfrenta um custo de ajustamento na contratação de novos empregados e maximiza o seguinte fluxo de lucro descontado:

$$\max_{L_{A,t}^H} \left( P_t^{Pat} \Delta Pat_t - W_t^H L_{A,t}^H - \frac{\gamma_A}{2} W_t^H \Delta L_{A,t}^H \right). \quad (38)$$

Desta forma, a condição de primeira ordem implica que:

$$\lambda P_t^{Pat} \frac{\Delta Pat_t}{L_{A,t}^H} = W_t^H + \gamma_A (W_t^H \Delta L_{A,t}^H - d_t W_{t+1}^H \Delta L_{A,t+1}^H) \quad (39)$$

onde  $d_t$  representa o fator de desconto.

### 8.2.3. Balança comercial e corrente

As economias comercializam tanto bens finais como intermédios. A elasticidade de substituição entre cabazes de bens domésticos ( $Z^d$ )

e estrangeiros ( $Z^f$ ) é dada por  $\sigma^{imp}$ . Assim, as importações agregadas são dadas por:

$$IM_t = \left( \frac{P_t^{IM}}{P_t^C} \right)^{-\sigma^{imp}} s_g^{imp} \left( C_t + I_t + s_g^{imp} (I_t^g + G_t) \right) \quad (40)$$

onde  $s_g^{imp}$  é uma medida de abertura de cada economia,  $s_g^{imp}$  a proporção do consumo e investimento público que é importada.

Os preços de exportação são, simplesmente, preços internos:

$$P_t^{EX} = P_t \quad (41)$$

Os preços de importação são os preços dos bens estrangeiros multiplicados pela taxa de câmbio:

$$P_t^{IM} = E_t P_t^*. \quad (42)$$

Assim, os ativos externos líquidos evoluem de acordo com:

$$E_t B_t^F = (1 + r_t^F) E_t B_{t-1}^F + \frac{P_t^{EX}}{P_t} EX_t - \frac{P_t^{IM}}{P_t} IM_t \quad (43)$$

### 8.2.4. Autoridade orçamental e monetária

Do lado da despesa, assumimos que o consumo, as transferências governamentais e o investimento público são proporcionais ao PIB. Os subsídios de desemprego são indexados aos salários da seguinte forma:

$$BEN_t = \sum_s b_t^s W_t^s (1 - NPART_t^s - L_t^s) \quad (44)$$

As receitas do Estado ( $R_t^G$ ) são constituídas por impostos sobre o consumo ( $T^{vat}$ ), bem como sobre o capital ( $T^K$ ), rendimentos do trabalho ( $T^{LS}$ ) (que é modelado como um imposto progressivo, com diferentes taxas de imposto para trabalhadores com baixas, médias e elevadas qualificações) e lucros das empresas finais e intermediárias, ( $t_t^{p,f} \sum_{j=1}^n PR_t^{f,i}$ ) e ( $t_t^{p,x} \sum_{j=1}^n PR_{j,t}^{x,i}$ ), respetivamente. O Governo contribui com dois tipos de transferências ( $TR_t$ ) para os agregados familiares, dependendo se são ou não constringidas financeiramente<sup>216</sup>. Além disso, os subsídios ( $BEN_t$ ) são diferentes consoante as qualificações do trabalhador. A dívida do Governo evolui de acordo com:

$$B_t = (1 + r_t)B_{t-1} + \frac{P_t^C}{P_t} G_t + \frac{P_t^C}{P_t} I_t^G + TR_t + BEN_t - T_t^{LS} - T_t^{vat} - T_t^K - t_{f,t}^p \left( \sum_{j=1}^n PR_{j,t}^{f,i} \right) - t_{x,t}^p \left( \sum_{j=1}^{Pat_t} PR_{j,t}^{x,i} \right)$$

O nível dos impostos sobre o consumo ( $t_t^C$ ) é estabelecido de forma endógena<sup>217</sup> e utilizado para controlar o rácio da dívida em relação ao PIB, de acordo com a seguinte regra:

$$\Delta t_t^C = \tau^B \left( \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1} P_{t-1}} - b^T \right) + \tau^{BC} \left( \frac{B_t - B_{t-1}}{Y_t P_t} \right) + \tau^{inf} (\pi_t) + \tau^{DEF} \Delta \left( \frac{B_t}{Y_t P_t} \right) \quad (45)$$

onde  $\tau^B$  representa o grau de sensibilidade de desvio ao objetivo da dívida,  $b^T$  o valor que representa o objetivo do nível de dívida,  $\tau^{BC}$  o grau de sensibilidade a alterações da dívida,  $\tau^{inf}$  o grau de sensibilidade a variações da taxa de inflação, e  $\tau^{DEF}$  a sensibilidade das alterações ao défice.

A política monetária é modelada através da seguinte regra de Taylor, fixando-a, em parte, como uma função das taxas de juro do passado (introduzindo assim alguma inércia), e, em parte, como uma função da inflação e do hiato do produto:

$$i_t = \tau_{lag}^{INOM} i_{t-1} + (1 - \tau_{lag}^{INOM}) [r^{EQ} + \pi^T + \tau_{\pi}^{INOM} (\pi_t^C - \pi^T) + \tau_{y,1}^{INOM} ygap_{t-1}] + \tau_{y,2}^{INOM} (ygap_{t+1} - ygap_t) + u_t^{INOM} \quad (46)$$

O Banco Central tem um objetivo de inflação constante  $\pi^T$  e ajusta a taxa de juro de acordo com os desvios a este objetivo. Responde também positivamente ao hiato do produto.

Importa notar que, em vez de definirmos o hiato do produto como a diferença entre o produto real e eficiente, utilizamos uma medida que se aproxima da prática comum no cálculo do hiato do produto e é frequentemente usada na implementação de política orçamental e monetária (ver Denis *et al.* (2006)<sup>218</sup>), na qual é utilizada uma função de produção em que o hiato do produto é definido como desvio da utilização do capital e do trabalho em relação às suas tendências de longo prazo. Por conseguinte, definimos o hiato do produto como:

$$YGAP_t = \left( \frac{ucap_t}{ucap_t^{SS}} \right)^{(1-\alpha)} \left( \frac{L_t}{L_t^{SS}} \right)^{\alpha} \quad (47)$$

onde  $L_t^{SS}$  e  $ucap_t^{SS}$  são médias móveis do nível de emprego e utilização de capital em EE:

$$ucap_t^{SS} = (1 - \rho^{ucap})ucap_{t-1}^{SS} + \rho^{ucap}ucap_t \quad (48)$$

$$L_t^{SS} = (1 - \rho^{LSS})L_{t-1}^{SS} + \rho^{LSS}L_t \quad (49)$$

que restringimos de forma que se ajustem lentamente em resposta aos valores reais.

No entanto, como Portugal pertence à Zona Euro, não fixa independentemente a sua taxa de juro. É o Banco Central Europeu que fixa a taxa de juro nominal, tendo em conta a inflação agregada da Zona Euro e as alterações no hiato do produto no bloco na sua regra de Taylor.

### 8.2.5. Impostos sobre os lucros

O nosso objetivo passa por analisar o impacto na economia associado a uma variação da taxa efetiva média de tributação dos lucros das empresas, seja quando esta resulta de uma variação da taxa marginal, seja quando resulta de alterações das regras que definem a base do imposto. Para tal, e considerando a configuração atual do IRC e das derramas, incorporámos no modelo um imposto sobre os lucros que se apresente progressivo. O lucro tributável é, desta forma, sujeito a uma taxa  $t_{k,t}^p$  que aumenta consoante os escalões de rendimento. Para tanto, utilizamos a seguinte função para a taxa de imposto:

$$t_{k,t}^p = 1 - \theta_1 PR^k \left( -(\theta_2 + \epsilon_t^{prog}) \right) + \epsilon_t^{lev} \quad (50)$$

onde  $\theta_1$  define o nível e  $\theta_2$  a progressividade do imposto, enquanto  $\epsilon_t^{lev}$  representa um choque exógeno ao nível do imposto e  $\epsilon_t^{prog}$  um choque à progressividade do mesmo. A taxa de imposto para empresas produtoras de bens intermédios e empresas produtoras de bens finais depende dos lucros de cada tipo de empresa, de tal forma que  $k \in \{f, x\}$ . Portanto, uma vez que estatisticamente o nível de lucros destes dois setores é diferente, em equilíbrio, haverá uma taxa de imposto efetiva diferente para a empresa representativa no setor de bens finais e para a empresa representativa no setor de bens intermédios.

O Governo cobra estes impostos progressivos sobre os lucros e inclui-os na sua restrição orçamental como outra fonte de receitas. Estas receitas, como todas as outras, são utilizadas para financiar o consumo público, o investimento público, as transferências e os subsídios de desemprego.

Como explicado acima, a tributação das empresas em Portugal, por força da sobreposição do IRC e das derramas municipal e estadual, apresenta-se como sendo progressiva. Esta é uma das características que diferenciam o IRC das estruturas fiscais da maioria dos países parceiros<sup>219</sup>. Desta forma, os impostos sobre as sociedades nos outros dois blocos (RdM e ZE) serão definidos como taxas exógenas fixas. Para além desta diferença, estes impostos afetam os blocos RdM e ZE exatamente da mesma forma que a tributação das empresas em Portugal influencia as decisões dos seus agentes.

### 8.2.6. Calibração

Os parâmetros do modelo são escolhidos de forma que os valores das principais variáveis da economia correspondam a alguns momentos observados nos dados da economia portuguesa. Por exemplo, a calibração é feita de tal modo que, no EE, alguns rácios de variáveis no modelo estejam de acordo com o que se verifica, aproximadamente, nos dados da economia portuguesa. A tabela 8.1 sumariza alguns dos mais importantes parâmetros calibrados do modelo, em especial parâmetros alterados e acrescentados neste estudo face a estudos anteriores.

A maioria dos parâmetros é calibrada de acordo com estatísticas obtidas na AMECO, ou de Vargas *et al.* (2014)<sup>220</sup>. Alguns parâmetros são diretamente calibrados para corresponder a certas estatísticas, outros são construídos de maneira que variáveis que dependem deles correspondam a um momento observado nos dados.

Com o objetivo de apreender as especificidades do sistema fiscal português no que toca à progressividade do IRC, o modelo permite a existência de empresas com diferentes níveis de lucros que, portanto, contribuem com diferentes taxas efetivas de imposto. Nesse sentido, o modelo inclui quatro tipos de empresas produtoras de bens finais. Em todo o seu problema de maximização de lucros, as quatro empresas funcionam de forma idêntica. Contudo, cada uma delas enfrenta um custo fixo diferente no processo produtivo ( $FC_{y,n}$ ), pelo que o seu lucro final será também diferente (ver equação 25). A calibração destes custos fixos é feita de forma que a taxa efetiva verificada em cada um dos escalões corresponda aos dados disponibilizados pela Autoridade Tributária (os dados usados como referência correspondem ao ano de 2018<sup>221</sup>). Procedemos a uma agregação dos escalões existentes nos dados para que as quatro empresas (e, portanto, quatro escalões) existentes no modelo captem as diferenças nas taxas efetivas pagas por escalão na totalidade de escalões existentes nos dados.

Assim, o escalão mais baixo suporta uma taxa efetiva de cerca de 8%, contribuindo com 1,4% do total das receitas fiscais provenientes do IRC. O segundo escalão suporta uma taxa efetiva que ronda os 21%, contribuindo com cerca de 54% do total de receitas na economia. O terceiro escalão enfrenta uma taxa efetiva de cerca de 23%, contribuindo com 12,7% das receitas, enquanto o último escalão suporta uma taxa efetiva de imposto de 26%, sendo que representa cerca de 31,8% do total de receitas coletadas<sup>222</sup>.

A calibração do parâmetro que governa a elasticidade da produtividade total dos fatores produtivos face ao imposto sobre os lucros é feita de acordo com estimativas empíricas de Arnold *et al.* (2011). Os autores estimam, para um conjunto de 21 países pertencentes à OCDE, que um aumento do peso que a receita proveniente de impostos sobre os lucros das empresas tem no total da receita fiscal de 1 p.p. reduza o crescimento

do PIB, no longo prazo, em 2 p.p. Importa referir que, de acordo também com o nosso modelo, estes autores simulam uma mudança do *mix* de receita fiscal neutro do ponto de vista orçamental. Levando em consideração a incerteza à volta desta estimacão, e de forma a se usar uma estimativa conservadora, a calibração da nossa elasticidade é feita de forma a que, no longo prazo, o crescimento atingido corresponda ao (inverso) do valor estimado empiricamente, subtraído duas vezes do seu erro padrão. O parâmetro da elasticidade da produtividade face a alterações do IRC que respeita as estimativas de Arnold *et al.* (2011) é, como se apresenta na tabela 8.1, 0,17%.

Relativamente aos impostos sobre os lucros nos outros blocos, definimos as taxas efetivas de imposto como a média das taxas verificadas nos países que fazem parte de cada bloco. Esta informação é retirada da Corporate Tax Rates Table da KPMG<sup>223</sup>, que compila informação sobre os impostos corporativos em todo o mundo e calcula uma média para diferentes blocos de países. Através desta informação, definimos a taxa de imposto para a Zona Euro como sendo de 20,71% e no resto do mundo como sendo de 25,36% (uma média dos valores do continente africano, americano e asiático), que correspondem aos valores médios verificados no ano de 2021. Aqui, a hipótese implícita utilizada é a de que a taxa efetiva nos dois blocos externos a Portugal corresponde à taxa estatutária máxima do IRC nesses blocos. Na realidade, a taxa efetiva é menor do que a taxa estatutária nesses blocos, o que indica que Portugal, provavelmente, é ainda menos competitivo em termos fiscais no que toca ao IRC do que considerámos no modelo calibrado. No entanto, por falta de dados sobre taxas efetivas reportadas pelas autoridades fiscais nesses blocos, este estudo opta por colocar Portugal na melhor posição possível em termos de competitividade fiscal do IRC em relação ao resto da Zona Euro e resto do mundo. Procedeu-se desta forma para assegurar que os resultados do presente estudo são conservadores e oferecem um intervalo inferior das estimativas<sup>224</sup>.

**Tabela 8.1** Calibração de parâmetros estruturais do modelo

Parâmetro	Valor	Descrição	Fonte
<b>Preferências</b>			
$\beta$	0.0032	Preferência temporal	Standard na literatura
$h^c$	0.7	Persistência do hábito no consumo	Standard na literatura
<b>Elasticidades função produção</b>			
$\kappa$	0.56	Elasticidade de substituição do trabalho	Construção
$\alpha_g$	0.1	Elasticidade de substituição capital privado e público	Construção
<b>Tecnologia</b>			
$\delta^k$	0.007	Depreciação do capital tangível	Construção
$\delta^A$	0.025	Depreciação do capital intangível	Standard na literatura
$\delta^{kg}$	0.0125	Depreciação do capital público	Construção
$\tau^P$	0.0017	Elasticidade da produtividade ao imposto sobre os lucros	Arnald <i>et al.</i> (2011)
$FC_y^1$	0.055	Custo fixo produção primeiro escalão	AT, 2018
$FC_y^2$	0.039	Custo fixo produção segundo escalão	AT, 2018
$FC_y^3$	0.036	Custo fixo produção terceiro escalão	AT, 2018
$FC_y^4$	0.027	Custo fixo produção quarto escalão	AT, 2018
<b>Imposto</b>			
$\theta_1$	0.4038	Parâmetro do nível de imposto sobre os lucros, Pt	Construção
$\theta_2$	0.1886	Parâmetro de progressividade do imposto sobre os lucros, Pt	Construção

Parâmetro	Valor	Descrição	Fonte
<b>Preferências</b>			
$t^K$	0.32	Imposto sobre o capital	DG TAXUD
$t_{EA}^P$	0.2071	Imposto sobre os lucros, ZE	KPMG
$t_{RoW}^P$	0.2536	Imposto sobre os lucros, RdM	KPMG
<b>Rácios Macro</b>			
G/Y	0.208	Consumo Público em rácio do PIB	AMECO
IG/Y	0.02	Investimento Público em rácio do PIB	AMECO
<b>Políticas Governamentais</b>			
$b^T$	1.41	Objetivo da dívida pública em%	Construção
$\tau^B$	0.01	Sensibilidade de desvio ao objetivo da dívida	Standard na literatura
$\tau^{BC}$	0.1	Sensibilidade de alterações no nível da dívida	Standard na literatura
$\tau^{inf}$	0	Sensibilidade de alterações na inflação	Standard na literatura
$\tau^{DEF}$	0	Sensibilidade de alterações no nível do défice	Standard na literatura
$\tau_{\pi}^{INOM}$	1.5	Coefficiente inflação, BCE regra de Taylor	De acordo c/ literatura
$\tau_y^{INOM}$	0.05	Coefficiente hiato produto, BCE regra de Taylor	De acordo c/ literatura

### 8.3 Resultados

Com o modelo calibrado, passamos agora a realizar simulações com o objetivo de analisar os impactos associados a cenários hipotéticos de alterações de taxas de IRC em Portugal e no resto do mundo que se baseiam na caracterização do contexto histórico do IRC oferecido nas secções 3, 4, 5, 6 e 7. Nesta secção, realizamos exercícios que têm como objetivo estudar o impacto económico de:

- 1) Uma redução do IRC em Portugal.
- 2) Uma redução do IRC no resto da Zona Euro e no resto do mundo, onde se simula uma realidade em que Portugal acompanha a redução e outra onde não o faz, de forma a isolar a dimensão de competitividade fiscal do IRC.
- 3) Mudanças frequentes no plano fiscal de IRC.
- 4) Uma reforma nos escalões superiores do IRC em Portugal.

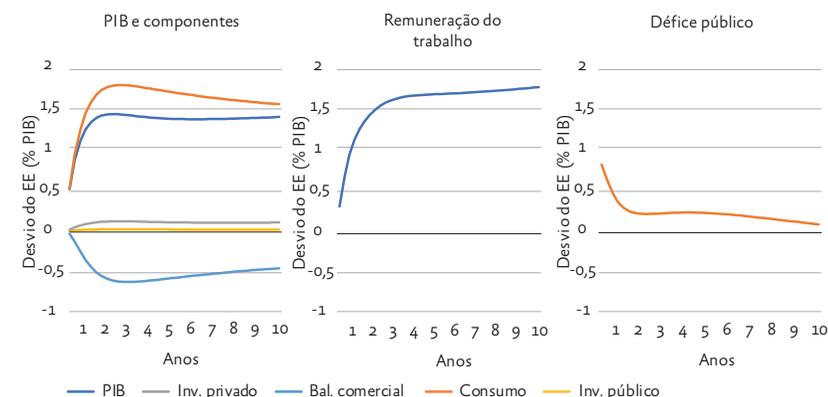
Para tal, realizamos quatro exercícios diferentes. O primeiro exercício simula os possíveis ganhos ou perdas de uma redução do IRC na economia portuguesa, sem alterar as taxas de IRC no panorama internacional; o segundo exercício isola a dimensão da competitividade fiscal portuguesa em matéria de IRC e os efeitos estruturais que essa realidade pode causar na economia; o terceiro exercício cria um cenário de incerteza, através de uma inesperada alteração das taxas de IRC, que as desvia da trajetória definida previamente, estudando assim o efeito de mudanças inesperadas no plano fiscal de IRC sobre as decisões dos agentes económicos (em particular, simula-se uma reforma em «V», em que uma descida inicial da taxa é seguida de um movimento de

contrarreforma que ocorre num curto intervalo de tempo); por último, simulamos um exercício que se aproximaria da eliminação das derramas estaduais.

#### 8.3.1 Reforma fiscal interna

O exercício infra consiste em simular uma redução da taxa efetiva do IRC português em 7,5 p.p.<sup>225</sup>

**Figura 8.1** Funções de Impulso-Respostas do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e défice público



Nota: As Funções Impulso-Respostas (FIR) estão representadas como desvio percentual (em percentagem do PIB) em relação aos valores iniciais do Estado Estacionário.

A Figura 8.1 mostra o comportamento das variáveis macroeconómicas em resposta à reforma fiscal. O PIB aumenta significativamente a curto, médio e longo prazo, chegando a aumentar em 1,4% face ao seu estado inicial pré-reforma do IRC após dez anos. O IRC distorce as decisões dos agentes económicos, nomeadamente as ligadas

ao investimento, procura de trabalhadores e produção. Quando a taxa efetiva do IRC baixa, as distorções sobre estas decisões diminuem e, como resultado, o PIB aumenta. Existem três canais principais pelos quais o PIB aumenta. Em primeiro lugar, há um aumento da produtividade total dos fatores e do capital na economia por via de um aumento do investimento em capital físico e em investigação e desenvolvimento. Em segundo lugar, esta diminuição do IRC em Portugal torna os bens produzidos nas empresas domésticas relativamente mais competitivos face aos produzidos no exterior. Dessa forma, os termos de troca (definidos como o rácio dos preços das exportações relativamente aos preços das importações) diminuem na sequência de uma mudança fiscal, estimulando assim também as exportações. Em terceiro lugar, ao diminuir a taxa de IRC, o consumo aumenta, porque o rendimento disponível das famílias aumenta, não só por via de um aumento dos lucros disponíveis para aquelas que detêm as empresas, mas também por um aumento da remuneração do trabalho, que é generalizado a todas as famílias. Este aumento da remuneração do trabalho é fruto do aumento da procura de trabalhadores por parte das empresas.

Ao olhar para os componentes do PIB, verificamos que o impacto positivo no PIB é, como esperado, maioritariamente impulsionado pela melhoria significativa do consumo, dado o elevado peso do consumo no PIB (em torno de 65% no Estado Estacionário). Vale a pena ressaltar que o consumo agregado é impulsionado pelo aumento do consumo de todas as famílias, incluindo as estranguladas financeiramente que não detêm empresas e que, portanto, não beneficiam diretamente da queda do IRC. Ainda assim, o consumo destas famílias aumenta, devido ao aumento do rendimento do trabalho. Que famílias veem

o seu consumo aumentar mais? As famílias não estranguladas financeiramente ou as estranguladas? Na nossa simulação, as famílias não estranguladas são as que têm o maior aumento de consumo, porque são diretamente beneficiadas pela redução do IRC sobre os lucros das empresas, das quais são detentoras, assim como indiretamente, por via do aumento do rendimento do trabalho. Neste sentido, o modelo prevê um aumento generalizado do consumo em simultâneo com um aumento da desigualdade do consumo entre os dois tipos de famílias aqui estudados. No entanto, este modelo não é adequado para estudar o que aconteceria à desigualdade de rendimento ou riqueza, uma vez que não incorpora outras dimensões cruciais que distinguem umas famílias das outras.

O impacto positivo no PIB é também impulsionado pelo aumento do investimento privado e, em menor escala, pelo aumento do investimento público. Os nossos resultados são similares aos apresentados num estudo recente, que usa um modelo de equilíbrio geral diferente e aplica-o nos Estados Unidos. O estudo «Tax Policy and Investment in a Global Economy» (University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper No. 2023–141), conduzido por G. Chodorow-Reich, M. Smith, O. Zidar e E. Zwick (2023), analisa o impacto de uma redução do IRC implementada pelo *Tax Cuts and Jobs Act* em 2017. Os autores concluem que uma redução da taxa marginal de IRC em 14 p.p. nos Estados Unidos aumenta o investimento e, assim, o capital das empresas domésticas no longo prazo em 3%. O nosso exercício implica que, para uma mesma redução de IRC em Portugal (em 14 p.p.), o capital total aumentaria 2,6%.

No que toca às relações com o exterior, sendo Portugal uma pequena economia aberta, parte significativa do aumento do

rendimento disponível é direcionada para o consumo externo, desta forma aumentando as importações de bens e serviços e, portanto, contribuindo negativamente para o comportamento da balança comercial. Como referido anteriormente, apesar de Portugal se tornar mais competitivo e com isso aumentar as suas exportações, este efeito não é suficientemente forte para contrabalançar o efeito descrito no início deste parágrafo, acabando a balança comercial por se deteriorar.

Importa lembrar que o modelo é caracterizado por apresentar os impostos sobre o consumo como variável responsável por controlar o rácio da dívida em relação ao PIB (equação 45)<sup>226</sup>. Assim, é necessário ter em consideração que todas as alterações ao IRC aqui estudadas não comprometem a capacidade de o Estado pagar o nível de despesa planeado nem colocam em causa a sustentabilidade da dívida pública. Se a receita fiscal cair face a uma redução do IRC — o que acontece em todas as simulações apresentadas neste estudo —, a despesa é financiada por um aumento do défice, e este défice é pago através de um aumento dos impostos sobre o consumo, o que acontece lentamente ao longo do tempo.

O impacto desta compensação fiscal sobre as decisões dos agentes económicos e consequentes dinâmicas agregadas da economia é bastante reduzido no curto e no longo prazo em todas as simulações aqui apresentadas. Isto deve-se a dois motivos. Em primeiro lugar, a queda da receita fiscal é reduzida. Em segundo lugar, o aumento da produção, do consumo, do investimento e dos salários financia uma parte substancial do défice contraído. Como demonstra o último gráfico da Figura 8.1, a deterioração do défice no seguimento da reforma, fruto da queda de receita devido à diminuição do IRC, começa a ser corrigida ainda no primeiro ano após a diminuição do

IRC, devido, precisamente, ao impacto positivo que a reforma tem na economia, o que faz aumentar as receitas do Governo. Em seguida, o défice mantém-se ligeiramente acima do seu nível inicial durante todo o período simulado, mas com uma clara tendência para voltar ao seu valor inicial.

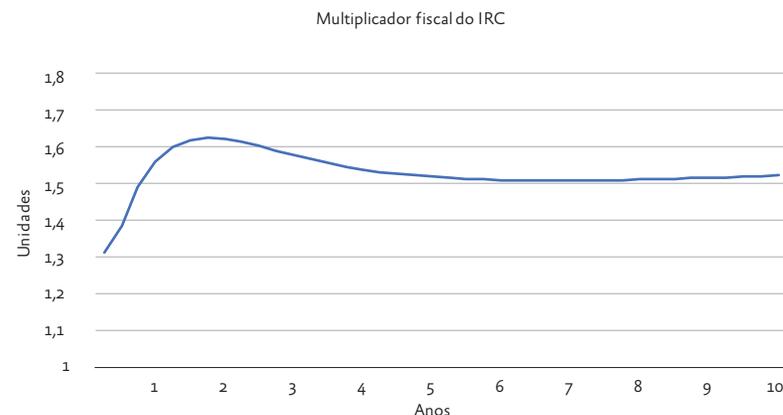
Como resultado, a taxa efetiva do imposto sobre o consumo aumenta muito pouco. Por exemplo, no primeiro exercício, em que simulamos o impacto de uma redução do IRC em 7,5 p.p. na economia portuguesa, a taxa deste imposto sobe apenas 0,2 p.p. após dois anos e 1 p.p. após dez anos. Apesar de diminuto, este impacto não é nulo. O aumento do imposto sobre o consumo desincentiva o consumo e incentiva a poupança e, assim, o investimento. Na Figura 8.1 notamos o impacto que os aumentos gradativos dos impostos sobre o consumo têm sobre a economia. O consumo começa a cair lentamente após atingir o pico do seu aumento, depois de aproximadamente dois anos e meio, enquanto o investimento, numa primeira instância, cai com o consumo, mas, numa segunda instância, começa a recuperar à medida que o incentivo ao investimento vai aumentando, em consequência do aumento dos impostos sobre o consumo.

Na Figura 8.2 reportamos o multiplicador fiscal para cada horizonte temporal simulado, sendo que definimos o multiplicador como o rácio entre o desvio acumulado do PIB em relação ao seu Estado Estacionário e o desvio acumulado da receita fiscal proveniente do IRC em relação ao seu Estado Estacionário<sup>227</sup>. As estimativas para o multiplicador são, no trimestre em que a reforma é efetuada, de cerca de 1,3 unidades. Tal significa que, ainda no primeiro ano após a reforma, os ganhos acumulados no PIB do país ultrapassam a queda

de receita que a medida provoca. No longo prazo, o multiplicador estabiliza num valor ligeiramente acima de 1,5 unidades.

Estes valores encontram-se de acordo com a literatura. Por exemplo, Ramey (2019)<sup>228</sup> reporta multiplicadores fiscais entre 2 e 3 unidades referentes a resultados que estimam o multiplicador fiscal de impostos através de métodos empíricos, mas multiplicadores abaixo da unidade quando a estimação é feita através de modelos estruturais, i.e., através de construções teóricas que modelizam de forma explícita os mecanismos de transmissão entre instrumento fiscal e atividade económica. Batini *et al.* (2014)<sup>229</sup>, por exemplo, reportam multiplicadores no intervalo de 0,7 a 1,2 unidades. As nossas estimativas encontram-se entre estes dois intervalos.

Figura 8.2 Multiplicador fiscal acumulado do IRC



Nota: O multiplicador fiscal acumulado do IRC em cada período é definido pelo rácio do acumulado dos desvios do PIB em relação ao Estado Estacionário com o acumulado dos desvios da receita fiscal proveniente do IRC em relação ao Estado Estacionário.

Como explicado anteriormente, o modelo apresenta uma regra orçamental através da qual os impostos sobre o consumo se ajustam automaticamente a mudanças na economia, de forma a manterem o défice relativamente estável. Contudo, pode haver outros mecanismos pelos quais o ajustamento orçamental é feito, como por exemplo através da diminuição de transferências sociais, do consumo público ou através do ajustamento dos impostos sobre o trabalho. Apresentamos seguidamente o modo como o impacto no PIB se altera sob diferentes regras orçamentais.

Para estes exercícios, no primeiro caso, fixámos a taxa de imposto sobre o consumo, tornámos as transferências sociais endógenas ao modelo e repetimos o exercício da reforma fiscal interna, onde simulámos a descida do IRC em Portugal. No segundo caso, tornámos o consumo público endógeno, de forma a ajustar-se para que

o déficit se mantivesse estável. No terceiro caso, seguimos o mesmo procedimento, tornando, no entanto, os impostos sobre o trabalho endógenos ao modelo.

O exercício demonstra que, quando a descida do IRC é simulada e o país mantém o déficit estável ajustando as transferências sociais (neste caso, diminuindo as transferências para compensar a queda de receita proveniente da descida da taxa de IRC), os impactos de curto prazo são negativos. Tal deve-se ao facto de uma grande parte das famílias depender diretamente destas transferências para as suas decisões de consumo, uma vez que são estrangidas financeiramente. No longo prazo, os ganhos são maiores. Por se tratar de um ajuste que não distorce preços, as decisões dos agentes também não são distorcidas — nomeadamente as de oferta de trabalho, de consumo e de investimento, que são fundamentais para o comportamento do PIB. Além disso, ao não afetar preços, a compensação via transferências não prejudica a competitividade fiscal de Portugal. Contudo, o impacto negativo no curto prazo — que, ainda por cima, se concentra nas famílias mais pobres — torna o ajuste orçamental por transferências indesejável.

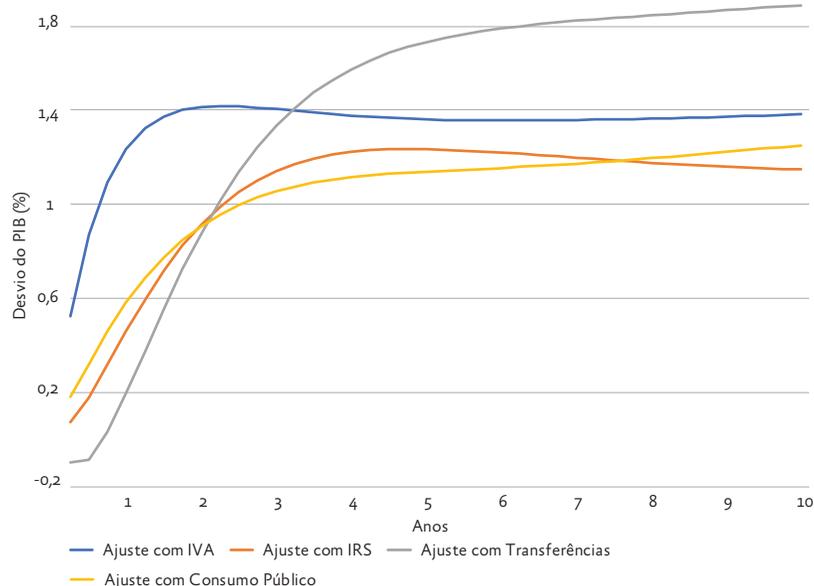
No caso de o ajuste ser feito via consumo público, tanto os ganhos de curto como de longo prazo são inferiores quando comparados com o ajuste via impostos sobre o consumo. Este resultado é consequência da existência de rigidez nominal<sup>230</sup> na economia, que faz com que o consumo público tenha um multiplicador fiscal elevado, como é frequentemente encontrado e documentado em trabalhos que usam modelos típicos novo-keynesianos. Ao compararmos com o exercício em que o ajuste é feito através de transferências sociais, o impacto no PIB no curto prazo passa a ser positivo, mas baixo, enquanto

o impacto no longo prazo é menor. O impacto no PIB de uma redução da despesa pública não afeta de forma tão significativa o rendimento das famílias estrangidas financeiramente, como no caso em que o ajuste é feito através de uma redução das transferências sociais, uma vez que as transferências sociais representam uma importante fatia do rendimento destas famílias e os efeitos da redução da despesa pública apenas se fazem sentir por via de efeitos de equilíbrio geral. Nomeadamente, na redução dos salários reais que acontece em resultado da diminuição da procura de trabalhadores por partes das empresas, que por sua vez vendem menos devido à redução do gasto público.

No caso do ajuste via impostos sobre o trabalho, os ganhos de curto prazo são também menos significativos do que com o ajuste via impostos sobre o consumo. Contudo, no longo prazo, os ganhos estruturais da economia seriam ligeiramente mais próximos, embora sempre menores.

Assim, concluímos que o ajuste orçamental via impostos sobre o consumo, por se tratar de impostos menos distorcivos, e por não ter, a curto prazo, tanto impacto no rendimento disponível das famílias como as transferências sociais ou o consumo público, conjuga os ganhos mais significativos de curto prazo.

**Figura 8.3** Simulação de aumentos percentuais do PIB face ao seu valor de Estado Estacionário inicial, para diferentes regras orçamentais



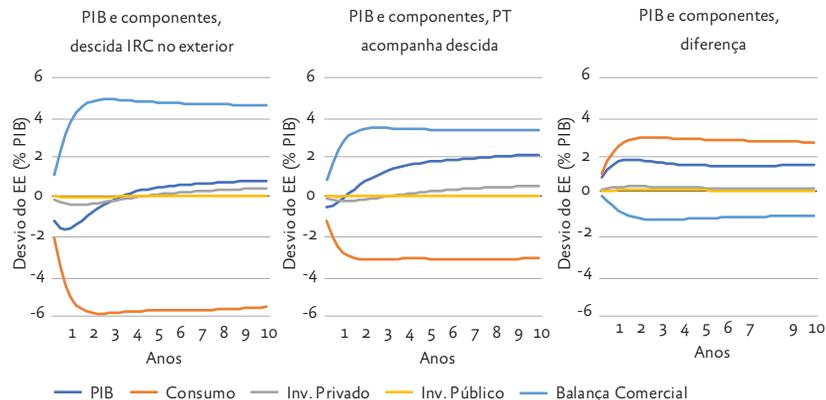
### 8.3.2 Competição fiscal internacional

Para realizar esta análise, simulámos reduções na taxa de imposto sobre os lucros das empresas, tanto no bloco da ZE como no bloco RdM, e analisámos o impacto que estas alterações têm na economia portuguesa. Em parte, este exercício é motivado por alguma diminuição da competitividade fiscal portuguesa, em comparação com outros países, especialmente os da Zona Euro, nos últimos anos (Figura 5.2). Como documentado anteriormente, a taxa agregada máxima de imposto sobre o rendimento das empresas em Portugal tem sofrido oscilações nos últimos anos, em consequência dos incrementos

verificados na Derrama Estadual, enquanto a tendência observada na maioria dos países foi a de diminuir estes impostos (ver, por exemplo, Heimberger [2021]<sup>231</sup>, que relata essa diminuição nos países da União Europeia desde 1995, assim como noutros países não pertencentes à OCDE).

Na tentativa de perceber como a diminuição da competitividade fiscal da economia portuguesa tem impactado a sua atividade, simulou-se uma diminuição dos impostos sobre as sociedades na ZE e no RdM da mesma magnitude da diminuição simulada na secção anterior (7,5 p.p.), sem se alterar o panorama fiscal português. Como exercício contrafactual, apresentam-se também os resultados no caso em que Portugal optaria por acompanhar a decisão dos blocos exteriores e descer a taxa em 7,5 p.p. A diferença entre os dois exercícios (em específico, a diferença entre o segundo e o primeiro) isola os ganhos que uma manutenção da competitividade fiscal internacional por parte de Portugal permite obter, ao acompanhar a redução de IRC verificada no estrangeiro.

**Figura 8.4** Funções de Impulso-Respostas do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e défice público



Nota: As Funções Impulso-Respostas (FIR) estão representadas como desvio percentual (em percentagem do PIB) em relação aos valores iniciais do Estado Estacionário. As FIR da última coluna representam a diferença entre a segunda e a primeira figuras.

Observando as FIR relativas a este exercício, verifica-se que, ao acompanhar a descida de IRC no estrangeiro, Portugal fica permanentemente com o PIB superior face ao que teria caso optasse por não acompanhar o exterior. A manutenção da competitividade reflete-se no aumento do consumo e do investimento privado.

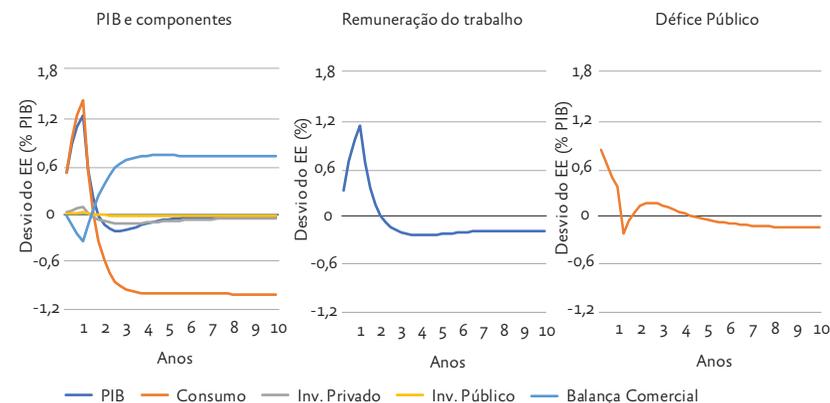
### 8.3.3 Reformas em «V» no IRC

Num terceiro exercício, simulámos uma descida inicial de 7,5 p.p. no nível do IRC português, semelhante ao exercício simulado na primeira secção de resultados. Contudo, decorrido um ano da reforma, simulámos uma reversão inesperada desta descida, com uma subida

de 7,5 p.p. (damos-lhe o nome de reforma em «V», dado que este movimento de contrarreforma ocorre num curto intervalo de tempo<sup>232</sup>).

O objetivo passa por quantificar os impactos que as mudanças não antecipadas no plano fiscal podem causar na economia. Embora a descida inicial seja rapidamente revertida, pretende-se com o exercício simular uma situação em que os agentes estão a tomar as suas decisões com base na informação que detêm e que acreditam que perdurará no tempo, e captar de que forma um choque altera o equilíbrio numa economia onde estes já tinham definido o seu «caminho» de escolhas com base noutras informações. Ou seja, o canal aqui captado não é apenas o do impacto na economia provocado por mudanças nas taxas, mas também a forma como as mudanças inesperadas alteram investimentos já em curso.

**Figura 8.5** Funções de Impulso-Respostas do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e défice público



Nota: As Funções Impulso-Respostas (FIR) estão representadas como desvio percentual (em percentagem do PIB) em relação aos valores iniciais do Estado Estacionário.

O que as FIR na Figura 8.5 indicam é que este exercício de reformas em «V» tem consequências negativas no longo prazo para o PIB — embora o equilíbrio final esteja perto do valor de Estado Estacionário inicial, o PIB acaba por nunca convergir para o seu valor inicial. O modelo, ao incorporar de forma realista custos de ajustamento a vários níveis (por exemplo, nas horas trabalhadas, no consumo ou no investimento), é capaz de captar os custos não recuperáveis em que se incorre de cada vez que as decisões têm de se reajustadas. O uso de recursos para fazer face a estes custos de ajustamento acaba por impactar negativamente o consumo, o investimento e o PIB da economia<sup>233</sup>. Neste exemplo, a reforma e a contrarreforma implicam custos de ajustamento elevados e, assim, demonstram que a instabilidade fiscal é, por esta via, prejudicial para a economia.

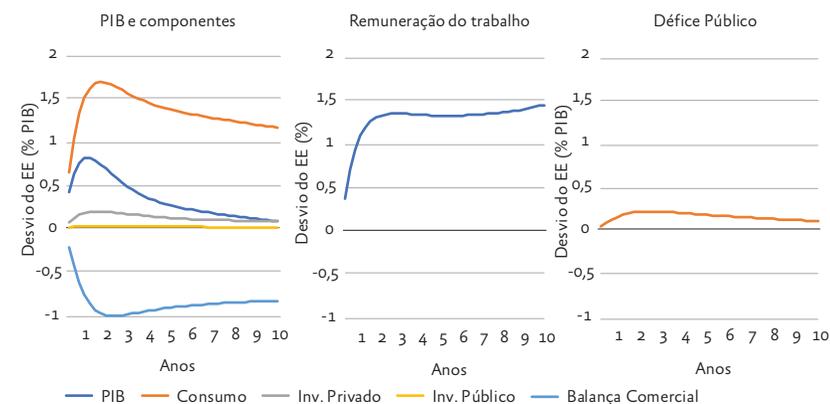
O impacto menos negativo no PIB face ao consumo prende-se com o facto de Portugal ser uma pequena economia aberta. A diminuição da procura doméstica deprime os preços domésticos face ao exterior, diminuindo as importações e aumentando as exportações. Este aumento da balança comercial acaba por amenizar a queda no PIB.

### 8.3.4 Reforma nos escalões superiores do IRC em Portugal

Simulados e avaliados os impactos do exercício em que se baixa o nível, nesta secção simulamos um exercício que se aproximaria à eliminação das derramas estaduais. Note-se que uma eliminação das derramas, ou, por outras palavras, uma redução das taxas efetivas apenas nos escalões superiores de lucros, junta um choque de nível a um choque de progressividade ao imposto.

Para este exercício, simula-se um corte da taxa nominal que cada um dos três escalões superiores enfrenta, de forma que a taxa média efetiva da economia sofra uma queda de um valor aproximado ao que acontece no exercício simulado na secção 8.3.1. Para tal, foi simulada uma redução mais acentuada da taxa para o escalão superior, que sofre um decréscimo de 10,5 p.p., enquanto o terceiro escalão sofre um decréscimo de 7,5 p.p. na sua taxa nominal, e o segundo escalão um decréscimo de 6,5 p.p. A taxa nominal do primeiro escalão mantém-se inalterada.<sup>234</sup>

**Figura 8.6** Funções de Impulso-Resposta do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e défice público.



Nota: As Funções Impulso-Respostas (FIR) estão representadas como desvio percentual (em percentagem do PIB) em relação aos valores iniciais do Estado Estacionário.

Como seria de esperar, este exercício impacta positivamente o PIB, o consumo e o investimento privado. Em comparação com a Figura 8.1, os ganhos no PIB, no curto e no longo prazo, são inferiores. Apesar de

as empresas no maior escalão do rendimento terem, neste exercício, sido sujeitas a um corte na sua taxa efetiva superior ao corte de 7,5 p.p. simulado na Secção 8.3.1, nesse exercício a descida foi aplicada de igual modo a todas as empresas, enquanto neste caso não.

O exercício indica assim que, através de um corte da taxa mais forte sobre os escalões superiores, que têm um peso elevado sobre a receita fiscal total do IRC, é possível alcançar resultados positivos e significativos, sem que seja necessária uma redução comum da taxa a todos os escalões. De notar que a correção orçamental via impostos sobre o consumo acaba por fazer com que o consumo, depois de uma melhoria substancial nos períodos iniciais, caia ligeiramente, à semelhança do PIB. Importa também notar que o investimento privado, apesar de apresentar um aumento mais ligeiro, acaba por ficar permanentemente em níveis superiores. Este ganho no investimento privado é idêntico ao ganho atingido no exercício da secção 8.3.1, sugerindo que serão as empresas dos escalões mais altos de IRC que, ao verem mais verbas serem libertadas via diminuição do imposto, decidem aumentar o investimento na economia. Assim, o modelo aponta para que baixar o IRC para todas as empresas ou baixar mais apenas para as empresas com maiores lucros induza um estímulo semelhante no investimento privado agregado. Em suma, os resultados neste caso apontam também, em comparação com a secção 8.3.1, para uma melhoria substancial do consumo, e (apesar de mais moderada) para uma melhoria do PIB e do investimento privado.

## 8.4 Conclusões

Os resultados das simulações do modelo que procuram analisar o impacto económico das principais mudanças históricas do IRC identificadas na primeira parte deste estudo — perda de competitividade fiscal face ao resto do mundo, aumentos da taxa máxima e ambiente de incerteza em relação às taxas de IRC devido a mudanças frequentes nas mesmas — indicam que Portugal, no cenário base considerado, enquanto pequena economia aberta, é gravemente afetado pela perda de competitividade fiscal, pelos aumentos da taxa máxima de IRC e pela incerteza.

Um primeiro exercício estudou o impacto de uma reforma que diminua a taxa efetiva paga por todos os escalões de IRC em Portugal. Este exercício consistiu na simulação do efeito de uma redução de 7,5 p.p. da taxa deste imposto nas principais variáveis macroeconómicas do país. A simulação aponta para um aumento do PIB em cerca de 1,44% no curto prazo (dois anos após a reforma), e 1,4% no longo prazo (após dez anos) — para contextualizar estes valores, entre 2000 e 2019 (excluindo, portanto, os efeitos adversos da pandemia de COVID-19), o crescimento médio anual do PIB *per capita* português foi de 0,8%. Incluindo 2020, o crescimento médio foi de 0,3%.<sup>235</sup> Adicionalmente, os resultados apontam para que os salários reais melhorem substancialmente, aumentando em 1,8% no longo prazo. Este último resultado sinaliza, em direção contrária ao senso comum, que as elevadas taxas do IRC incidem economicamente de forma relevante sobre os trabalhadores. Importa referir também que o multiplicador fiscal desta medida, apesar de estar dentro do leque de estimativas da literatura (cerca de 1,5 unidades no longo prazo), é consideravelmente

elevado. Quer isto dizer que, de acordo com as experiências realizadas através do modelo, uma redução acentuada do IRC deverá estar associada a um crescimento relevante do PIB português.

Um segundo exercício procurou captar o impacto da perda de competitividade fiscal da economia portuguesa ao longo dos anos. A tendência histórica da maioria dos países da Zona Euro e da OCDE (principalmente destes grupos de países, mas não só) tem sido de redução da carga fiscal sobre as empresas. Portugal não tem, como vimos, acompanhado essa tendência (pelo menos, ao mesmo ritmo). De forma a estudar como essa realidade pode impactar a atividade económica interna, simulou-se o efeito associado a uma redução do IRC na Zona Euro e no resto do mundo que não é acompanhada por Portugal. Os resultados apontam para uma diminuição do consumo agregado e do investimento privado que impulsionam uma resposta negativa do PIB português, caso Portugal decida não acompanhar a reforma exterior. Apesar disso, a perda de competitividade interna acaba por melhorar a balança comercial, contrabalançando até certo ponto o efeito no consumo e no investimento privado.

Um terceiro exercício procurou quantificar o impacto da instabilidade legislativa na atividade económica, simulando-se o efeito associado a oscilações consecutivas da taxa efetiva do IRC. Para tal, simulámos um exercício em que se dá uma reforma em «V», isto é, uma redução inicial da taxa efetiva do IRC, posteriormente revertida (dá-se uma «contrarreforma») num curto intervalo de tempo. Apesar de neste exercício a variação líquida da taxa de imposto face ao ponto de partida ser nula, o estudo conclui que uma reforma em «V», com as características assinaladas, acaba por diminuir ligeiramente o PIB no longo prazo. Uma possível explicação para este efeito estará na

alteração que a reforma fiscal em «V» introduz no itinerário decisório dos agentes. Por exemplo, uma empresa pode endividar-se mais para aumentar o seu investimento e inesperadamente ter de reverter estas decisões para fazer face ao novo aumento não antecipado da taxa do IRC. O estudo aponta para que os custos associados a essa reversão, no longo prazo, ultrapassem os ganhos obtidos no curto prazo.

No quarto e último exercício, simulámos uma eliminação da Derrama Estadual. Tal reforma representaria a junção de uma redução de nível com uma redução de progressividade, ambas simuladas separadamente em exercícios anteriores. Como seria de esperar, as melhorias estão em linha com os outros resultados. De notar que, uma vez que os escalões superiores têm um peso significativo sobre o total de lucros, os resultados deste exercício mostram que ganhos estruturais — neste caso, um aumento do PIB de cerca de 0,65% no curto prazo (após dois anos), e de perto de 0,2% no longo prazo (após dez anos) — podem ser atingidos apenas com alterações de taxas para os escalões superiores, isto é, sem necessidade de alterar as taxas de todos os escalões.

Assim, o modelo aponta no sentido de que as reformas que eliminem a progressividade do imposto tenham também impactos substanciais de longo prazo. Neste sentido, com base nos resultados dos exercícios anteriormente explicitados, é recomendável uma redução geral da taxa de IRC para todas as empresas, bem como uma eliminação das derramas estaduais e municipais, acompanhada das necessárias medidas de ajustamento orçamental. Estas medidas de redução do IRC permitiriam, por um lado, reforçar a competitividade fiscal da economia portuguesa face ao exterior e, simultaneamente, simplificar o IRC, devolvendo-o à sua matriz e natureza proporcional.

O modelo utilizado capta os impactos de primeira ordem através de uma especificação de «forma reduzida», calibrada de acordo com os dados e as evidências empíricas da economia portuguesa. Apesar disso, importa também referir algumas limitações do modelo, com canais a carecerem de uma modelação explícita.

A título de exemplo, seria interessante analisar de que forma as alterações à taxa de IRC induzem um reajustamento da estrutura de capital ótima escolhida pelas empresas, e que impacto tal reajustamento teria na amplificação dos efeitos da reforma fiscal na atividade económica. O modelo também não tem em linha de conta a incerteza regulatória, ou seja, de que maneira é que uma maior incerteza sobre o quadro fiscal futuro afeta as decisões dos agentes. Desta maneira os resultados obtidos relativamente ao impacto das sucessivas alterações ao IRC são conservadores. Adicionalmente, apesar de a nossa extensão do modelo introduzir empresas com diferentes níveis de lucro, existem algumas heterogeneidades que pode ser interessante estudar, por exemplo, ao nível setorial: diferentes empresas podem fazer parte de setores de atividade que estão mais ou menos expostos à concorrência internacional, o que as leva a reagir a reformas fiscais de forma diferente.

Nestes dois exemplos, não havendo uma modelação explícita de um sistema financeiro no primeiro caso, nem de uma heterogeneidade mais complexa no segundo caso, o modelo não permite analisar o modo como tais mecanismos impactariam os nossos resultados. Estender, num futuro estudo, o modelo nesse sentido pode ser promissor para tornar a análise mais granular e compreender outros mecanismos de equilíbrio geral que orientam a resposta da economia a uma reforma fiscal do IRC.

## Capítulo 9

# Medidas para lidar com a instabilidade fiscal

### 9.1. Introdução

Entre as várias conclusões extraídas da aplicação do modelo económico trabalhado pela equipa de investigadores do presente estudo e calibrado para a economia portuguesa e apresentadas nos capítulos anteriores, o efeito negativo da instabilidade legislativa nas variáveis económicas analisadas, designadamente no contexto do que definimos como reformas em «V» (i.e., situações em que, a uma reforma do imposto sobre sociedades destinada a promover o investimento, se segue um movimento legislativo de sinal contrário, num reduzido intervalo temporal), é particularmente impressionante.

A instabilidade no domínio fiscal ou, se preferirmos, a perceção do sistema fiscal português como instável, enquanto fator que desfavorece o investimento e a confiança dos investidores, encontra-se documentada em inquéritos<sup>236</sup>, textos de opinião<sup>237</sup> e, mais ocasionalmente, em manuais<sup>238</sup> e literatura da especialidade<sup>239</sup>. Neste plano, o levantamento que agora se apresenta impressiona e convida a uma reflexão adicional, na medida em que não se compreenderia que, num estudo desta natureza, não se propusessem caminhos e soluções para responder a este diagnóstico.

As causas de tal instabilidade, infelizmente, também não têm merecido, entre nós, reflexão assídua em trabalhos de investigação, seja no plano

jurídico, seja no plano económico, seja no de outras ciências sociais relevantes para a sua análise.

Começando por considerar o quadro legislativo de enquadramento da atividade legiferante do Estado em matéria fiscal, verifica-se que este, no que diz respeito à questão ora enunciada, é praticamente inexistente. Desde logo, a Constituição não proporciona nenhuma norma que inculque no legislador fiscal um desígnio de estabilidade, seja no plano programático, seja no plano da regulamentação da própria atividade legislativa. Por outro lado, nem a Lei de Enquadramento Orçamental, nem a LGT, com os limites que lhe têm sido apontados na doutrina<sup>240</sup>, oferece nenhuma disciplina adicional que vincule a produção de normas fiscais de teor substantivo.

Perante este vácuo legislativo, o legislador fiscal não se encontra sujeito a quaisquer limitações específicas no que diz respeito, por exemplo, à imposição de um período prévio de discussão pública devidamente regulamentado e informado, à mensuração de impacto económico das propostas, ao diferimento temporal para a entrada em vigor de normas fiscais ou à sua avaliação *ex post* e à sua estabilidade futura. Estas são matérias cruciais para garantir a estabilidade da lei fiscal, designadamente no que diz respeito a reformas fiscais estruturais.

No plano do que tem sido, entre nós, a prática legislativa, verifica-se que a pertinentemente designada reforma fiscal permanente<sup>241</sup>, i.e., a alteração regular das leis fiscais, o mais das vezes no contexto de leis orçamentais<sup>242</sup>, tem gerado, desde a aprovação do Código do IRC, uma profusão de alterações legislativas, tantas vezes de intuito reativo e desvinculadas de opções de política fiscal assumidas e competentemente justificadas, designadamente no que se refere aos seus impactos<sup>243</sup>.

De facto, a este inegável influxo de alterações legislativas em matéria fiscal com fonte na lei do orçamento, ele próprio aglutinador de grande parte das modificações identificadas neste estudo, é possível apontar vários defeitos.

Desde logo, a estrutura e, bem assim, a finalidade da Lei do Orçamento do Estado e, ainda, o seu contexto político imediato e anual, tendem a desvirtuar a discussão pública que se considera desejável num domínio tão relevante para o investimento e para os demais agentes económicos envolvidos no processo produtivo e nas decisões de investimento, prejudicando, por conseguinte, a transparência do processo de modificação dos códigos fiscais em geral e, em particular, do IRC.

Por outro lado, verifica-se ser comum, entre nós, que a lei fiscal se encontre insuficientemente regulamentada, não se disponibilizando aos operadores jurídicos e económicos um quadro suficientemente detalhado e municiado de exemplos práticos que auxiliem na resolução dos problemas concretos do dia a dia. Sendo certo que existem, entre nós, obstáculos constitucionais à regulamentação, com eficácia

externa, de atos legislativos<sup>244</sup>, tal regulamentação não será impossível no quadro constitucional existente.

Assim, tal «regulamentação», quando existe, encontra a sua disciplina concentrada nas circulares da Autoridade Tributária e Aduaneira. Ora, tal «regulamentação» é intrinsecamente limitada, na medida em que apenas vincula os serviços verticalmente.

De outra perspetiva, como se constatou, a história legislativa do IRC foi também marcada por movimentos de reforma que produziram alterações relevantes na sua fisionomia, mantendo-se estáveis, no entanto, as suas macrocaracterísticas.

Com a sua coordenação técnica tipicamente atribuída a comissões de reforma, compostas por um misto de peritos oriundos da academia, das autoridades fiscais e da prática jurídica e contabilística privada, o modelo encontrado em Portugal para revisão sistemática do quadro legal relevante do imposto sobre sociedades constitui uma solução *ad hoc*, assente na experiência técnica e nos bons ofícios dos indivíduos que compuseram estes órgãos transitórios por natureza.

A sua natureza eventual e transitória denuncia, desde logo, uma terceirização da função do Governo de determinar e fazer executar a política fiscal. Opõe-se a um modelo em que os órgãos políticos competentes contam, a título permanente, com o apoio técnico de organismos que, com maior ou menor independência funcional, se dediquem ao estudo contínuo dos temas e das soluções de política fiscal relevantes, numa ótica multidisciplinar.

Sucedem, por outro lado, que o quadro legal regulador das reformas fiscais estruturais é, também ele, exíguo ou inexistente. De facto, nem

no plano constitucional, nem no plano infraconstitucional, se encontra normativo parametrizador que promova um carácter estabilizador das soluções oriundas de processos de reforma. Será esta, no entanto, outra área a intervir, de forma a delimitar alterações ao longo do tempo das normas oriundas de processos organizados de reforma.

Aqui chegados, no próximo subcapítulo descrevemos a metodologia e os resultados produzimos por uma comparação internacional que realizámos para, na seguinte, fecharmos este trabalho, enunciando algumas soluções que poderão ser ponderadas para reduzir a instabilidade da lei fiscal, designadamente no seguimento de reformas fiscais estruturais, procurando, neste exercício, apresentar algumas vantagens e desvantagens associadas a diferentes abordagens.

## 9.2. Comparação internacional

A apreensão das várias soluções existentes no plano internacional que contribuem para a estabilização dos enunciados legislativos em matéria fiscal não se apresenta fácil. Desde logo porque se trata de informação dispersa, que se apresenta em línguas muito distintas e inserida em contextos constitucionais próprios e diferenciados.

Por outro lado, verifica-se que as principais bases de dados internacionais de referência não dedicam uma secção ou um capítulo a estas matérias, estando mais focadas na explicitação das soluções substantivas, o que, de resto, bem se compreende.

Assim, sendo, a recolha de elementos que permitam ponderar as experiências internacionais relevantes neste domínio encontra-se dificultada, a que acrescem as dificuldades resultantes do intervalo temporal limitado em que a mesma teria de ser realizada.

Neste sentido, no plano metodológico, e de forma a ultrapassar estas mesmas dificuldades, optou-se pelo chamado método do questionário. A aplicação desta metodologia no presente trabalho pode ser descrita da seguinte forma:

Para recolha da informação, foi criado um questionário (cfr. Anexo III), apresentado quase integralmente numa estrutura binária que exigiu aos participantes uma resposta afirmativa ou negativa a cada uma das questões colocadas. Em caso de resposta afirmativa, foi pedido aos participantes que proporcionassem maior detalhe, de forma a permitir a obtenção de informação mais pormenorizada a respeito de cada um dos temas.

Os dados recolhidos através do questionário possibilitaram efetuar: (i) uma análise quantitativa, com o intuito de avaliar as frequências para cada questão, e (ii) uma análise qualitativa, através do recurso a questões abertas, com vista a complementar a informação qualitativa, inseridas em cada uma das questões de resposta.

O questionário dirigido a peritos abrange 50 jurisdições<sup>245</sup>, tendo sido enviado no dia 7 de julho de 2022, e a última resposta ponderada obtida no dia 15 de julho de 2022.

Fixada a metodologia, importa olhar para o teor das respostas obtidas e procurar identificar tendências.

Entre as 34 respostas obtidas verifica-se que a Constituição de 16 Estados, de um modo genérico, consagra regras e princípios que servirão para proteger a estabilidade da lei fiscal. Muitas destas regras e princípios, como, por exemplo, a reserva de lei, o princípio

da legalidade e da proteção da confiança, encontram também respaldo na CRP<sup>246</sup>.

A estrutura do poder legislativo em duas câmaras, bem como a composição parlamentar que tipicamente promove governos de grande coligação, são apontadas como fatores que promovem a estabilidade no caso neerlandês.

Num plano mais específico, isto é, procurando perscrutar soluções supra legislativas destinadas a proteger a estabilidade da lei fiscal, será pertinente referir a resposta do representante do Peru, que aponta a possibilidade de celebrar com o Governo acordos de estabilidade fiscal que permitem garantir a manutenção do quadro fiscal independentemente do resultado de alterações legislativas futuras.

Já na Argentina, vários incentivos fiscais são aprovados pelo legislador, juntamente com uma cláusula de estabilidade fiscal.

Em Portugal, como sabemos, existe a possibilidade de as empresas celebrarem contratos fiscais com o Estado, os quais permitem aplicar um conjunto de benefícios fiscais em troca da realização de investimentos elegíveis considerados estratégicos<sup>247</sup>. Tal mecanismo, todavia, tem um alcance diferente do peruano e do argentino, que se destinam simplesmente a assegurar a estabilidade do quadro fiscal contemporâneo com o de qualquer investimento, portanto, sem um requisito forte de condicionalidade imposto ao sujeito passivo.

Entre os peritos representantes de 34 jurisdições que apresentaram respostas ao questionário, quatro deles (Peru, Indonésia, Espanha e Filipinas) referem que, como regra geral, a lei orçamental nas suas jurisdições não contém alterações aos códigos fiscais. Enquanto

no Peru a proibição específica decorre do texto da Lei Fundamental, no caso espanhol, sempre um referencial importante por conta da proximidade jurídica e geográfica, verifica-se que se autorizam alterações na lei orçamental, desde que o seu conteúdo não seja inovador e se circunscreva à mera alteração técnica de taxas e valores de referência.

A maior parte dos peritos das jurisdições consultadas que proporcionaram respostas ao questionário referem que o trâmite legislativo para propositura, discussão e aprovação de leis fiscais não difere do que se aplica à aprovação dos atos do poder legislativo em geral. Neste ponto particular, e uma vez mais, nas jurisdições em que o poder legislativo se encontra dividido em duas câmaras, existe a convicção de que tal configuração é um garante de estabilidade legislativa, o que se compreende, ante a necessidade de consensualizar enunciados de alteração legislativa entre câmaras que, normalmente, refletem sensibilidades distintas e representativas da realidade dos respetivos países.

Relativamente à proteção da estabilidade das alterações promovidas em processos formais de reforma fiscal, designadamente sempre que as mesmas resultem do trabalho de comissões especificamente nomeadas para o efeito, é de referir o caso da Indonésia, onde este tipo de alterações se encontra protegido pela ação *a posteriori* de um órgão permanente (*tax supervisory committee*) e pela ação do provedor de justiça indonésio.

Entre as 34 jurisdições para as quais foi possível obter resposta, 18 referem que existem regras que se impõem à discussão e aprovação de leis fiscais, designadamente períodos de *vacatio legis* específicos

ou normas que regulam a discussão prévia de projetos legislativos. Em algumas jurisdições, estas regras serão comuns às que se aplicam à aprovação de legislação nos demais domínios. Outras preveem regras específicas, reconhecendo, para este efeito, a particularidade da lei fiscal.

Na Eslováquia verifica-se que, de forma a garantir a estabilidade da lei fiscal e a previsibilidade do sistema, as alterações fiscais mais relevantes entram em vigor a 1 de janeiro do ano seguinte.

Já o procedimento de aprovação destas alterações contempla um período de comentário a diversos níveis, designadamente da entidade proponente e do Governo.

Já na Roménia e na Polónia prevê-se normalmente um período de discussão pública, pelo que a lei fiscal entra em vigor apenas passados alguns meses ou mesmo no ano seguinte.

Na Eslovénia, o procedimento de aprovação de alterações legislativas apresenta-se detalhadamente regulamentado. Assim, a nova lei deve incluir obrigatoriamente um título, uma introdução e o corpo do texto, além da razão que preside à sua propositura e aprovação, que deverá encontrar-se justificada num relatório. O conteúdo típico de cada uma destas partes é, também ele, previsto. Assim, a introdução, entre outros aspetos, deverá especificar o diagnóstico e a razão de ser da lei cuja aprovação se pretende, os objetivos, princípios e soluções, uma estimativa dos seus impactos orçamentais e demais impactos financeiros, uma declaração específica caso a lei pressuponha a utilização de recursos financeiros no contexto de um exercício em curso, i.e., quando o respetivo orçamento já se encontra aprovado. Já o relatório deverá incluir uma explicação do conteúdo e objetivo de

cada um dos artigos, bem como das inter-relações estabelecidas entre os mesmos. É ainda relevante notar que, caso algum destes elementos, bem como outros elementos obrigatórios, não se encontre presente, o presidente do Parlamento poderá determinar que o proponente complete a proposta, concedendo-lhe, para o efeito, um prazo máximo de 15 dias. Não sendo as falhas supridas no referido prazo, assume-se que a proposta não será considerada para discussão e votação. Uma solução similar é também prática no Peru.

De acordo com a resposta apresentada pelo perito suíço, a prática legislativa neste país é de que as propostas de alteração fiscal entrem em vigor apenas dois anos após a sua aprovação, sem que lhes seja atribuído nenhum efeito retroativo.

No México, de acordo com as respostas apresentadas, existirá uma obrigatoriedade de concentrar a apresentação de alterações fiscais no momento de discussão e aprovação do Orçamento. Exige-se, ainda, que seja determinado o impacto nas receitas fiscais e noutras variáveis económicas relevantes.

A obrigatoriedade de proceder a uma mensuração dos impactos da lei nova ou das alterações à lei em vigor é um requisito em 20 das 34 jurisdições para as quais foi possível obter uma resposta ao questionário. Entre estas 20, cinco delas referem que a mensuração incide sobre o impacto da lei na receita fiscal.

Há ainda um número relevante de respostas que apontam para a mensuração de outros impactos, para além dos estritamente conexos com a receita fiscal, detalhando, algumas delas,

a intervenção de órgãos permanentes de controlo e supervisão.

Assim, destacam-se as seguintes respostas:

- Irlanda: O Comité de Supervisão Orçamental, estabelecido para tornar mais representativo o papel do Parlamento no procedimento orçamental, revê as propostas do ponto de vista do seu potencial impacto macroeconómico e de todos os ângulos potencialmente relevantes com impacto no orçamento. Adicionalmente, o Comité Consultivo Fiscal Irlandês, um órgão independente, avalia as previsões orçamentais, bem como as propostas de política orçamental, publicando dois relatórios anuais. Finalmente, o Comité de Ligação com as Autoridades Fiscais revê e apresenta recomendações com o intuito de tornar mais eficiente a administração dos impostos indiretos, do imposto do selo e do IVA;
- Itália: Exige-se que a lei nova apresente uma estimativa de impactos tanto na receita fiscal como nas principais variáveis económicas;
- Espanha: Apesar de não ser obrigatório que a proposta de lei inclua um relatório que contemple a mensuração dos seus impactos, o Conselho de Estado tem competência (meramente consultiva), autonomia funcional e estatuto constitucional próprio, podendo apresentar um relatório prévio a respeito da adequação das soluções legislativas incluídas em dada proposta;
- Suécia: De acordo com o procedimento seguido, em geral, para a aprovação de quaisquer propostas legislativas, portanto sem particularidade no plano da lei fiscal, uma proposta de lei do Governo deverá incluir uma explicação de motivos, bem

como uma avaliação por um órgão próprio, o Conselho Legal, um órgão constituído por juizes do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo e que exerce competências consultivas no âmbito do procedimento legislativo. As leis fiscais contêm, ainda, normalmente, uma previsão dos seus impactos na receita fiscal, bem como noutras variáveis macroeconómicas, ainda que tal avaliação não resulte de uma imposição legal específica. Uma apreciação negativa por parte do Conselho Legal, não sendo vinculativa, tem normalmente efeito dissuasor sobre o proponente;

- Luxemburgo: Sempre que uma proposta de alteração seja suscetível de causar um impacto orçamental negativo, deve ser acompanhada de um relatório que determine as alterações orçamentais necessárias para a acomodar após a sua aprovação;
- Roménia: Devem ser mensurados os impactos socioeconómicos bem como orçamentais, tanto no curto prazo (período em curso), como num prazo mais alargado de cinco anos;
- Alemanha: A prática legislativa é de que qualquer proposta deverá incluir na sua introdução os seus respetivos efeitos orçamentais e os custos de cumprimento, com uma previsão da estimativa de receita que lhe corresponde;
- EUA: O Congressional Budget Office apresenta uma estimativa do custo atribuído a praticamente todas as propostas de lei. Tal estimativa procura mensurar o efeito associado à aprovação da proposta face a uma referência que é dada pela situação atual (pré-aprovação). Para além do impacto fiscal, é comum que se apresentem estimativas relativas a outras variáveis

económicas, não apenas numa perspetiva estática, mas também numa perspetiva dinâmica, isto é, procurando capturar os efeitos comportamentais associados à proposta.

Entre as respostas recolhidas, constata-se que países como a Indonésia e a Suíça indicam que existe uma prática de sujeitar as propostas ao crivo de modelos de microsimulação. De notar que as respostas relativas a dez países apontam para que as autoridades fiscais dos respetivos países disponham de ferramentas de microsimulação de impactos.

No que diz respeito à obrigatoriedade de proceder a uma avaliação de impactos *ex post*, constata-se que 11 das 34 jurisdições consultadas responderam afirmativamente. Com exceção do México, em que esta função é normalmente desempenhada por um comité eventual, nos restantes países, esta tarefa está a cargo de uma ou mais instituições permanentes, na esfera do poder legislativo e do poder executivo.

Finalmente, em 25 dos 34 inquiridos existirá um órgão ou estrutura próprio que se dedica ao estudo continuado de soluções de política fiscal. Na maioria dos casos (18), este organismo encontra-se na órbita do Governo, sendo que, apenas no caso da Hungria e da Grécia, esta função é exercida no Parlamento. No caso irlandês verifica-se que as mesmas entidades responsáveis pela apresentação de pareceres sobre as propostas legislativas estão encarregues do estudo continuado da política fiscal. Na Suíça, a função é exercida no interior das autoridades fiscais. Em França, a função compete ao Tribunal de Contas e, na Alemanha, a um conselho de peritos.

### 9.3. Propostas

Enunciadas as questões relevantes e apresentado o estudo comparativo que realizámos, importa, neste ponto, dar conta de algumas propostas que têm por objetivo contribuir para uma maior estabilidade fiscal em Portugal, seja diretamente, reduzindo o apetite por alterações fiscais conjunturais, seja indiretamente, através de propostas com o intuito de melhorarem a qualidade dos enunciados legislativos.

Em conjunto, tais propostas destinam-se a ser discutidas num plano alargado, de forma a poderem contribuir para a criação de um quadro institucional robusto capaz de conter o fenómeno da instabilidade legislativa e promover melhores leis tributárias.

Atento o objeto do presente estudo, as propostas infra focam-se na tributação do rendimento das empresas e cingem-se, no seu âmbito, ao plano infraconstitucional. Estas, no entanto, e em tese, poderiam ser equacionadas igualmente num plano mais abrangente, desde logo porque o fenómeno da instabilidade está longe de ser privativo do IRC.

#### 1) Alterações ao quadro legislativo para promover a estabilidade fiscal

Justifica-se, na senda das experiências internacionais aqui documentadas, ponderar algumas modificações no quadro legislativo com preponderância na disciplina da produção legiferante em matéria tributária. Tais instrumentos são, por excelência, a Lei de Enquadramento Orçamental e a LGT.

Desde logo, a escolha entre estes dois instrumentos poderá ter consequências que deverão ser adequadamente ponderadas. Tal decorre do valor jurídico-constitucional atribuído a uma e outra lei. A LGT, como sabemos, não tem valor reforçado, o que significa que pode ser alterada por lei ordinária ou mesmo por decreto-lei. Quer isto dizer que, no atual quadro constitucional, a inclusão de normas disciplinadoras da produção legislativa na LGT será sempre mais suscetível de ser explícita ou tacitamente ultrapassada, sem que seja necessário nenhum agravo legislativo ou, mesmo, político.

Por outro lado, pode equacionar-se a inclusão de normas com este intuito e natureza na Lei de Enquadramento Orçamental. A Lei de Enquadramento Orçamental é, essencialmente, uma lei sobre a despesa do Estado. Em sentido estrito, e apesar da prática (reiterada), entre nós, de introduzir alterações às leis tributárias nas leis orçamentais, tais alterações não deixam de constituir verdadeiros «cavaleiros orçamentais»<sup>248</sup>. Esta inclusão, embora se afigure possível, suscita complexidade acrescida.

Desde logo, ante o carácter materialmente reforçado desta lei, a inclusão deste tipo de disciplina jurídica nessa sede poderá induzir um maior grau de rigidez no quadro legal. Se é verdade que tal rigidez assegurará, à partida, uma maior imutabilidade dos enunciados legislativos, promovendo, assim, a estabilidade do sistema, por outro lado, seria provavelmente necessário disciplinar procedimentos de exceção que assegurassem, *in limine*<sup>249</sup>, ao menos em certas situações, devidamente tipificadas e / ou mediante a observância de um determinado procedimento de aprovação e debate parlamentar, a possibilidade de aumentar, no imediato, a receita do Estado.

Para além do que referimos em matéria de rigidez da solução, existem ainda alguns impactos a considerar que poderiam estar associados a uma tal solução. Em primeiro lugar, é possível que uma solução de cariz mais rígido possa ter impacto (cremos que positivo) no controlo da despesa pública. Não sendo possível lançar, sem restrições, impostos adicionais «a meio do jogo» para colmatar desequilíbrios gerados do lado da despesa, crê-se que poderá induzir a adoção de melhores práticas na gestão da despesa corrente do Estado.

Por outro lado, uma vez mais dependendo do alcance que se pretendesse conferir a este tipo de soluções, verifica-se que a introdução de uma cláusula geral de rigidez orçamental vinculada por um certo tipo de receita não circunscreveria o seu raio de ação ao IRC. Ora, a fisionomia da lei de enquadramento, e a necessidade de configurar este tipo de alterações com o seu conteúdo e natureza tal como determinados pela Constituição, não parece facilitar uma solução que se restringisse ao IRC.

Em face dos motivos referidos, caso se pretenda privilegiar um naipe de soluções mais flexível, e/ou caso se elejam soluções apenas dirigidas ao IRC (ou pelo menos conservar essa possibilidade), afigura-se-nos que a introdução de normas jurídicas na LGT será sempre menos problemática. A «desvantagem», no entanto, como, de resto já referimos, seria o facto de a LGT não dispor de valor reforçado.

Neste sentido, uma vez mais trazendo à colação o aprendizado adquirido através do estudo das experiências internacionais, poderão ser ponderadas alterações à LGT com a seguinte configuração:

- Inclusão de um artigo no Título I, Capítulo I, «Princípios gerais», de forma que da LGT passe a constar que o Estado deve assegurar a estabilidade do sistema fiscal, e designadamente da tributação sobre os lucros das empresas, como forma de garantir a atração e a consolidação do investimento nacional e estrangeiro:

(i) O quadro legislativo português não contempla nenhuma norma destinada a assegurar a estabilidade do sistema fiscal. Por outro lado, tal como, de resto, fica bem patente no estudo que agora se apresenta, existe uma correlação direta entre a estabilidade da lei fiscal, designadamente do IRC, e as principais variáveis económicas, o que, de resto, corresponde às prioridades dos investidores, das empresas, e das organizações do setor reveladas, ano após ano, através de inquéritos e declarações públicas.

(ii) Por outro lado, tomando por base a literatura científica que aponta para o caráter distorcivo e promotor de ineficiência na alocação de recursos do imposto sobre o rendimento das empresas, parece-nos ser lícito concluir que o IRC deveria estar ligado à estratégia do país para atrair o investimento, sem esgotar a sua finalidade na arrecadação de receita. Até porque, considerando o perfil da receita fiscal em Portugal, o IRC está muito longe de ser a sua principal fonte, o que deveria suscitar um amplo debate em torno dos custos e dos benefícios de operar, hoje, o imposto sobre os lucros das empresas mais gravoso de toda a OCDE.

- Inclusão no Título I, Capítulo II, «Normas Tributárias», de uma nova disciplina da produção normativa em matéria tributária, a qual, dependendo das opções do legislador, poderia cobrir o seguinte âmbito<sup>250</sup>:

(i) Criação de uma norma limitadora genérica da produção de efeitos das alterações legislativas em matéria tributária. Para tanto, julga-se adequado estabelecer que tais regras não entrem em vigor antes do dia 1 de janeiro do ano civil seguinte e, em caso algum, antes de transcorridos pelo menos seis meses contados da sua aprovação. Seria, no entanto, possível ponderar, como no caso suíço, um prazo mais alongado, necessário ou eventual, estimulando, assim, uma maior discussão pública das alterações legislativas e facilitando o período de adaptação das empresas e dos demais operadores jurídicos (incluindo a Autoridade Tributária e Aduaneira) a novas disciplinas jurídicas. Esta regra geral não deveria, no entanto, precluir a possibilidade de recorrer a um procedimento mais acelerado, nomeadamente quando se verificarem situações de exceção (por exemplo, uma crise financeira grave e carente de financiamento do Estado), sujeitando-se, porém, a utilização de tal procedimento urgente ao controlo político do Parlamento.

(ii) Inclusão de uma norma a referir que as alterações fiscais são preferencialmente incluídas em diplomas legais autónomos e não na Lei do Orçamento.

(iii) Em paralelo, a criação de uma regulamentação jurídica destinada a conferir proteção acrescida contra a instabilidade legislativa no caso de normas oriundas de processos formais de reforma fiscal<sup>251</sup>, impondo legalmente um período prévio de discussão pública devidamente regulamentado e informado, a mensuração de impacto económico das propostas (v.g. modelos de microssimulação ou outros), o diferimento temporal para a entrada em vigor de normas fiscais, a sua avaliação *ex post* e a sua estabilidade futura num período temporal determinado (o qual só poderia ser alterado ou interrompido em casos absolutamente excecionais e devidamente fundamentados).

(iv) A lei passaria, por conseguinte, a estabelecer, de forma detalhada, as regras aplicáveis ao período de discussão pública, estabelecendo, por exemplo: a forma e os prazos para disponibilização dos materiais necessários à avaliação das alterações legislativas propostas, incluindo os respetivos estudos de impacto, que passariam a ser, por regra, obrigatórios nos termos a designar pelo legislador; as entidades responsáveis por gerir e monitorar a discussão pública, que passaria a ter um período mínimo obrigatório; os prazos e formalidades para o convite e a apresentação de documentos e comentário; a disciplina da realização de audições públicas; os termos e os prazos para a incorporação de alterações nos enunciados legislativos; a realização de estudos com o objetivo

de determinar e mensurar os impactos a posteriori, designadamente no caso de benefícios fiscais. A lei deveria, ainda, tipificar as situações em que a referida regra geral poderia ser afastada ou, alternativamente, utilizados procedimentos simplificados, por exemplo, quando que se considere que as alterações a introduzir não são suscetíveis de produzir impactos relevantes. Tais procedimentos simplificados não seriam, em caso algum, aplicáveis às normas oriundas de reformas fiscais, de forma a reforçar estes procedimentos como o meio preferencial de promover alterações ao IRC.

Adicionalmente, julga-se pertinente regulamentar, porventura em diploma autónomo, a disciplina técnica relativa à realização de estudos de impacto a realizar em momento anterior e posterior à entrada em vigor de alterações legislativas.

Neste particular, e desde logo, importará que a lei tipifique o tipo de instrumentos que deverão encontrar-se à disposição dos titulares da função legislativa. Este regime jurídico deverá, portanto, e *inter alia*, determinar o quadro institucional responsável pela construção, desenvolvimento e atualização de modelos de previsão e mensuração, a tipologia desses modelos (v.g. modelos de microssimulação ou outros), o levantamento e resolução de questões relevantes em matéria de proteção de dados e de sigilo que possam obstar ao correto funcionamento desses modelos (v.g. na medida em que funcionem com base em dados concretos dos sujeitos passivos) e, bem assim, a utilização dos dados e relatórios por instituições externas (v.g. instituições académicas), seja para benefício do Estado

(v.g. ações de cooperação), seja para o avanço da ciência económica e jurídica ou noutras áreas conexas com a fiscalidade.

Finalmente, importa referir que a Constituição da República Portuguesa não contempla nenhuma norma destinada a assegurar a estabilidade do sistema fiscal. Por outro lado, tal como fica bem patente no estudo que agora se apresenta, existe uma correlação direta entre a estabilidade da lei fiscal, designadamente do IRC, e as principais variáveis económicas, o que, de resto, corresponde às prioridades dos investidores, das empresas e das organizações do setor, reveladas, ano após ano, através de inquéritos e declarações públicas.

Assim, tomando por base a literatura científica que aponta para o caráter distorcivo e promotor de ineficiência na alocação de recursos do imposto sobre o rendimento das empresas, parece-nos ser lícito concluir que o IRC deveria, no plano da sua inserção no sistema jurídico na sua globalidade, passar a estar associado a uma estratégia do País para atrair o investimento, sem esgotar a sua finalidade na arrecadação de receita fiscal. Até porque, considerando o perfil da cobrança de impostos em Portugal, o IRC está muito longe de ser a sua principal fonte de receita, o que deveria suscitar um amplo debate em torno dos custos e dos benefícios de ser, hoje, um dos mais gravosos impostos sobre os lucros das empresas de toda a OCDE.

## **2) Dotação de meios adicionais**

### **(a) Ponto de partida**

O fenómeno da instabilidade legislativa em matéria fiscal, intimamente relacionado com a insuficiência do quadro normativo disciplinador

das normas tributárias, será também uma consequência da falta de estruturas técnicas permanentes, situadas na esfera direta de influência dos decisores políticos e vocacionadas para apoiar a tarefa do poder político em termos de legislar menos e legislar melhor.

Efetivamente, muitas das alterações agora propostas supõem ou poderão implicar um reforço de meios que se espera poder ser útil na prossecução daqueles objetivos. Assim, na medida em que se refere a necessidade de desenhar um quadro institucional robusto para a gestão da consulta pública dos diplomas legislativos em discussão ou para a gestão dos modelos e processos de mensuração dos impactos, está evidentemente a determinar-se que sejam realizadas tarefas e exercidas funções que, hoje, não são exercidas ou que o são de forma não concertada.

Por outro lado, na medida em que se advoga um modelo preferencial de produção continuada do estudo de soluções de política fiscal e de previsão de impactos suscetíveis de serem aproveitadas, a todo o tempo, na conceção, desenho e redação de enunciados legais competentes e condizentes com os objetivos que presidiram à sua criação, reclama-se uma nova alocação de recursos técnicos e humanos a estas funções.

Tais propostas, dependendo da sua configuração, poderão supor, portanto, o investimento em recursos humanos e materiais necessários à instalação de novas estruturas ou à reorganização de estruturas, autonomamente ou no seio de instituições ou serviços já existentes, e a alocação de capacidade ao desenvolvimento das competências necessárias à produção de certas ferramentas de diagnóstico e de análise.

(b) O quadro institucional existente

Existem, hoje, na orgânica do Ministério das Finanças, pelo menos dois serviços que, considerando as suas competências e atribuições, se apresentam, em abstrato, com vocação para prosseguir uma função de estudo continuado de matérias de política fiscal e de desenho legislativo, para apoio do Governo na prossecução das suas competências político-legislativas. Falamos do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF) e do GPEARI.

Neste sentido, tem interesse, na economia do presente estudo, analisar as atribuições e competências legais de ambas estas estruturas, assim como a sua composição, para compreender se a referida função lhes poderia ser assignada ou se, pelo contrário, se poderá ponderar a criação de uma estrutura autónoma.

(i) O CEF

O CEF constitui uma unidade autónoma inserida na estrutura nuclear da AT, cuja regulamentação resulta da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, a qual, por sua vez, vem densificar o disposto no Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, que aprova a orgânica da AT.

Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, daquela Portaria, «o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, [...] assegura a investigação nos domínios do direito fiscal e aduaneiro e ainda nos domínios científicos e técnicos conexos com a fiscalidade, bem como elabora estudos e pareceres superiormente solicitados».

Adicionalmente, dispõe o n.º 2 daquela mesma portaria que compete ao CEF, designadamente: «a) Realizar trabalhos de investigação

nos domínios do direito tributário e aduaneiro, da fiscalidade e matérias afins, bem como emitir pareceres técnicos; b) Colaborar nas ações de reforma e aperfeiçoamento do sistema tributário e aduaneiro, designadamente através da elaboração dos estudos de base adequados; c) Proceder ao estudo sistemático e crítico da aplicação das leis tributárias, coligindo, em colaboração com as restantes unidades orgânicas da AT, as questões que aquelas suscitem, tendo em vista o seu esclarecimento e a elaboração de propostas de alterações legislativas quando necessário; d) Realizar e coordenar estudos preparatórios de diplomas legislativos sobre matérias tributárias e aduaneiras, bem como participar na respetiva redação; [...] n) Realizar estudos de análise económica no domínio da fiscalidade e de avaliação do impacto orçamental de medidas de natureza fiscal; o) Assegurar, em articulação com outras unidades orgânicas da AT, a elaboração de estimativas e previsões da receita fiscal, bem como o acompanhamento da evolução das receitas cobradas pela AT.»<sup>252</sup>

(ii) O GPEARI

A missão, as atribuições e o tipo de organização interna do GPEARI do Ministério das Finanças encontram-se definidos no Decreto Regulamentar n.º 7/2018, de 13 de julho. Consequentemente, a Portaria n.º 227/2018, de 13 de agosto, procedeu à determinação e respetivas competências da estrutura nuclear do GPEARI, estabeleceu o número máximo de unidades orgânicas e fixou em 14 o número máximo de unidades flexíveis deste serviço.

A estrutura orgânica do GPEARI é complexa, na medida em que se trata de uma direção-geral. O artigo 3.º do Decreto Regulamentar

n.º 7/2018, de 13 de julho, define, no seu n.º 1, a missão do GPEARI, que consiste em: «garantir o apoio à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, em articulação com a programação financeira, assegurar, diretamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais, acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do Ministério das Finanças».

Já o n.º 2 da mesma disposição proporciona uma extensa lista de competências, das quais se destacam: «a) Prestar apoio em matéria de definição e estruturação das políticas, das prioridades e dos objetivos do Ministério das Finanças e contribuir para a conceção e execução da política legislativa do mesmo, b) Apoiar a definição das principais opções em matéria orçamental e assegurar a articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental, de reporte e de prestação de contas, e c) Analisar o impacto da evolução dos agregados macroeconómicos relevantes na gestão e no controlo da política fiscal e orçamental e elaborar projeções das principais variáveis macroeconómicas, tendo em vista a programação orçamental de médio prazo.»<sup>253</sup>

De acordo com a Portaria n.º 227/2018, de 13 de agosto, a estrutura do GPEARI integra sete unidades orgânicas, tendo sido ainda criadas, dentro destas, 14 unidades flexíveis. As infografias no Anexo II - Competências do GPEARI pretendem proporcionar uma representação gráfica desta teia de competências, a fim de facilitar a análise a respeito da possibilidade de concentrar no GPEARI funções de estudo sistemático e continuado de política fiscal e de ferramentas

de previsão suscetíveis de serem utilizados no apoio ao exercício da função política e legiferante em matéria de impostos.

### (c) Análise e recomendações

Como se constata, o núcleo de competências do CEF é vasto, abrangendo domínios que, de forma inquestionável, extravasam o apoio do exercício do papel administrativo da AT.

Efetivamente, inserindo-se o CEF na estrutura orgânica da AT, isto é, no seio de um serviço da administração direta do Estado, detém algumas das competências acima detalhadas no apoio à função de definir a política fiscal de Portugal. Veja-se, desde logo, a participação na elaboração e na negociação de tratados, convenções e acordos bilaterais ou multilaterais em matéria tributária e aduaneira, ou, ainda, o exercício da representação nacional e a participação nos trabalhos das diferentes comissões e grupos de trabalho constituídos no âmbito da OCDE, da União Europeia e de outros organismos internacionais.

Apesar das suas raízes históricas em Portugal, e do contributo inestimável que o CEF tem dado ao desenvolvimento da ciência, da técnica e da política fiscal portuguesa ao longo de décadas, afigura-se-nos desejável deixar de concentrar num serviço inserido na estrutura funcional da Autoridade Tributária e Aduaneira funções nucleares para a definição da política fiscal e de representação do Estado nas várias instâncias nacionais e internacionais, designadamente num contexto de relações internacionais bilaterais e multilaterais que obedecem a agendas e calendários cada vez mais complexos e exigentes. Esta reestruturação permitiria ainda libertar o CEF e os seus profissionais para corresponderem à sua vocação

enquanto centro de excelência de apoio à atividade administrativa que a lei incumbe à Autoridade Tributária e Aduaneira.

Assim, e apesar de se considerar que o CEF terá, hoje, um quadro de pessoal mais vocacionado para a prossecução de algumas destas tarefas, ainda que a sua inserção na estrutura nuclear da AT seja insuficiente em número e em nível de especialização, recomenda-se uma revisão das competências atribuídas ao CEF, que deveria passar a estar estritamente vocacionado para o estudo e apoio técnico em matérias relevantes no contexto do exercício da função administrativa, deixando as restantes áreas de competência para uma estrutura mais abrangente colocada diretamente na dependência do ministro das Finanças ou do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

De outra perspetiva, o posicionamento do GPEARI na orgânica do Ministério das Finanças, na dependência direta do ministro das Finanças e independente da AT, parece ser mais consentâneo com o tipo de funções que seriam assignadas a uma estrutura de apoio ao exercício da função política e de representação do Ministério em matérias de política fiscal.

Perscrutando a estrutura orgânica e nuclear do GPEARI, constata-se que este se encontra, hoje, vocacionado para apoiar o Governo em questões relacionadas com estudos e análise económica, políticas e finanças públicas, certas questões regulatórias envolvendo pagamentos, estabilidade do setor financeiro e combate ao branqueamento de capitais e, ainda, a representação internacional nas instâncias internacionais relevantes.

Sendo certo que existem evidentes áreas de sinergia entre o apoio à definição da política fiscal do Estado e à sua representação internacional e as competências legalmente atribuídas ao GPEARI, verifica-se que este último se tem ocupado historicamente de questões que envolvem o orçamento da despesa, muito mais do que o orçamento da receita.

Efetivamente, para lá de referências genéricas às questões orçamentais, apenas na definição do leque de competências do Departamento de Políticas e Finanças Públicas se encontra uma referência ao «lado da receita», em concreto, ao acompanhamento e projeção da Receita Fiscal, longe, portanto, das questões estratégicas que subjazem à definição de políticas públicas nesta área do saber. Tal, crê-se, é também o efeito do elevado grau de especialização exigido pelo domínio das questões fiscais e o facto de a *inteligência* nestas matérias se encontrar confiada historicamente à própria AT.

Assim, e caso a opção passasse por concentrar no GPEARI as competências de apoio à definição da política fiscal e de representação do Estado nestas matérias, haveria, em primeiro lugar, que alterar a estrutura nuclear do GPEARI. Essa alteração passaria pela criação de pelo menos um novo departamento vocacionado para estas funções, suficientemente apetrechado, tanto no que diz respeito à atribuição de competências, como no que se refere à alocação de recursos humanos e técnicos especializados e multidisciplinares capazes de desempenhar funções neste domínio. A este respeito, afigura-se-nos particularmente relevante a produção de estudos, previsão e avaliação de impactos económicos e na receita, com o desenvolvimento de modelos adequados, política legislativa em matéria fiscal e apoio à representação do Estado tanto num

contexto bilateral como num contexto multilateral, designadamente europeu. Por outro lado, procurando tirar partido das referidas sinergias, haveria que alterar a definição das competências de alguns dos departamentos já existentes, em particular o Departamento de Análise, Estudos e Previsão, o Departamento de Políticas e Finanças Públicas, o Departamento de Política e Governação Europeia, o Departamento de Contencioso, Mercado Interno e Política Externa, e o Departamento de Cooperação e Relações Internacionais, de forma a introduzir referências expressas a questões de política fiscal, bem como à articulação entre departamentos e com outros serviços do Estado, em particular a AT, sempre que tal se justificasse.

Sendo certo que esta opção se nos apresenta vantajosa, quando comparada com a opção de entregar ao CEF as competências e os recursos necessários à prossecução destas funções, importa, apesar de tudo, comparar esta solução com a criação de um serviço totalmente autónomo, a depender do próprio secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, salvo nas ocasiões, historicamente raras, em que o ministro das Finanças opte por chamar a si, em exclusivo, a definição da política fiscal.

Desde logo, o facto de o GPEARl ter uma estrutura organicamente complexa que congrega um conjunto diversificado de áreas de atuação do Ministério das Finanças poderá não ser compaginável com a especificidade, a velocidade e o mediatismo cada vez mais reclamado pelo exercício de funções ligadas à definição da política fiscal. Por outro lado, a circunstância de o GPEARl se encontrar organicamente na dependência direta do ministro e de que, como dissemos, a definição da política fiscal, em função da sua especificidade, se encontrar normalmente confiada e delegada no secretário de Estado

dos Assuntos Fiscais, poderia acabar por subalternizar materialmente a definição da política fiscal do Estado.

Nestes termos, na perspetiva dos autores deste estudo, poderá fazer sentido equacionar a criação de uma estrutura independente, cuja direção e superintendência se encontre abrangida pela delegação de competências do ministro das Finanças no secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Isto, evidentemente, sem prejuízo da coordenação com o próprio GPEARl e com a AT, em particular, e, no que diz respeito a esta última, em tudo o que diga respeito à participação em organismos internacionais em que estejam envolvidas as próprias autoridades fiscais dos países-membros ou em matérias de contencioso internacional ou europeu envolvendo questões de política fiscal.

Neste particular, crê-se que a definição da estrutura orgânica e nuclear deste serviço deveria seguir de perto o modelo adotado na definição da estrutura orgânica e nuclear do GPEARl, articulando departamentos de estudo, de previsão e avaliação de impactos, com enfoque para a realização e o acompanhamento de reformas fiscais. Deveria também incluir departamentos responsáveis pela representação bilateral e multilateral do ministério nestes domínios e pela coordenação da ação política com outros ministérios, em particular o dos Negócios Estrangeiros, o da Justiça e o da Economia, departamentos responsáveis pela organização e definição de políticas orientadoras da definição da função administrativa em matéria de impostos (*tax administration*) e, bem assim, departamentos especializados em cada uma das áreas substantivas que compõem o espectro dos impostos, com destaque para os temas de tributação europeia e internacional.

Esta nova estrutura independente, a funcionar na dependência direta do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, poderá beneficiar da transferência de funcionários quer do GPEARl, quer da AT, de forma a racionalizar os custos e a respetiva despesa pública face ao funcionamento das estruturas atualmente presentes na orgânica do Ministério das Finanças.

# Anexos

## Anexo I

Neste primeira secção do Anexo, simulamos dois exercícios económicos adicionais, que complementam de certa forma os exercícios no texto principal.

Em primeiro lugar, um exercício em que se simula a perda de competitividade nacional face ao Resto do Mundo e Zona Euro, mas desta vez em que a queda da taxa de imposto nestes dois blocos (enquanto Portugal mantém a taxa inalterada) se dá de modo que a simulação represente a queda da taxa de imposto *efetiva* dos dois blocos ao longo dos últimos anos, em vez de simular a queda da taxa simplesmente *nominal*. Face ao exercício do texto principal, a diferença será que este que se segue apresenta resultados menos conservadores, precisamente por, como abaixo explicado, simular uma queda das taxas de IRC no Resto do Mundo e Zona Euro maior do que o exercício do texto principal.

Em segundo lugar, repete-se o exercício da reforma em «V», mas em que o período de contrarreforma acontece decorridos quatro anos, em vez de um. Tal pretende captar um hipotético cenário em que um governo eleito implemente uma reforma no código de IRC que seja, decorridos quatro anos (quando se dão novas eleições legislativas), revertida por um novo governo. Face ao exercício do texto principal, apenas se altera neste exercício o tempo decorrido entre a reforma inicial e a contrarreforma.

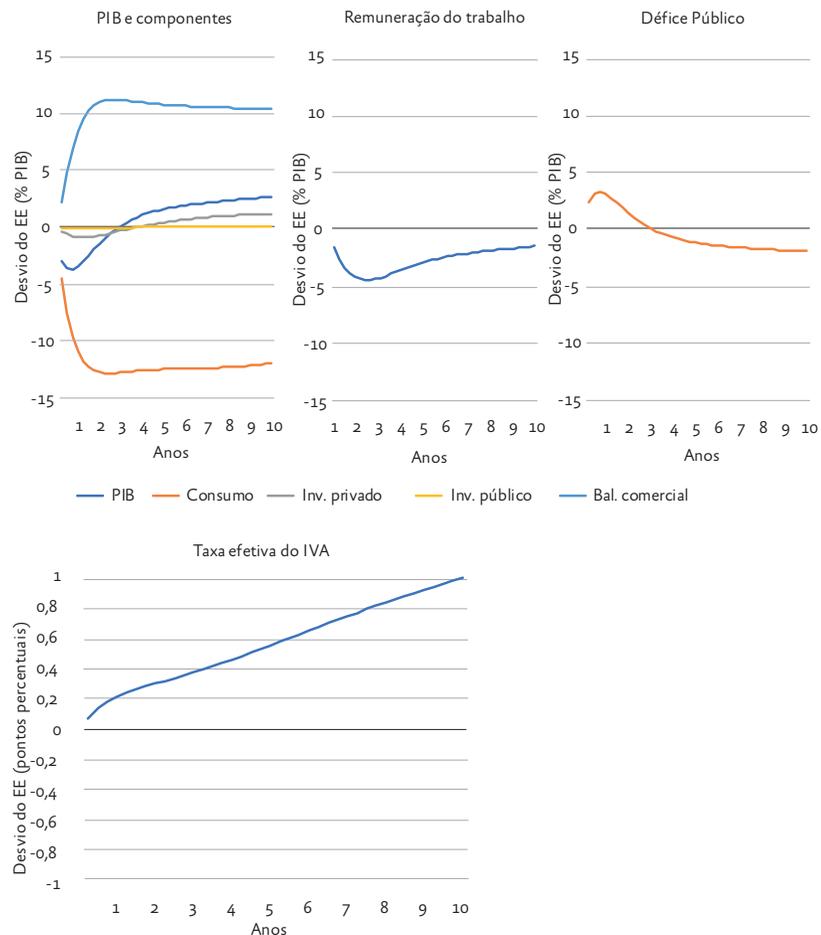
## Aproximação à taxa efetiva nos blocos do Resto do Mundo e da Zona Euro

Os impostos sobre os lucros nos blocos externos do Resto do Mundo e da Zona Euro foram, como anteriormente referido, calibrados de acordo com os dados da Corporate Tax Rates Table, da KPMG. Fazendo uso desses dados, a taxa de imposto para a Zona Euro em EE foi calibrada para 20,71% e para o Resto do Mundo como 25,36%. Contudo, tais valores dizem respeito às taxas estatutárias médias dos blocos. Apesar de ser de maior interesse modelar a taxa efetiva, tal não foi efetuado por não existirem dados sobre esta variável para todos os países que constituem, por exemplo, o bloco correspondente ao Resto do Mundo.

Nesta secção, voltamos a simular o exercício da perda de competitividade, mas tendo como base agora estimativas da taxa de imposto efetiva de cada bloco. Usamos a média das taxas efetivas de uma amostra de economias para as quais a OCDE calcula este indicador, através da técnica *forward-looking* previamente descrita. Utilizando os dados disponíveis para o ano de 2020<sup>254</sup>, uma média para os países da Zona Euro aponta para uma taxa efetiva de 18,9% neste bloco, enquanto, utilizando os restantes países disponíveis para apurar a média do Resto do Mundo, a taxa média efetiva desse bloco ronda os 18,4%. Assim sendo, ao choque simulado inicialmente neste exercício (de 13 p.p.), adicionamos a diferença inicial entre as taxas estatutárias e a estimativa das taxas efetivas — isto é, à Zona Euro acrescentamos uma diminuição de 1,81 p.p. (20,71% — 18,9%) e ao Resto

do Mundo 6,96 p.p. (25,36% — 18,4%). A figura 8 apresenta as FIR para as variáveis macroeconómicas portuguesas. Como seria de esperar, os impactos são semelhantes ao exercício da competitividade externa, sendo que agora as respostas são de maior magnitude.

**Figura Anexo 1** Funções de Impulso-Resposta do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e défice público

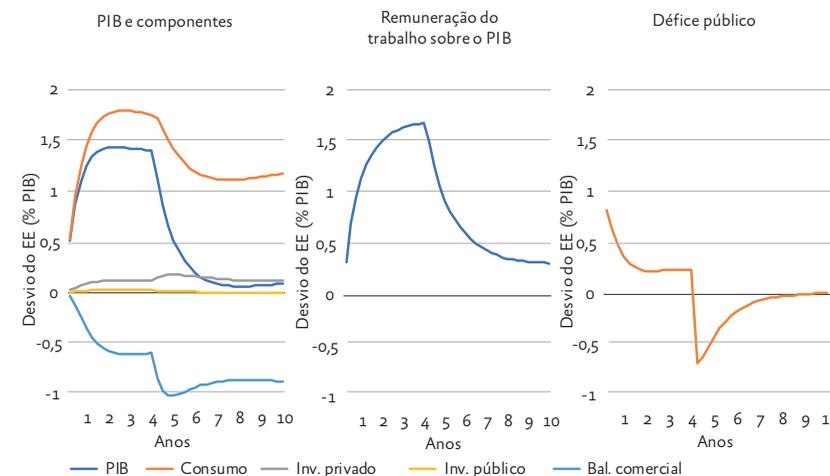


Nota: As FIR estão representadas como desvio em pontos percentuais do PIB em relação aos valores iniciais do EE.

### Reforma em «V» com quatro anos de intervalo

Nesta secção voltamos a simular o exercício da reforma em «V», em que a descida de 7,5 p.p. é revertida, mas neste caso decorridos 4 anos (em vez de um ano, como na Secção 8.3.3). O objetivo passa por captar o impacto económico de reversões das reformas fiscais iniciais quando se dá uma mudança de Governo — isto é, uma hipotética reforma do sistema fiscal quando um Governo assume posse, revertida quatro anos mais tarde, quando um novo Governo é eleito. Face ao exercício original da Secção 8.3.3, a mudança no comportamento das variáveis face às alterações legislativas pode prender-se com o facto de, em 4 anos, o investimento por parte das empresas ter sido de maior dimensão e, portanto, a reversão das consequências positivas demorar mais tempo a traduzir-se em efeitos negativos no PIB, face ao EE inicial.

**Figura Anexo 2** Funções de Impulso-Resposta do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e défice público



## Anexo II

### GPEARI — Estrutura Nuclear

<b>Unidades Orgânicas Nucleares</b>	<b>Unidades Orgânicas Flexíveis</b>
Departamento de Análise, Estudos e Previsão	Divisão de Estudos e Análise Económica
Departamento de Políticas e Finanças Públicas	Divisão de Políticas Públicas
Departamento de Política e Governação Europeia	Divisão de Políticas Públicas
Departamento de Serviços Financeiros	N/A
Departamento de Contencioso, Mercado Interno e Política Externa	Divisão de Mercado Interno e Política Externa
	Divisão de Política Legislativa e Contencioso
Departamento de Cooperação e Relações Internacionais	Divisão de Relações Multilaterais
	Divisão de Relações Bilaterais
Departamento de Avaliação e Desenvolvimento Organizacional	Divisão de Planeamento, Avaliação e Controlo de Gestão
	Divisão de Sistemas de Informação e Recursos

De acordo com a referida Portaria, as competências atribuídas a cada uma das unidades orgânicas nucleares do GPEARl são as seguintes:

<b>Departamento de Análise, Estudos e Previsão</b>	
<b>Competências Gerais</b>	
Elaborar projeções macroeconómicas de curto e médio prazo	
Acompanhar a evolução da conjuntura económica nacional e internacional	
Produzir a análise quantitativa detalhada sobre o crescimento do Produto Potencial e as medidas do hiato do produto, tal como os respeitantes aos principais desequilíbrios macroeconómicos	
Elaborar documentos técnicos de apoio à formulação e ao acompanhamento de políticas, com rigor e sentido crítico, de forma a habilitar à tomada de decisão	
<b>Competências especiais em matéria de estudos e análise económica</b>	<b>Competências especiais em matéria de conjuntura e previsão</b> <sup>255</sup>
Acompanhar a performance e avaliar impactos de políticas públicas, com recurso a modelos de equilíbrio geral e modelos econométricos	Elaborar projeções macroeconómicas trimestrais
Coordenar a avaliação custo-benefício dos diplomas que traduzem as políticas das Finanças	Desenvolver, num processo de melhoria contínua, os instrumentos de previsão utilizados
Desenvolver e melhorar as metodologias de avaliação de reformas	Contribuir para os principais documentos de política económica
Contribuir para os principais documentos de política económica, nas suas áreas de competência	Contribuir para as discussões com outras instituições, nomeadamente do âmbito dos mecanismos de <i>economic surveillance</i>
Contribuir para as discussões com outras instituições, nomeadamente no âmbito dos mecanismos de <i>economic surveillance</i>	Participar nos grupos de trabalho das áreas da sua competência, nomeadamente o Economic Forecast (Comissão Europeia), o LIME Working Group (Comissão Europeia), o Output Gap Working Group (Comissão Europeia), o Short-Term Economic Prospects (OCDE) e o WP1 (OCDE), produzindo contributos técnicos para os comités subsequentes, quando aplicável
Recolher informação e elaborar análises técnicas que permitam antecipar os grandes desafios de política pública	Acompanhar a evolução da conjuntura económica e financeira, produzindo e compilando análise técnica para os membros do Governo e para o público em geral
Produzir e fornecer informação atempada e relevante aos decisores de política nas suas áreas de competência	
Cooperar de forma estreita com organismos com competências semelhantes, sobretudo aproveitando as redes existentes no seio da OCDE (Government Foresight Community) e da Comissão Europeia	
Coordenar, em conjunto com o Gabinete de Estratégia e Estudos da Economia, as competências do Conselho Nacional de Competitividade a ser criado no âmbito de decisão da Comissão Europeia	

## Departamento de Políticas e Finanças Públicas

### Competências Gerais

Prestar apoio técnico na área das finanças públicas aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do orçamento, principalmente no que respeita à análise e acompanhamento de medidas de política orçamental e à avaliação do impacto orçamental dos desenvolvimentos macroeconómicos

Atualizar e elaborar as projeções orçamentais para os documentos oficiais produzidos pelas Finanças, designadamente o Programa de Estabilidade, o relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado e outros documentos de estratégia e reporte orçamental, em articulação com os órgãos ou serviços com competências na matéria

### Competências especiais em matéria de políticas públicas<sup>256</sup>

Contribuir para a elaboração dos principais documentos de política económica, como o Orçamento do Estado, o Projeto de Plano Orçamental e o Programa de Estabilidade, e de outros documentos de estratégia e de reporte orçamental, em articulação com a Direção-Geral do Orçamento e com os restantes serviços das Finanças e das restantes áreas governativas

Assegurar a elaboração das Grandes Opções do Plano, em articulação com os serviços competentes das Finanças e das restantes áreas governativas

Preencher a Fiscal Database, em colaboração com a Direção-Geral do Orçamento

Prestar apoio técnico para a formulação, o acompanhamento e a avaliação das políticas económicas e financeiras e as prioridades e objetivos das Finanças

Analisar medidas de política orçamental

Prestar apoio ao Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública

Acompanhar a implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental

Participar nos grupos de trabalho das áreas da sua competência

Assegurar o relacionamento e a colaboração com as instituições nacionais e internacionais com conhecimento específico na área das finanças públicas

Contribuir, na sua área de competências, para os trabalhos técnicos de preparação das reuniões do ECOFIN e Eurogrupo e outras reuniões internacionais no âmbito de atuação das Finanças

### Competências especiais em matéria de Finanças públicas

Elaborar projeções macroeconómicas anuais e trimestrais das Contas das Administrações Públicas

Contribuir para os principais documentos de política económica, nas suas áreas de competência, designadamente o Orçamento do Estado, o Programa de Estabilidade, o Programa Nacional de Reformas e as Grandes Opções do Plano

Participar nos grupos de trabalho das áreas da sua competência

Acompanhar os indicadores de sustentabilidade das finanças públicas

Acompanhar e projetar as componentes da Receita Fiscal, Segurança Social, Saúde e Caixa Geral de Aposentações

Quantificar e avaliar as medidas de política orçamental, procedendo também à sua integração no modelo macroeconómico das Finanças, como *input* fundamental para o Orçamento do Estado e para o Programa de Estabilidade

Apoiar o cálculo e acompanhamento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento no domínio das finanças públicas, nomeadamente o saldo estrutural, a regra da dívida, a regra da despesa, as cláusulas de flexibilidade, a referência mínima do saldo estrutural e o objetivo de médio prazo

Participar no Ageing Working Group (Comissão Europeia) e no Subcomité das Estatísticas do CEF Comité Económico e Financeiro e contribuir para as discussões dos comités subsequentes

**Competências Gerais\***

Assegurar o apoio técnico no âmbito da participação das Finanças nos fóruns internacionais, em particular na União Europeia e na Área do Euro

Acompanhar, analisar e valorizar a participação de Portugal na formulação das políticas europeias, nomeadamente através da preparação da representação no ECOFIN/Eurogrupo, no Comité Económico e Financeiro/Eurogroup Working Group e noutros comités e grupos de trabalho, assim como no acompanhamento dos processos de governação e supervisão europeia, designadamente na monitorização pós-programa, no Semestre Europeu e na política orçamental europeia

Preparar e participar nos trabalhos relativos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e à coordenação da governação no âmbito da União Europeia, assim como nas reuniões da OCDE

**Competências especiais em matéria de coordenação de assuntos europeus**

**Competências especiais em processos de governação e supervisão europeia\***

Preparar a representação nacional ao nível do ECOFIN/Eurogrupo, do Comité Económico e Financeiro, do Eurogroup Working Group, do Comité de Política Económica e do Subcomité sobre questões relacionadas com o FMI (Sub-Committee on IMF related issues, SCIMF)

Preparar o processo anual referente ao Semestre Europeu, em todas as suas vertentes

Assegurar a representação do Comité de Política Económica e do Subcomité sobre questões relacionadas com o FMI (Sub-Committee on IMF related issues, SCIMF)

Coordenar a monitorização pós-Programa de Ajustamento económico e de outras missões regulares

Articular com outros departamentos do GPEARI e outras instituições que asseguram a representação nos seguintes subcomités e grupos de trabalho: Working Group on Ageing Population, Working Group on Energy and Climate Change, LIME Working Group, Output Gap Working Group, Sub-Committee on Statistics, Euro-Coin Sub-Committee e Sub-Committee on EU Sovereign Debt Markets

Preparar os trabalhos relativos ao(s): (i) Terceiro pilar do Plano de Investimento para a Europa; (ii) Debates temáticos relativos ao crescimento e emprego e aos exercícios de *benchmarking* e às questões macroeconómicas associadas ao emprego e mercados de trabalho nos Estados-Membros da UE, aos mercados do produto e à competitividade das economias europeias

Acompanhar e elaborar trabalhos no âmbito: (i) Da União Económica e Monetária e dos processos de reforço da governação europeia; (ii) Da operacionalização dos requisitos estabelecidos pela legislação orçamental europeia; (iii) Da implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento; (iv) Dos planos orçamentais dos Estados-Membros da União Europeia, estratégia e posição orçamental da área do euro e os enquadramentos orçamentais nacionais; (v) Do alargamento da área do euro; (vi) Dos programas de assistência financeira e das monitorizações pós-programas a países da área do euro e a países não membros da área do euro; (vii) Do processo de vigilância pós-programa de assistência

Coordenar e preparar as reuniões no âmbito da OCDE que requeiram articulação de contributos interdepartamentais e interministeriais, nomeadamente do Comité de Política Económica

Acompanhar as atividades do Mecanismo Europeu de Estabilidade, em estrita colaboração com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E. P. E.

Preparar as temáticas de carácter macroeconómico no âmbito da reunião ministerial da OCDE

Acompanhar as questões relativas ao Orçamento da União Europeia, ao Quadro Financeiro Plurianual e ao Regulamento Financeiro, em articulação com a Direção-Geral do Orçamento

Participar em exames económicos do Economic and Development Review Committee da OCDE em que Portugal é examinador

Coordenar e preparar os trabalhos no âmbito das questões relativas ao Brexit na esfera de competência do membro do Governo responsável pela área das Finanças

Acompanhar os programas de assistência ao nível da União Europeia, como a assistência macrofinanceira a países terceiros, o Fundo Europeu de Defesa e o Fundo Europeu de Apoio aos Refugiados na Turquia, bem como os processos de interação europeia, como o Diálogo Ministerial com os países candidatos e o Diálogo Macroeconómico com os parceiros sociais europeus

Acompanhar as questões internacionais, designadamente a governação do FMI e os processos conjuntos com o Banco de Portugal neste contexto e elaborar contributos para a definição da posição europeia em fóruns internacionais, nomeadamente no âmbito do G7 e do G20

Transmitir informações às embaixadas de países europeus em Portugal sobre as reuniões do Conselho Ecofin e de outras temáticas consideradas relevantes

**Competências Gerais**

Acompanhar o processo legislativo no âmbito dos serviços financeiros, com funções ao nível da sua análise, coordenação e representação

Monitorizar os desenvolvimentos ao nível dos mercados dos serviços financeiros

Preparar e assegurar a representação nacional nos Grupos de Trabalho referentes a serviços financeiros junto da Comissão Europeia e da OCDE

**Competências especiais em matéria de estabilidade financeira**

Desenvolver atividades ao nível da supervisão prudencial, mais diretamente no que respeita, designadamente: (i) Ao setor bancário e dos valores mobiliários; (ii) À atividade seguradora; (iii) Às infraestruturas de mercado, em particular as contrapartes centrais; (iv) Às questões de ordem institucional, como a arquitetura de supervisão, na vertente nacional, europeia e internacional, a União Económica e Monetária e a União Bancária; (v) À vertente macroprudencial

**Competências especiais em matéria de política governamental**

Desenvolver atividades associadas ao funcionamento do mercado e afins da supervisão comportamental, designadamente no que respeita: (i) Aos pagamentos e Fintech; (ii) Ao retalho, concretamente à comercialização e à distribuição de produtos de investimento, ao crédito, aos seguros e aos serviços de pagamento; (iii) Aos mercados de valores mobiliários e derivados; (iv) Aos fundos de investimento e pensões; (v) À União dos Mercados de Capitais

**Competências Gerais**

Coordenar e acompanhar as ações relacionadas com processos de pré-contencioso e contencioso comunitários e as respostas aos pedidos de informação e denúncias apresentadas ao abrigo do procedimento EU-pilot***
Acompanhar e promover a coordenação da participação das Finanças nas negociações ao nível da União Europeia no quadro do mercado interno*
Centralizar e coordenar o processo de notificação e reporte de auxílios do Estado concedidos pelas Finanças e elaborar respostas à Comissão Europeia nesse domínio*
Coordenar as ações relacionadas com processos de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e a aplicação de sanções financeiras internacionais***
Acompanhar a participação nacional ao nível do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)***
Coordenar a ação das Finanças em matéria de relacionamento económico e comercial bilateral, regional e multilateral da União Europeia*
Acompanhar e coordenar a participação das Finanças nas negociações ao nível da União Europeia em todas as matérias das alíneas anteriores**260

**Competências especiais em matéria de política legislativa e contencioso\*\*\***

**Competências especiais em matéria de mercado interno e política externa**

Contribuir para a conceção e execução da política legislativa das Finanças e prestar assessoria jurídica aos demais departamentos do GPEARI	Acompanhar os desenvolvimentos ao nível do mercado interno europeu e da política externa europeia com relevância para as Finanças e a sua relação com outras políticas transversais da União Europeia, analisando e dando parecer sobre questões neste domínio e colaborando na elaboração de documentos estratégicos*
Propor e acompanhar as medidas consideradas necessárias à transposição ou aplicação na ordem jurídica interna da legislação comunitária, em coordenação com os demais Departamentos do GPEARI e outros organismos da área das Finanças	Colaborar nos trabalhos técnicos de preparação da participação das Finanças em reuniões da União Europeia, em particular no ECOFIN, no Comité Económico e Financeiro e no Comité de Política Económica, em reuniões bilaterais e em reuniões de organizações internacionais, em particular da OCDE, em matérias que relevem das suas áreas de competência*
Analisar e dar parecer sobre propostas ou projetos de legislação nacional com implicações comunitárias	Acompanhar, coordenar os trabalhos técnicos de preparação e assegurar a representação institucional das Finanças na área dos mercados e serviços financeiros, com particular incidência nos desenvolvimentos ao nível dos mercados financeiros nacionais e internacionais, em termos de organização, regulamentação, supervisão e integração, e nas negociações de propostas ou projetos de legislação comunitária neste domínio
Coordenar e acompanhar as ações relacionadas com processos de pré-contencioso e contencioso comunitários e as respostas aos pedidos de informação e denúncias apresentados ao abrigo do procedimento EU-Pilot	Acompanhar, promovendo a coordenação quando necessário, a participação das Finanças nas demais negociações comunitárias no quadro do mercado interno europeu*
Coordenar as respostas aos pedidos de informação e queixas de cidadãos e empresas da União Europeia no âmbito da rede SOLVIT (rede informal de resolução de problemas no âmbito do mercado interno)	Acompanhar e coordenar a participação das Finanças nas negociações comunitárias em matéria de auxílios de Estado, centralizar e coordenar o processo de notificação e reporte de auxílios do Estado concedidos pelas Finanças e elaborar respostas à Comissão Europeia neste domínio*
Coordenar as respostas aos pedidos de informação e queixas de cidadãos e empresas da União Europeia no âmbito da rede SOLVIT (rede informal de resolução de problemas no âmbito do mercado interno)	Acompanhar e coordenar a ação das Finanças em matéria de relacionamento económico e comercial bilateral, regional e multilateral da União Europeia, designadamente ao nível do Comité de Política Comercial, grupos de trabalho regionais, Organização Mundial do Comércio e outros organismos internacionais*
Coordenar e acompanhar as ações relacionadas com processos do combate ao financiamento do terrorismo e ao branqueamento de capitais e a aplicação de sanções financeiras internacionais	Acompanhar e coordenar a participação das Finanças na definição e implementação de medidas no quadro da Política Europeia de Vizinhança e nas negociações com vista ao alargamento da União Europeia*
Participar na preparação da aprovação e ratificação de instrumentos convencionais, quando estejam em causa matérias da competência das Finanças	Proceder à divulgação junto dos serviços das Finanças de projetos de gemação de instituições e organização de visitas de estudo e seminários no âmbito do TAIEX (instrumento de troca de informação e assistência técnica gerido pela Comissão Europeia)*

**Competências Gerais**

Coordenar as atividades das Finanças na área das relações internacionais e de cooperação de âmbito multilateral e bilateral em estreita coordenação com a área governativa dos Negócios Estrangeiros*/**	
Assegurar o relacionamento institucional com as Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e prestar apoio ao membro do Governo responsável pelas Finanças, a outros Gabinetes de membros do Governo, quando necessário, no âmbito dos processos de decisão do Conselho de Governadores e no acompanhamento dos trabalhos dos Conselhos de Administração das IFI, designadamente do Banco Europeu de Investimento (BEI), do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), do Banco Mundial (BM), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), do Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas (BAII), do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAfD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)*	
Acompanhar a negociação e a execução da reestruturação da dívida dos países em desenvolvimento e dos instrumentos de apoio financeiro no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), colaborando com a área governativa dos Negócios Estrangeiros no reporte ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE)**	
Coordenar e assegurar a representação institucional das Finanças nas reuniões da ASEM (plataforma informal de diálogo e cooperação entre a UE e a Ásia)	
<b>Competências especiais em matéria de relações multilaterais*</b>	<b>Competências especiais em matéria de relações bilaterais**</b>
Promover o financiamento multilateral da economia nacional, através das instituições multilaterais das quais o Estado é acionista, através da utilização destas instituições na absorção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos	Coordenar as atividades das Finanças ao nível das relações internacionais e atividades de cooperação bilaterais
Coordenar a negociação, contratualização, desembolso e implementação de todos os financiamentos do BEI e do Banco CEB à República Portuguesa com garantia soberana	Participar na preparação de reuniões bilaterais e de cimeiras
Promover o aproveitamento das oportunidades de negócio existentes nestas instituições	Assegurar o relacionamento institucional com os ministérios homólogos de países extraeuropeus
Promover oportunidades de transferência de conhecimento e de tecnologia das entidades nacionais a partir de e para as IFI	Assegurar a representação das Finanças nas reuniões de comissões mistas e grupos de trabalho no âmbito bilateral ou da CPLP
Coordenar, em conjunto com a AICEP Portugal Global, o Mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras (MAMMF)	Acompanhar as atividades do FMI em matérias específicas de cooperação para o desenvolvimento
Assegurar o relacionamento institucional de Portugal com as IFI e negociar, se necessário, a adesão de Portugal a novas IFI	Assegurar a execução, pela parte portuguesa, do Acordo de Cooperação Cambial com Cabo Verde e do Acordo de Cooperação Económica com São Tomé e Príncipe, em colaboração com o Banco de Portugal e com os negócios estrangeiros e participar nas respetivas Unidades de Acompanhamento Macroeconómico
Reforçar a influência portuguesa na definição das políticas das IFI	Assegurar a coordenação e o financiamento de ações de assistência técnica, designadamente por via da implementação de Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin) no âmbito bilateral, ou de Programas de Cooperação e Assistência Técnica, de cariz multilateral, na esfera da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (PICAT CPLP)
Promover a colocação de quadros portugueses nas IFI e fomentar o estabelecimento de uma rede informal entre os peritos nacionais	Acompanhar a negociação e execução da reestruturação da dívida dos países em desenvolvimento e dos instrumentos de apoio financeiro no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)
Promover sinergias e ações de cooperação entre as IFI e a SOFID	

**Competências Gerais**

Elaborar, difundir e apoiar a criação de instrumentos de planeamento, programação financeira e de avaliação das políticas e programas das Finanças\*

Assegurar a articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental, de reporte e de prestação de contas\*

Coordenar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação dos instrumentos de gestão, nomeadamente de planos estratégicos, planos e relatórios de atividades e de desenvolvimento das Finanças e dos organismos, promovendo a utilização padronizada de instrumentos adequados, estabelecendo objetivos e indicadores-chave de desempenho a atingir pelos diversos serviços e organismos\*

Promover e coordenar a identificação de riscos associados ao planeamento de cada organismo, definindo e consolidando estratégias de gestão e planos de contingência para mitigação dos riscos identificados\*

Definir e promover a utilização de conceitos, procedimentos e modelos de planeamento padronizados e comuns a todos os organismos\*

Assegurar as atividades relativas aos sistemas de avaliação de serviços no âmbito das Finanças, visando o seu desenvolvimento, coordenação e controlo, e apoiar o exercício das demais competências fixadas na lei sobre esta matéria\*

Promover e realizar estudos de avaliação dos planos estratégicos e de desenvolvimento, garantindo a sua consistência e atualidade e facilitando a visão global e atual da atividade dos organismos\*

Assegurar a recolha e o tratamento da informação de base à produção de estatísticas, indicadores e de outra informação de gestão, nomeadamente relativa aos setores monetários e financeiros, nacionais e internacionais\*\*

Preparar os documentos de planeamento do GPEARl\*

Identificar necessidades de recursos humanos e de aquisição de bens e serviços, em articulação com as demais estruturas deste Gabinete\*\*

Planear e coordenar as atividades relacionadas com a estratégia e os sistemas e tecnologias de informação do GPEARl, com o objetivo de garantir a sua qualidade e otimização\*\*

Apoiar a definição das políticas e dos objetivos relacionados com os sistemas e as tecnologias de informação\*\*

Controlar as condições de funcionamento dos sistemas e tecnologias de informação ao nível da organização, designadamente as funcionalidades, a qualidade da informação e a otimização dos sistemas\*\*

**Competências Especiais**

Monitorizar e avaliar as políticas públicas e os programas das Finanças e avaliar o desempenho dos órgãos e serviços integrados nas Finanças\*

Participar no Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços e no respetivo Grupo de Trabalho\*

Coordenar, na área das Finanças, a Política para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação\*

Monitorizar e acompanhar o Programa «Pagar a Tempo e Horas»\*

Coordenar o processo de planeamento do GPEARl\*

Gerir os recursos humanos, financeiros e patrimoniais, em articulação com a Secretaria-Geral, no âmbito dos serviços partilhados

Gerir as Tecnologias de Informação e Comunicação, o parque informático e o Sistema de Gestão Documental\*\*

Coordenar a Comunicação Institucional e Logística do GPEARl\*\*

Propor e executar a política de formação interna\*\*

Preparar e acompanhar a execução do orçamento anual do GPEARl\*\*

Garantir as condições logísticas de funcionamento e operação geral do GPEARl\*\*

## Anexo III

1	a)	O seu país estabelece algum tipo de mecanismo constitucional ou, em alternativa, de natureza supra-legal de proteção contra a instabilidade geral das leis fiscais?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor especifique em que termos.
2	a)	O seu país estabelece algum tipo de proteção, constitucional ou, em alternativa, de natureza supra-legal de proteção contra a instabilidade das leis fiscais no que diz respeito a determinados tipos de legislação (por exemplo, incentivos fiscais)?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor especifique em que termos.
3	a)	O seu país estabeleceu alguma proibição de que as leis fiscais sejam aprovadas juntamente com a lei do Orçamento de Estado?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor especifique em que termos.
4	a)	O seu país submete a aprovação da legislação fiscal em geral a um procedimento de aprovação ou promulgação específico (por exemplo, determinadas etapas adicionais exigidas pelo procedimento legislativo, maioria qualificada necessária ou outro)?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor especifique qual/quais.
5	a)	O seu país estabeleceu alguma proteção específica para leis fiscais promulgadas após a nomeação de um comité de reforma fiscal?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor especifique em que termos.
6	a)	O seu país dispõe de regras que regem a entrada em vigor das leis fiscais (ou seja, impõe um período de discussão obrigatório entre a apresentação de uma proposta de alteração, criação ou revogação de leis fiscais)?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor faça uma breve descrição dessas regras.
7	a)	O seu país dispõe de regras que regem a avaliação prévia obrigatória do impacto das alterações à legislação fiscal/nova legislação fiscal/revogação de leis existentes? Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor indique os tipos de impacto avaliados, selecionando uma das seguintes opções: Impacto na receita fiscal; Impacto noutras variáveis económicas; Outros impactos.
	b)	Se selecionou «Outros impactos», por favor faça uma breve descrição do objeto da avaliação prévia..
8	a)	O seu país impõe a utilização da micro-simulação como ferramenta para prever os impactos das alterações à legislação fiscal/novas leis fiscais/revogação de leis fiscais existentes?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor acrescente um comentário adicional.
9	a)	Caso tenha respondido «Não» à pergunta 8 a), sabe se o seu Governo/autoridades fiscais dispõem de ferramentas de micro-simulação?
	b)	Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor adicione um comentário adicional.

- 
- a) O seu País impõe uma avaliação *ex post* das alterações à legislação fiscal/novos impostos/revogação de leis fiscais existentes?
- 
- 10 b) Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor indique o tipo de entidade que é responsável por essa avaliação, selecionando uma das seguintes opções:  
Um órgão permanente encarregue dessa avaliação *ex post*;  
Um comité *ad hoc*;  
Outro.
- 
- c) Se respondeu «Outro» à questão anterior, por favor adicione um comentário adicional.
- 
- a) O seu país dispõe de um organismo ou estrutura permanente responsável pelo estudo contínuo da política fiscal?
- 
- 11 b) Se respondeu «Sim» à questão anterior, por favor indique o tipo de organismo responsável pelo estudo contínuo e pelo avanço da política fiscal, selecionando uma das seguintes opções:  
Um órgão permanente a nível governamental;  
Um órgão independente a nível parlamentar;  
Outro.
- 
- c) Se respondeu «Outro» à questão anterior, por favor adicione um comentário adicional.
-

# Abreviaturas

**AT** — Autoridade Tributária

**BCIP** — Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo

**BEPS** — *Base Erosion Profit Shifting*

**ATAD** — *Anti-Tax Avoidance Directive*

**CEF** — Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros da AT

**CFC** — *Controlled foreign company*

**CFI** — Código Fiscal do Investimento

**CIRC** — Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

**CNC** — Comissão de Normalização Contabilística

**CRP** — Constituição da República Portuguesa

**DLRR** — Regime de dedução por lucros retidos e reinvestidos

**GPEARI** — Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

**IRC** — Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas

**OCDE** — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**PIB** — Produto interno bruto

**SEAF** — Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

**SNC** — Sistema de Normalização Contabilística

**UE** — União Europeia

## Glossário

**Derrama Municipal** — A Derrama Municipal é um adicionamento ao IRC que incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento desse imposto, em função da proporção do rendimento gerado na área geográfica de cada município por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.

**Derrama Estadual** — A Derrama Estadual é um adicionamento ao IRC que incide sobre a parte do lucro tributável superior a €1 500 000, que seja sujeito e não isento desse imposto, quer obtido por pessoas coletivas residentes em território português e que aqui exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, quer obtido por pessoas coletivas não residentes que tenham em Portugal um estabelecimento estável.

**Taxa estatutária geral de IRC** — A taxa geral de IRC legalmente prevista no Código do IRC (21%).

**Taxa estatutária agregada de IRC** — A taxa máxima abstratamente aplicável às empresas, que resulta do somatório da taxa estatutária geral de IRC, da Derrama Municipal e da Derrama Estadual (31,5%).

**Taxa efetiva de IRC** — Obtém-se através da divisão do imposto efetivamente pago pelo lucro tributável.

**Progressividade (do imposto)** — Diz-se progressivo o imposto cuja taxa de tributação aumente em função do aumento do rendimento a tributar.

**Lei do Orçamento** — A lei da Assembleia da República em que se define o Orçamento do Estado, que comporta uma descrição detalhada para um horizonte temporal de um ano de toda a previsão de receitas, uma autorização de despesas ou dotação de despesas, bem como uma autorização de endividamento.

**Base tributável do IRC** — Relativamente às entidades que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, o IRC incide sobre o respetivo lucro tributável. Relativamente às pessoas coletivas ou entidades que não exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, o IRC incide sobre o rendimento global, correspondente à soma algébrica dos rendimentos das diversas categorias consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, dos incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito. Relativamente às entidades, com ou sem personalidade jurídica, que exerçam a sua atividade em território português através de estabelecimento estável, o IRC incide sobre o lucro imputável a esse estabelecimento estável. Relativamente às entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede, direção efetiva, nem estabelecimento estável em território português, e cujos rendimentos nele obtidos não estejam sujeitos a IRS, o IRC incide sobre os rendimentos das diversas categorias, consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, sobre os incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito por essas entidades.

**Lucro tributável** — O lucro tributável das pessoas coletivas e outras entidades é constituído pela soma algébrica do resultado líquido do período e das variações patrimoniais positivas e negativas verificadas no mesmo período e não refletidas naquele resultado, determinados com base na contabilidade e eventualmente corrigidos nos termos do Código do IRC.

**Matéria coletável do IRC** — O valor do lucro tributável, menos os benefícios fiscais e os prejuízos fiscais passíveis de dedução.

**BEPS** — O Plano de Ação BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting Action Plan*) foi apresentado pela OCDE com o apoio político do G20, e visa combater a erosão da base tributária e o desvio de lucros para jurisdições de baixa tributação.

**ATAD** — A ATAD (*Anti-Tax Avoidance Directive*) é a Diretiva europeia que visa combater a elisão fiscal.

**PIB *per capita*** — Produto interno bruto por número de habitantes/trabalhadores numa economia. Mede o rendimento/produção média efetuada num país num determinado período temporal por cada cidadão.

**Multiplicador fiscal** — Medida que calcula o acréscimo de rendimento/produção num país por cada euro cobrado/tributado a menos pelo Governo.

**Competitividade fiscal** — Utilização de política fiscal como instrumento de estímulo à competitividade numa economia,

normalmente com o objetivo de atrair recursos produtivos para o país.

**Reforma em «V» do IRC** — Uma redução inicial da taxa efetiva do IRC posteriormente revertida («contra-reforma») num curto intervalo de tempo.

# Agradecimentos

Os autores agradecem o generoso financiamento da Fundação Francisco Manuel dos Santos para a realização do presente estudo, bem como os comentários feitos pelos *referees*. Os autores agradecem também o inestimável e precioso auxílio prestado pelos assistentes de investigação Fabio Cesaro e José Miguel Saraiva.

## Índice de tabelas

- 33 **Tabela 4.1** Sumário da revisão da literatura económica
- 34 **Tabela 4.2** Elementos da base fiscal estudados na literatura
- 37 **Tabela 4.3** Despesa fiscal em valor absoluto (milhões de euros) nos anos de 2019, 2020 e 2021 (estimado)
- 62 **Tabela 7.1** Intervalos de volume de negócios utilizados pela Autoridade Tributária para reportar taxa efetiva por tamanho de empresa
- 79 **Tabela 8.1** Calibração de parâmetros estruturais do modelo

## Índice de figuras

- 29 **Figura 4.1** Apuramento do IRC
- 30 **Figura 4.2** Quadro 07 da Declaração de Rendimentos Modelo 22
- 42 **Figura 5.2** Evolução da taxa estatutária máxima em Portugal e no resto do mundo entre 1990 e 2021
- 58 **Figura 6.1** Cronograma
- 62 **Figura 7.1** Taxa efetiva *forward-looking* da OCDE em 2020
- 63 **Figura 7.2.** Taxa efetiva por escalões de volume de negócios utilizado pela Autoridade Tributária em 2005 e 2019.
- 80 **Figura 8.1** Funções de Impulso-Respostas do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e déficit público
- 83 **Figura 8.2** Multiplicador fiscal acumulado do IRC
- 85 **Figura 8.3** Simulação de aumentos percentuais do PIB face ao seu valor de Estado Estacionário inicial, para diferentes regras orçamentais
- 86 **Figura 8.4** Funções de Impulso-Respostas do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e déficit público
- 86 **Figura 8.5** Funções de Impulso-Respostas do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e déficit público
- 87 **Figura 8.6** Funções de Impulso-Resposta do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e déficit público.
- 108 **Figura Anexo 1** Funções de Impulso-Resposta do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e déficit público
- 108 **Figura Anexo 2** Funções de Impulso-Resposta do PIB e seus componentes, remuneração do trabalho e déficit público



# Notas

- <1 Cfr. n.º 1 do artigo 104.º da CRP.
- <2 Cfr. n.º 2 do artigo 104.º da CRP.
- <3 Cfr. n.º 3 do artigo 104.º da CRP.
- <4 Cfr. Rui Henrique Alves, «Da moeda única à união política?», *FEP Working Papers 99*, Universidade do Porto, Faculdade de Economia do Porto, 2000, p. 11.
- <5 Cfr. n.º 2 do artigo 7.º da Lei Geral Tributária.
- <6 José Casalta Nabais refere-se por diversas vezes à chamada Constituição Fiscal. A título de exemplo, v. «Crise e sustentabilidade do estado fiscal», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, a. 11, 2014, p. 100: «podemos afirmar que o suporte fiscal do estado esteve efectivamente presente desde a construção das fundações do edifício jurídico fiscal, ou seja, desde o aparecimento dos princípios rectores que integram a chamada constituição fiscal, em que se destacam os princípios que consubstanciam a ideia do autoconsentimento dos impostos e, entre todos eles, o princípio da legalidade fiscal».
- <7 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.
- <8 A título de exemplo, a adoção deste modelo havia ocorrido na Bélgica, em 1963; em Itália, em 1973; em Espanha, em 1978.
- <9 Medida que permite comparar quanto cada euro cobrado a menos pelo Governo gera de valor adicionado.
- <10 Uma mudança em «V» é um exercício de simulação em que uma reforma inicial do IRC é posteriormente revertida (dá-se uma «contrarreforma») num curto intervalo de tempo.
- <11 A doutrina caracteriza a Derrama Estadual como um imposto acessório ao IRC, mais precisamente como um adicionamento, pelo facto de incidir sobre o lucro tributável — e não sobre a matéria coletável —, apurado na declaração de rendimentos através da aplicação de taxas progressivas. Nesse sentido, Casalta Nabais, *Manual de Direito Fiscal*, 11.ª edição, Coimbra, Almedina, 2019, p. 81.
- <12 A Derrama Municipal incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), correspondendo à proporção do rendimento gerado na área geográfica de cada município por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território.
- <13 Cfr. Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.
- <14 Veio substituir uma multiplicidade de impostos: a Contribuição Industrial, o Imposto sobre a Indústria Agrícola, o Imposto de Mais-Valias, a Contribuição Predial, o Imposto de Capitais, o Imposto Complementar e, em parte, o Imposto do Selo.
- <15 Aliás, pode ler-se no Preâmbulo do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC): «[o] conceito de lucro tributável que se acolhe em IRC tem em conta a evolução que se tem registado em grandes partes das legislações de outros países no sentido da adoção, para efeitos fiscais, de uma noção extensiva de rendimento, de acordo com a chamada teoria do incremento patrimonial», e ainda que esse conceito «é explicitamente acolhido no Código, ao reportar-se o lucro à diferença entre o património líquido no fim e no início do período de tributação».
- <16 Tal como definido nos termos do disposto nos artigos 3.º, n.º 2, e 17.º, n.º 1 do CIRC.
- <17 Ana Paula Dourado, *Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 36; V.J.M. Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, Abrantes, 2007, p. 24 e ss.; Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, vol. I, Lisboa, Petrony, 1974, p. 91 e ss.
- <18 Cfr. Sérgio Vasques, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 220 e 221.
- <19 Cfr. José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 11.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 72.
- <20 Cfr. artigo 87.º-A do CIRC.
- <21 Introduzida pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, onde pode ler-se que é aprovado «um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)».
- <22 Neste sentido, José Cabalta Nabais, «Ainda fará sentido o art.º 104.º da Constituição?», *CJT*, 1, julho-setembro, 2013, p. 32, que refere que «as numerosas tributações avulsas que vêm incidindo sobre as empresas colectivas criaram, ao lado do IRC, uma outra tributação constituída pelas tributações autónomas, pela chamada derrama estadual e pela contribuição sobre o setor bancário que estão longe de configurarem uma tributação sobre o rendimento empresarial».
- <23 Sobre os diversos critérios que podem servir de base a esta qualificação v. José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, *op. cit.*, p. 61 e ss.
- <24 A título de exemplo, v. Ana Paula Dourado, *Direito Fiscal*, *op. cit.*, p. 46, e José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, *op. cit.*, p. 61.
- <25 Ana Paula Dourado, *Direito Fiscal*, *op. cit.*, p. 46, e José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, *op. cit.*, p. 65.
- <26 Abstratamente, os impostos poderão considerar-se locais, regionais ou estatais por um de três critérios: (i) a titularidade do poder legislativo tributário que serviu de base à criação do imposto; (ii) a administração do imposto; (iii) a titularidade da receita proveniente do imposto. Deixamos de lado o primeiro critério, atendendo às considerações do Centro de Arbitragem

Administrativa (CAAD) no Processo n.º 225/2019-T: «as autarquias não têm poder para criar impostos, os quais apenas podem ser criados por ato legislativo, os impostos locais não podem ser aqueles criados a nível local, i.e., por uma autarquia local, pois tal implicaria que a lei teria reconhecido em abstrato uma categoria legal cuja concretização seria impossível».

<27 Cfr. «Impostos estaduais, regionais e locais», *Julgur Online*, dezembro de 2016, p. 6, <http://julgar.pt/impostos-estaduais-regionais-e-locais/>.

<28 Cfr. artigo 14.º, alínea c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

<29 Pedro Soares Martinez, *Direito Fiscal*, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 1998, p. 105; Nuno de Sá Gomes, *Manual de Direito Fiscal*, vol. II, 9.ª ed., Lisboa, Rei dos Livros, 2000, pp. 208-209; Domingos Pereira de Sousa, *Direito Fiscal e Processo Tributário*, 1.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 91-92.

<30 Para um estudo mais aprofundado quanto aos princípios constitucionais da justiça tributária, v. Domingos Pereira de Sousa, *Direito Fiscal e Processo Tributário*, op. cit., pp. 79-117.

<31 Cfr. J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 227.

<32 Cfr. Filipe de Vasconcelos Fernandes, *Direito Fiscal Constitucional*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, p. 165.

<33 Sérgio Vasques, *Manual de Direito Fiscal*, op. cit., p. 296; J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, op. cit., p. 228 e ss.; António Moura Portugal, *A Dedutibilidade dos Custos na Jurisprudência Fiscal Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 24.

<34 A imposição constitucional verifica-se apenas no que diz respeito ao IRS, atendendo ao teor do artigo 104.º, n.º 10, da Lei Fundamental: «o imposto sobre o rendimento pessoal visa

a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar».

<35 Cfr. artigo 68.º do CIRS.

<36 Introduzida pela Lei n.º 12-A/2020, de 30 de junho, no artigo 87.º-A do CIRC.

<37 Cfr. J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, op. cit., p. 230.

<38 José Casalta Nabais, *Introdução ao Direito Fiscal das Empresas*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 44-55.

<39 Cfr. Ana Paula Dourado, *Direito Fiscal*, op. cit., pp. 196-198.

<40 Ana Paula Dourado conclui no sentido de que o rendimento real coincide com a tributação direta, mas já não com a tributação indireta, que tem por base a matéria coletável presumida. Em sentido contrário, J. J. Teixeira Ribeiro refere que «rendimento real é aquele que se apura ou se presume que o contribuinte obteve. É, por exemplo, o lucro que a fábrica deu (rendimento real efetivo) ou se supõe que a fábrica tenha dado (rendimento real presumido)», in *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp. 306-307.

<41 Cfr. artigo 88.º do CIRC.

<42 Neste sentido, J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, op. cit., p. 407.

<43 A título de exemplo, no sentido de as tributações autónomas violarem de forma «grosseira» os princípios constitucionais da justiça fiscal, v. Domingos Pereira de Sousa, «As tributações autónomas e a dupla tributação das empresas. Breve reflexão sobre as incoerências do sistema fiscal português», *Revista de Direito da Universidade Lusófona do Porto — ULP Law Review*, Porto, número especial, 2022, p. 64 e ss.: «Pressionado pela necessidade de mais receitas, o legislador consagra soluções anormais e aberrantes

na definição do rendimento tributável em manifesta contradição com os modernos princípios da tributação que foram adoptados na Reforma Fiscal dos anos oitenta e, em particular, com o princípio da capacidade contributiva. Com este tipo de soluções anormais o legislador afasta-se do modelo original e contraria mesmo os princípios estruturantes do sistema fiscal consagrados na Constituição.»

<44 Designadamente, através do sistema e-fatura.

<45 Sobre a Contribuição Industrial enquanto imposto cedular, com base no conceito de rendimento fonte, v. *Nós e os Impostos: Um contributo para a história dos impostos em Portugal*, Clotilde Celorico Palma (coord.), Coimbra, Almedina, 2022, p. 105.

<46 Cfr. artigo 3.º, n.º 2, do CIRC: «[...] o lucro consiste na diferença entre os valores do património líquido no fim e no início do período de tributação.»

<47 Cfr. J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, op. cit., p. 224.

<48 Cfr. Filipe de Vasconcelos Fernandes, *Direito Fiscal Constitucional*, op. cit., p. 160.

<49 Cfr. J. L. Saldanha Sanches, *A Quantificação da Obrigação Tributária: Deveres de cooperação, autoavaliação e avaliação administrativa*, 2.ª ed., Lisboa, Editora Lex, 2000, p. 184 e ss.

<50 Note-se que, com a reforma de 2009, que preconizou a adaptação do Código do IRC ao referencial contabilístico internacional, foi reforçada a relevância do justo valor enquanto critério de mensuração, de especialização e de reconhecimento de ganhos ou gastos, também para efeitos fiscais. A relevância do justo valor, neste contexto, é, no entanto, limitada. Para além da disciplina dos instrumentos derivados, encontramos manifestações da relevância do justo valor na tributação de certos

incrementos e perdas de valor em alguns instrumentos financeiros (vide artigo 18.º, n.º 9, do Código do IRC).

<51 Tomás Cantista Tavares, *IRC e Contabilidade: Da realização ao justo valor*, Teses de Doutoramento, Coimbra, Almedina, 2011, p. 42 e ss.

<52 Redação dada pelo Decreto-Lei n.º 159/2009, de 13 de julho.

<53 Entre a vasta literatura sobre o conceito de indispensabilidade, destacamos Tomás Cantista Tavares, «Da relação de dependência parcial entre a contabilidade e o direito fiscal na determinação do rendimento tributável das pessoas colectivas — Algumas reflexões ao nível dos custos», *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 396, 1999, e António Moura Portugal, *A Dedutibilidade dos Custos na Jurisprudência Fiscal Portuguesa*, op. cit.

<54 O relatório da Comissão de Reforma de 2014 esclarece que a alteração do texto legislativo «[...] acolhe a linha que a doutrina e a jurisprudência vêm sustentando, e pode revelar-se um meio para incrementar o grau de certeza na aplicação concreta do princípio basilar relativo à dedutibilidade. Adicionalmente, pode ainda constituir uma via para o decréscimo da significativa litigância decorrente da aplicação do preceito em causa».

<55 Para uma melhor compreensão das diferentes correntes jurisprudenciais no que diz respeito ao conceito de indispensabilidade dos gastos, v. António Moura Portugal, *A Dedutibilidade dos Custos na Jurisprudência Fiscal Portuguesa*, op. cit., que levou a cabo uma profunda investigação da jurisprudência produzida nas décadas de 80 e 90 sobre esta matéria.

<56 Cfr. Xavier de Basto, *IRS — Incidência real e determinação dos rendimentos líquidos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 385–386.

<57 A justificação do regime de neutralidade fiscal não se encontra apenas em considerações impostas pelo princípio da liquidez. De facto, preocupações de uma outra ordem têm concorrido para que se tenha assistido, num número muito significativo de jurisdições, à adoção de regimes de diferimento desta natureza, entre os quais, as dificuldades de mensuração de ganhos, custos acrescidos de cumprimento e de controlo ou, mesmo, considerações de política económica, na medida em que existe evidência de que não é desejável impor obstáculos às operações de concentração e reorganização empresarial.

<58 Cfr. Carmela T. Montesano, *Capital Gains and Losses*, BNA Tax Practice Series, 1610.01B.4.

<59 Quanto a esta questão, refere Paulo de Pitta e Cunha in «Alterações na tributação do rendimento: reforma fiscal ou simples ajustamentos?», *Fisco*, n.º 103/104, 2002, p. 3: «Se vamos tentar definir o que é uma reforma fiscal, pensamos nela como uma operação em descontinuidade, tendo na base uma insatisfação global quanto ao sistema vigente e envolvendo a adopção de uma nova matriz, uma nova referência.»

<60 Cfr. Rui Morais, «As reformas fiscais do presente», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 4, 2016, p. 251.

<61 Cfr. Paulo de Pitta e Cunha, «As grandes linhas da Reforma Fiscal de 1988-89», *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 – Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 20.

<62 Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/84, de 17 de julho, que aprovou a constituição da comissão de reforma, tendo esta sido remodelada pelo Decreto-Lei n.º 345/87, de 29 de outubro.

<63 Cfr. Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.

<64 O Código do IRC substituiu, na parte correspondente às empresas, a Contribuição Industrial, o Imposto sobre a Indústria Agrícola, o Imposto de Mais-Valias, a Contribuição Predial, o Imposto de Capitais, o Imposto Complementar e, em parte, o Imposto do Selo — cfr. J. L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, op. cit., p. 346.

<65 O relatório da comissão está publicado: *Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 191, Lisboa, DGCI-MF.

<66 Cfr. Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

<67 Cfr. Maria Eduarda Azevedo, «As reformas fiscais portuguesas do século xx: um enfoque analítico», *Lusíada. Direito*, S. 2 n.º 8-9, janeiro-dezembro, 2011, pp. 190 e 191.

<68 São de destacar, nomeadamente, a aprovação da Lei Geral Tributária; a aprovação do Código de Procedimento e Processo Tributário e, bem assim, do Código do Imposto do Selo e do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo; a descida da taxa do IRC de 36% para 34%; a criação do regime fiscal das microempresas, entre outras medidas. Sobre esta temática, Luís Máximo dos Santos, «Os desenvolvimentos posteriores à Reforma Fiscal de 1988/89», in *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 – Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 59.

<69 Cfr. Despacho n.º 3140/2000, do ministro das Finanças Joaquim Pina Moura, de 12 de janeiro (publicado no Diário da República, 2.ª série, de 17 de dezembro de 2001).

<70 O relatório da comissão está publicado: ECORFI, *Relatório Final e Anteprojectos*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 190, Centro de Estudos Fiscais, 2002.

- <71 Através da revogação do anterior Regime de Tributação pelo Lucro Consolidado (RTLIC) e da introdução do regime ainda hoje designado de Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades (RETS).
- <72 Regulamento (CE) n.º 1606/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de julho de 2002, relativo à aplicação das normas internacionais de contabilidade.
- <73 Cfr. Lúcia Lima Rodrigues, «A adopção pela primeira vez do SNC — A norma contabilística e de relato financeiro 3 (NCFR3)», in *Diário da República*, 2.ª série, N.º 173, 7 de setembro de 2009, Aviso n.º 15655/2009, pp. 36260–36359.
- <74 Criado pelo Despacho n.º 2575/2006 do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 24, de 2 de fevereiro de 2006.
- <75 A título de exemplo, adaptou-se a linguagem às diversas alterações terminológicas. As «existências» passam a designar-se «inventários» ou «ativos biológicos», as «imobilizações corpóreas» passam a designar-se «ativos fixos tangíveis», os «custos e perdas» são substituídos por «gastos», os «proveitos e ganhos» por «rendimentos», as «provisões» de rubricas de ativos passam a chamar-se «perdas por imparidade», etc. A este respeito, ver Mário Cunha Guimarães, «Alterações ao Código do IRC decorrentes da adopção do SNC», *Revista da OTOC*, n.º especial, janeiro de 2010, p. 37.
- <76 O relatório da Comissão está publicado: *Impacto fiscal da adopção das Normas Internacionais de Contabilidade — Relatório do Grupo de Trabalho criado por Despacho de 23 de Janeiro de 2006 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 201, Centro de Estudos Fiscais, 2006.
- <77 Cfr. Despacho n.º 66-A/2013, do Gabinete do Secretário de Estado de Assuntos Fiscais.
- <78 O Relatório Final da Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas está publicado.
- <79 José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, op. cit., p. 458 e ss.
- <80 No mais recente relatório «Tax Policy Reforms» da OCDE, que fornece informações comparativas sobre reformas tributárias entre países e acompanha a evolução da política tributária ao longo do tempo, refere-se que «The declining trend in statutory corporate income tax (CIT) rates is widespread and continuing, leading to further convergence in CIT rates across countries», *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies* (em linha), OECD Publishing, Paris, 2022, <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>.
- <81 Explicitando o conceito, cfr., por todos, Alan J. Auerbach e James R. Hines, Jr., «Taxation and economic efficiency», *Handbook of Public Economics*, A. J. Auerbach e M. Feldstein (eds.), Elsevier, 2002, vol. 3, cap. 21.
- <82 A este respeito, Ana Paula Dourado, *Lições de Direito Fiscal Europeu: Tributação directa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 334, refere que «[e]m matéria de tributação directa, a unanimidade provou ser desde sempre um obstáculo à harmonização, e com a crescente integração europeia e conseqüente perda progressiva de competências por parte dos Estados-Membros, a competência destes em matéria de tributação directa tornou-se no último reduto de soberania, se bem que mais aparente que real, tendo em conta [...], a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias [...] nessa matéria».
- <83 Cfr. Alberto Xavier, *Direito Tributário Internacional*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2022.
- <84 Através da Diretiva 2011/96/UE do Conselho, de 30 de novembro de 2011, comumente conhecida como a «Diretiva Mãe-Filhas».
- <85 Através da Diretiva 2003/49/CE do Conselho, de 3 de junho de 2003, comumente conhecida como a «Diretiva Juros e Royalties».
- <86 Através da Diretiva 2009/133/CE do Conselho, de 19 de outubro de 2009, comumente conhecida como a «Diretiva Fusões».
- <87 V. Comunicação da Comissão Europeia, COM(2021) 251 final, em que é retirada a proposta CCCTB (em linha), [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-05/communication\\_on\\_business\\_taxation\\_for\\_the\\_21st\\_century.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-05/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf).
- <88 The OECD Tax Database, Key Tax Rate Indicators, 2021 (em linha), <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/>.
- <89 OECD, *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, 2022.
- <90 International Tax Competitiveness Index 2020, Tax foundation (em linha), <https://files.taxfoundation.org/20201009154525/2020-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf>.
- <91 International Tax Competitiveness Index 2022, Tax foundation (em linha), <https://taxfoundation.org/publications/international-tax-competitiveness-index/>.
- <92 De notar, no entanto, que a taxa utilizada nas contas da OCDE e das restantes publicações internacionais não é suscetível de refletir a taxa efetiva que é paga pelas empresas portuguesas, por não considerar, nomeadamente, os benefícios fiscais ou regimes especiais, nem tão-pouco permite ilustrar a realidade decorrente da aplicação da Derrama Estadual (paga apenas por algumas empresas com rendimentos enquadrados nos escalões nela previstos e não abrangidas pela isenção de base).
- <93 Cfr. Effective Tax Rates (oecd.org).

<94 No que se refere à OCDE, para além dos trabalhos no âmbito do projeto BEPS, adiante referenciados, importa, desde logo, referir os trabalhos incidentes sobre a questão da concorrência fiscal prejudicial: OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998; OECD, *Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000; bem como os trabalhos realizados sob a égide do Fórum Global para a Transparência e Troca de Informações (<https://www.oecd.org/tax/transparency>).

<95 No contexto da União Europeia tem interesse referenciar, pela sua importância seminal, nesta matéria, o chamado «Relatório Rusing»: European Commission, *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 1992, bem como o trabalho realizado no contexto do Grupo do Código de Conduta («Council conclusions of 9 March 1998 concerning the establishment of the Code of Conduct Group [business taxation]» [98/C 99/01]). Acresce, ainda, com relevância para esta temática, para além das múltiplas comunicações e documentos de teor político (para uma listagem de alguns dos mais relevantes, *cfr.* «Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a reforma da política da UE sobre práticas fiscais prejudiciais\* [incluindo a reforma do Grupo do Código de Conduta] [2020/2258(INI)]», todos os desenvolvimentos legislativos relevantes no domínio da fiscalidade direta e da disciplina da troca de informações: Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno («Diretiva Antielisão Fiscal I» ou «ATAD I»); Diretiva (UE) 2017/952 do Conselho, de 29 de maio de 2017, que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros (Diretiva Antielisão Fiscal I» ou «ATAD II); Diretiva

2003/49/CE do Conselho, de 3 de junho de 2003, relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e *royalties* efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes («Diretiva Juros e *Royalties*»); Diretiva 2011/96/UE do Conselho, de 30 de novembro de 2011, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes («Diretiva Sociedades-mães e Filiais»); Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (a «Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade» ou «DAC 1»); Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatórias no domínio da fiscalidade («DAC 3»); Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio de 2016, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatórias no domínio da fiscalidade («DAC 4»); Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatórias no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar («DAC 6»); Comissão Europeia COM(2021) 565 final 2021/0434 (CNS), Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece regras para prevenir a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais e que altera a Diretiva 2011/16/EU («Diretiva Antielisão Fiscal III» ou «ATAD III»).

<96 Ante a prolífica produção de relatórios e de iniciativas no âmbito deste projeto desde 2013, opta-se por referenciar o sítio da internet onde os mesmos poderão ser encontrados, sem prejuízo da inclusão de alguns destes trabalhos na lista de referências: <https://www.oecd.org/tax/beps/>.

<97 OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation — Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20*

*Base Erosion Profit Shifting Project*, Paris, OECD Publishing, 2020; e OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation — Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Paris, OECD Publishing, 2020.

<98 A este respeito, veja-se, nomeadamente, J. Becker & J. Englisch, «GloBE Minimum Taxation: Calculating the local ETR with carve-outs», *Kluwer International Tax Blog* (em linha), vol. dezembro, 17, 2021, pp. <http://kluwertaxblog.com/2021/12/17/globe-minimum-taxation-calculating-the-local-etr-with-carve-outs/>; J. Becker & J. Englisch, «Implementing an international effective minimum tax in the EU», *SSRN* (em linha), vol. julho, 26, 2021, <https://ssrn.com/abstract=3892160>; V. Chand, A. Turina & K. Romanovska, «Tax Treaty obstacles in implementing the Pillar Two Global Minimum Tax Rules and a possible solution for eliminating the various challenges», *World Tax Journal*, February, 2022; M. P. Devereux *et al.*, «The OECD global anti-base erosion proposals», *Oxford University Centre for Business Taxation*, Jan., 2020; M. Devereux, J. Vella & H. Wardell-Burrus, «Pillar 2: Rule order, incentives, and tax competition», *Oxford University Centre for Business Taxation Policy Brief 2022* (em linha), 2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4009002](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4009002); A. P. Dourado, «The Pillar Two top-up taxes: Interplay, characterization and tax treaties», *Intertax, Kluwer Law International*, Vol. 50, issue 5, 2022; A. P. Dourado, «Pillar Two model rules: Inequalities raised by the GloBE rules, the scope, and carve-outs», *Intertax*, vol. 50, abril, n.º 4, 2022; A. P. Dourado, «The EC Proposal of directive on a minimum level of taxation in light of Pillar Two: Some preliminary comments», *Intertax*, March, vol. 50, issue 3, 2022; J. Englisch, «Effective minimum tax implementation by the EU: Which alternatives?», *Kluwer International Tax Blog* (em linha), vol. outubro, 25, 2021, <http://kluwertaxblog.com/2021/10/25/effective-minimum-tax-implementation-by-the-eu-which-alternatives/>; A. Lanthier, «Why Pillar Two should be abandoned», *MNE Tax*, vol. março, 28, 2022, <https://mnetax.com/why-pillar-two-should-be-abandoned-47088>;

A. Queiroz Martins, «GloBE rules: the profile of the income inclusion rule», *WU*, 2022.

<99 Cfr. artigo 87.º do Código do IRC.

<100 Cfr. artigo 87.º-A do Código do IRC.

<101 Cfr. artigo 18.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais).

<102 A taxa de imposto sobre as pessoas coletivas na Lituânia situa-se nos 15%.

<103 A taxa de imposto sobre as pessoas coletivas na Irlanda situa-se nos 12,5%.

<104 A taxa de imposto sobre as pessoas coletivas na Hungria situa-se nos 9%.

<105 No sentido de se verificar uma tendência para a subida generalizada das taxas marginais dos impostos sobre sociedades, v. Deutsche Bank Research, «An inflection point in global corporate tax?», 2020, e *The Economist*, «The long trend of failing corporate taxes is being reversed», 2020.

<106 Cfr. n.º 6 do artigo 66.º do CIRC, segundo o qual se considera que uma entidade está submetida a um regime fiscal claramente mais favorável quando o imposto sobre os lucros efetivamente pago seja inferior a 50% do imposto que seria devido nos termos do CIRC.

<107 Cfr. Tomás Cantista Tavares, «Da relação de dependência parcial entre a contabilidade e o direito fiscal na determinação do rendimento tributável das pessoas colectivas: Algumas reflexões ao nível dos custos», *op. cit.*

<108 Numa abordagem desta natureza, a tributação efetiva determina-se com base nas demonstrações financeiras agregadas

de um universo de empresas, definindo-se à luz do peso do gasto com impostos *vis-à-vis* certos referenciais estatísticos tidos por relevantes, como sejam o lucro operacional, o resultado antes de impostos, o EBITDA, ou outros.

<109 Isto é, métodos que permitem antecipar o reconhecimento dos gastos dedutíveis nos períodos iniciais após a entrada em funcionamento, em contraponto, por exemplo, com o método da linha reta, que determina um reconhecimento proporcional dos referidos gastos durante o período de vida útil.

<110 Substituído, em conjunto com o regime de dedução por lucros retidos e reinvestidos, pelo Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE), através do Orçamento do Estado para 2023 (aprovado pela Lei n.º 24-D/2022), com base na proposta de Diretiva (da Comissão) apelidada de DEBRA.

<111 Embora as depreciações e as amortizações cumpram a mesma função — a de refletir a perda de valor de ativos por força da passagem do tempo —, o termo «depreciações» está, neste contexto, associado aos ativos não correntes tangíveis, ficando a palavra «amortizações» reservada para os ativos não correntes intangíveis.

<112 Cfr. artigo 18.º do CIRC.

<113 Cfr. artigo 1.º do Decreto Regulamentar 25/2009, de 14 de setembro: «Podem ser objecto de depreciação ou amortização os elementos do activo sujeitos a depreciação, considerando-se como tais os activos fixos tangíveis, os activos intangíveis, os activos biológicos que não sejam consumíveis e as propriedades de investimento contabilizadas ao custo histórico que, com carácter sistemático, sofrerem perdas de valores resultantes da sua utilização ou do decurso do tempo.»

<114 Cfr. artigo 23.º, n.º 1, alínea g), do CIRC.

<115 Cfr. artigos 34.º, n.º 2, e 31.º-A, n.º 4, do CIRC, e artigos 3.º, n.º 2 e 18.º, n.º 2 do Decreto Regulamentar.

<116 O sujeito passivo que pretenda utilizar métodos de depreciação distintos daqueles tipificados no CIRC, que resultem em quotas máximas superiores às tabeladas, deve para tal pedir autorização à Autoridade Tributária e Aduaneira, a qual deve ser solicitada até ao termo do período de tributação, através de requerimento em que se indiquem os métodos a adotar e as razões que os justificam.

<117 As alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 30.º do CIRC estabelecem que o método das quotas decrescentes só pode ser empregue relativamente a ativos que «Não sejam edifícios, viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, exceto quando afetas à exploração de serviço público de transportes ou destinadas a ser alugadas no exercício da atividade normal do sujeito passivo, mobiliário e equipamentos sociais».

<118 Que, entre outros critérios para a definição do período de vida útil, mandam atender à estimativa do período durante o qual a entidade espera que o ativo esteja disponível para uso, que deve ser revista no final de cada ano financeiro, pelo que pode frequentemente ser considerado um período de vida útil distinto do tabelado ao longo do período de depreciação.

<119 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.

<120 Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.

<121 Os benefícios fiscais constituem «despesa fiscal» na medida em que, tendo como efeito uma redução do imposto a pagar, implicam uma abdicção de receita fiscal.

<122 Previsto nos artigos 2.º a 21.º e 43.º do CFI e regulado igualmente pelas Portarias n.º 282/2014, de 30 de dezembro, e n.º 94/2015, de 23 de março.

<123 Cfr. artigo 15.º do CFI.

<124 Os setores de atividade encontram-se previstos no art. 2.º, n.º 2, do CFI e os respetivos códigos de atividade económica (CAE) foram aprovados pela Portaria n.º 282/2014, de 30 de dezembro, a saber: Indústrias extrativas — divisões 05 a 09; Indústrias transformadoras — divisões 10 a 33; Alojamento — divisão 55; Restauração e similares — divisão 56; Atividades de edição — divisão 58; Atividades cinematográficas, de vídeo e de produção de programas de televisão — grupo 591; Consultoria e programação informática e atividades relacionadas — divisão 62; Atividades de processamento de dados, domiciliação de informação e atividades relacionadas e portais Web — grupo 631; Atividades de investigação científica e de desenvolvimento — divisão 72; Atividades com interesse para o turismo — subclasses 77210, 90040, 91041, 91042, 93110, 93210, 93292, 93293 e 96040; Atividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas — classes 82110 e 82910.

<125 As aplicações relevantes estão elencadas no art.º 11.º do CFI, a saber: (i) ativos fixos tangíveis afetos à realização do projeto (com exceção de terrenos que não se incluam em projetos do setor da indústria extrativa, destinados à exploração de concessões minerais, águas de mesa e medicinais, pedreiras, barreiras e areeiros; edifícios e outras construções não diretamente ligados ao processo produtivo ou às atividades administrativas essenciais; viaturas ligeiras ou mistas; outro material de transporte no valor que ultrapasse 20% do total das aplicações relevantes; mobiliário e artigos de conforto ou decoração, salvo equipamento hoteleiro afeto a exploração turística; equipamentos sociais; outros bens de investimento que não sejam afetos à exploração da empresa,

salvo equipamentos produtivos destinados à utilização, para fins económicos, dos resíduos resultantes do processo de transformação produtiva ou de consumo em Portugal, desde que de reconhecido interesse industrial e ambiental); (ii) ativos intangíveis, constituídos por despesas com transferência de tecnologia, nomeadamente através da aquisição de direitos de patentes, licenças, «know-how» ou conhecimentos técnicos não protegidos por patente.

<126 Cfr. artigo 8.º, n.º 1, alíneas a) a d) do CFI.

<127 Cfr. artigo 8.º, n.º 3, alíneas a) e b) do CFI.

<128 Cfr. artigo 13.º do CFI.

<129 Os benefícios fiscais constituem «despesa fiscal» na medida em que, tendo como efeito uma redução do imposto a pagar, implicam uma abdicação de receita fiscal.

<130 Cfr. Relatório de Despesa Fiscal de 2020 (em linha), Relatório Despesa Fiscal 2020 (portaldasfinancas.gov.pt)

<131 Previsto nos artigos 22.º a 26.º e 43.º do CFI e regulado igualmente pelas Portarias n.º 282/2014, de 30 de dezembro e n.º 94/2015, de 23 de março.

<132 Cfr. artigo 22.º, n.º 2, alínea a), do CFI.

<133 As exceções estão elencadas no n.º 2 do artigo 22.º do CFI, a saber: (i) os terrenos, salvo no caso de se destinarem à exploração de concessões mineiras, águas minerais naturais e de nascente, pedreiras, barreiros e areiros em investimentos na indústria extrativa; (ii) a construção, aquisição, reparação e ampliação de quaisquer edifícios, salvo se forem instalações fabris ou afetos a atividades turísticas, de produção de audiovisual ou administrativas; (iii) as viaturas ligeiras de passageiros ou mistas; (iv) o mobiliário e artigos de conforto ou decoração, salvo equipamento hoteleiro afeto a exploração turística;

(v) os equipamentos sociais; e vi) outros bens de investimento que não estejam afetos à exploração da empresa.

<134 Cfr. artigo 22.º, n.º 2, alínea b), do CFI.

<135 O artigo 22.º, n.º 4, alínea c), do CFI estabelece a obrigatoriedade de manutenção dos bens objeto de investimento na empresa e na região durante um período mínimo de três anos a contar da data dos investimentos no caso das PME ou cinco anos nos restantes casos, ou, quando inferior, durante o respetivo período mínimo de vida útil, ou até ao período em que se verifique o respetivo abate físico, desmantelamento, abandono ou inutilização.

<136 Cfr. artigo 22.º, n.º 4, alínea f), do CFI.

<137 Conforme se referiu, agora substituído pelo incentivo à capitalização de empresas.

<138 Previsto nos artigos 27.º a 35.º do CFI e regulado igualmente pela Portaria n.º 297/2015, de 21 de setembro.

<139 As empresas devem proceder à constituição, no balanço patrimonial, de uma reserva especial, equivalente ao valor dos lucros retidos e reinvestidos, nos termos do artigo 32.º do CFI.

<140 As exceções estão elencadas no artigo 30.º, n.º 2, do CFI, a saber: (i) terrenos, salvo no caso de se destinarem à exploração de concessões mineiras, águas minerais naturais e de nascente, pedreiras, barreiros e areiros em projetos de indústria extrativa; (ii) construção, aquisição, reparação e ampliação de quaisquer edifícios, salvo quando afetos a atividades produtivas ou administrativas; (iii) Viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, salvo quando afetadas à exploração de serviço público de transportes ou destinadas a serem alugadas no exercício da atividade normal do sujeito passivo, barcos de recreio e aeronaves de turismo; (iv) artigos de conforto ou decoração, salvo equipamento hoteleiro

afeto a exploração turística; e (v) ativos afetos a atividades no âmbito de acordos de concessão ou de parceria público-privada celebrados com entidades do setor público.

<141 Cfr. artigo 30.º, n.º 4, do CFI.

<142 Previsto nos artigos 35.º a 42.º do CFI.

<143 O SIFIDE foi implementado pela primeira vez em 1997, tendo sido criado um crédito fiscal para investimento em I&D, através do Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de outubro, suscetível de ser deduzido à coleta até ao terceiro exercício seguinte ao da concretização do investimento. Desde 1997, o SIFIDE esteve inativo apenas nos anos de 2004 e 2005, período em que foi substituído pela Reserva Fiscal para o Investimento.

<144 Cfr. artigo 38.º, n.º 1, alínea a), do CFI.

<145 A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, prorrogou o regime do SIFIDE II até ao período de tributação de 2025.

<146 Os benefícios fiscais constituem «despesa fiscal» na medida em que, tendo como efeito uma redução do imposto a pagar, implicam uma abdicação de receita fiscal.

<147 Também a introdução de uma taxa reduzida de 17% aplicável aos primeiros 25 mil euros (50 mil euros de acordo com a proposta do Orçamento do Estado para 2023) de matéria coletável configura um elemento de progressividade. No entanto, atendendo ao seu reduzido peso relativo na estrutura global do IRC, optamos por não analisar em detalhe as respetivas implicações em matéria de política fiscal.

<148 Quanto à natureza excecional e inerentemente temporária da Derrama Estadual, *vide* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 430/2016: «e assim, sendo certo que a consagração do tributo em causa não é acompanhada de um limite temporal de vigência [...] não se pode ignorar a definição das circunstâncias (sobretudo

financeiras e orçamentais) que justificam a medida, nem os fins a que se destina, a partir de um quadro legislativo especificamente dirigido à adoção de um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental na linha do (então vigente) Programa de Estabilidade e Crescimento».

<149 Introduzida pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, onde pode ler-se que é aprovado «um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)».

<150 Através da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, a qual previa que a Derrama Municipal passasse a incidir sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC e já não sobre a coleta deste imposto, estabelecendo assim um regime próximo do atualmente em vigor.

<151 Dentro dos limites estabelecidos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, a sobretaxa municipal pode ser cobrada a critério dos municípios.

<152 Neste estudo não se analisam os regimes de taxa reduzida na tributação das empresas, sejam estes gerais ou sob a forma de benefícios fiscais.

<153 Sobre a natureza jurídica da Derrama Estadual, veja-se José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 11.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019, p. 81, que indica expressamente, como exemplo de adição: «a derrama estadual que, prevista no artigo 87.º-A do Código do IRC, incide sobre o lucro tributável à taxa progressiva em três escalões [...]».

<154 O legislador fixou um critério de repartição da Derrama Municipal entre os diversos municípios, tendo por base a massa salarial suportada por cada sujeito passivo em cada município.

<155 Ilustrativo deste efeito é a compensação da redução da taxa nominal operada em 2014 e 2015 pela criação de um terceiro escalão da Derrama Estadual fixado à taxa de 7% e, posteriormente, pelo agravamento desta taxa para 9%.

<156 Artigo 87.º-A do CIRC.

<157 Através da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.

<158 Cfr. Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

<159 Cfr. Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<160 Cfr. Lei n.º 2/2014, de 17 de janeiro.

<161 Cfr. Lei n.º 114/2017, de 9 de dezembro.

<162 Cfr. nomeadamente, Tax and Economic Growth, Economics Department Working Paper No. 620, OECD (2008), p.37.

<163 Cfr. Artigo 18.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais).

<164 Cfr. Artigo 18.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais.

<165 Cfr. Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro.

<166 Altura em que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de fevereiro.

<167 A Lei das Finanças Locais n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alargou a repartição do rendimento também às representações locais que não possuísem estabelecimento estável.

<168 Através da Lei das Finanças Locais n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

<169 Cfr. Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

- <170 A diferença de qualificação deve-se ao facto de a Derrama ter deixado de ser calculada por aplicação de uma taxa à coleta, passando a ser calculada por aplicação de uma taxa à matéria coletável. Nesse sentido, v. Rui Duarte Morais, «Passado, Presente e Futuro da Derrama», *Fiscalidade*, n.º 38, abril–junho 2009, pp. 110–111.
- <171 Com a anterior fórmula de cálculo, a dedução dos prejuízos fiscais ao lucro tributável podia determinar a inexistência de coleta, e, assim, a ausência de derrama.
- <172 A eliminação da Derrama Municipal não deverá corresponder a uma perda de receita dos municípios, a qual deverá ser substituída por outras formas de financiamento, nos termos autorizados pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).
- <173 Na categoria residual «outros» reúnem-se as alterações não enquadráveis nas restantes categorias, designadamente, alterações de natureza puramente formal.
- <174 Para análise semelhante, abrangendo uma multiplicidade de impostos, porém num horizonte temporal menos lato, cf. M. Pimentel, in Lang *et al.* (eds.), *European And International Tax Law Series, Trends and Players in Tax Policy, Portugal*. International Bureau of Fiscal Documentation, 2016, pp. 763-774.
- <175 Paulo de Pitta e Cunha, «Alterações na tributação do rendimento: reforma fiscal ou simples ajustamentos?», *Fisco*, n.º 103/104, 2002, p. 7 e ss.
- <176 *Ibid.*
- <177 *Ibid.*
- <178 In <https://www.ffms.pt/crises-na-economia-portuguesa/5044/a-crise-que-veio-de-fora>
- <179 *Ibid.*
- <180 Embora o PSD e o CDS tenham votado contra esta reforma de 2000 na votação final global.
- <181 In <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+crescimento+real+do+PIB-2298>
- <182 In <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+crescimento+real+do+PIB-2298>
- <183 *Ibid.*
- <184 *Ibid.*
- <185 In <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+crescimento+real+do+PIB-2298>
- <186 M. Devereux & R. Griffith, «The taxation of discrete investment choices (No. W98/16)», *IFS Working Papers*, 1998; M. P. Devereux & R. Griffith, «Evaluating tax policy for location decisions», *International tax and public finance*, Volume 10, 2003, pp. 107–126.
- <187 M. P. Devereux & R. Griffith, «Evaluating tax policy for location decisions», *op. cit.*, p. 107–126.
- <188 Ver <https://www.taxobservatory.eu/repository/tax-rates-and-rankings/>.
- <189 C. Braz, M. M. Campos, S. Cabral, «A micro-level analysis of corporate income taxation in Portugal», *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*, 2022.
- <190 Definição utilizada para descrever uma condição onde todos os mercados de bens e serviços estão em equilíbrio em simultâneo, ou seja, onde, dado um sistema de preços, a quantidade procurada para cada bem é igual à quantidade produzida.
- <191 A. Johansson & C. Heady & J. Arnold & B. Brys & L. Vartia, *Taxation and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Papers, 2008.
- <192 A. M. Pereira & P. G. Rodrigues, «On the impact of a tax shock in Portugal», *Portuguese Economic Journal*, 1(3):20–236, 2002.
- <193 N. Bull, T. Dowd & P. Moomau, «Corporate tax reform: A macroeconomic perspective», *National Tax Journal*, 64(4):923–941, 2011.
- <194 F. N. Cesaro, «The macroeconomic effect of corporate tax changes: do corporate tax changes effect the Portuguese economy?», Technical report, Nova SBE Master thesis, 2021.
- <195 A endogeneidade aparece devido à taxa efetiva, medida empiricamente através de dados da AT, já ser contaminada pelas decisões das empresas em reação a mudanças na taxa estatutária do IRC. Resulta daqui que a taxa efetiva não é exógena.
- <196 A. Ljungqvist & M. Smolyansky, *To Cut or not to Cut? On the impact of corporate taxes on employment and income*, Technical report, National Bureau of Economic Research, 2014.
- <197 T. A Aursland, I. Frankovic, B. Kanik & M. Saxegaard, «State-dependent fiscal multipliers in NORA-A DSGE model for fiscal policy analysis in Norway», *Economic Modelling*, 93:321–353, 2020.
- <198 O multiplicador orçamental ou fiscal mede a alteração do valor de uma variável endógena (neste caso, o PIB) em resposta a uma variação unitária de uma variável exógena (neste caso, da despesa ou receita pública).
- <199 H. Grubert e J. Mutti, «Do taxes influence where us corporations invest?», *National Tax Journal*, 53(4):825–839, 2000.

- <200 A. Martins, «The Portuguese corporate tax reform and international trends: an assessment», *International Journal of Law and Management*, 2015.
- <201 O modelo desenvolvido assenta, como se compreende, numa simplificação da realidade jurídica e factual subjacente. Do ponto de vista metodológico, e sem prejuízo de pontuais referências e afinamentos terminológicos, com o intuito de assegurar o rigor jurídico do discurso, os autores optaram por manter, na descrição do modelo e na análise dos resultados proporcionados, uma linguagem eminentemente econométrica, em linha com a sua estrutura e com as limitações identificadas, procurando, dessa forma, respeitar a autenticidade dos vários exercícios, no que se pretende que seja um equilíbrio entre o enquadramento normativo e a referida realidade simplificada, fruto, portanto, do trabalho verdadeiramente multidisciplinar que o presente estudo proporciona.
- <202 W. Roeger, J. Varga *et al.*, *Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the quest model with endogenous growth*, Technical report, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, 2008.
- <203 J. Varga, W. Roeger e J. Veld, «Growth effects of structural reforms in southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal», *Empirica*, 41(2):323–363, 2014.
- <204 A. K. Dixit e J. E. Stiglitz, «Monopolistic competition and optimum product diversity», *The American Economic Review*, 67(3):297–308, 1977.
- <205 As alterações à taxa de IRC podem ter, potencialmente, um efeito sobre a estrutura e o custo de capital das empresas. Não obstante, o nosso quadro teórico não tem em linha de conta as fricções que podem determinar a estrutura ótima de capital, pelo que deixamos esta dimensão de análise para estudos futuros.
- <206 Famílias sem capacidade de aumentar o seu nível de endividamento corrente.
- <207 Os custos fixos com mão de obra são custos que as empresas enfrentam que não estão diretamente relacionados com produção de bens e serviços. Captam, por exemplo, custos administrativos.
- <208 P. Bento e D. Restuccia, «On average establishment size across sectors and countries», *Journal of Monetary Economics*, 117:220–242, 2021.
- <209 C. Schwellnus e J. M. Arnold, *Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level?: Cross-country evidence from the Amadeus Dataset*, Technical report, OECD, 2008.
- <210 A. K. Dixit & J. E. Stiglitz, «Monopolistic competition and optimum product diversity», *The American Economic Review*, 67(3):297–308, 1977.
- <211 C. I. Jones, «R&D-based models of economic growth», *Journal of Political Economy*, 103(4):759–784, 1995.
- <212 C. I. Jones, «Growth and ideas», in *Handbook of Economic Growth*, 2005, volume 1, pp. 1063–1111.
- <213 Concorrência monopolística é uma abordagem de modelação da estrutura concorrencial das empresas em que cada uma tem sempre algum poder de mercado, ou seja, a um aumento do preço não corresponde imediatamente um colapso da procura. É a forma predominante de modelação da estrutura competitiva das empresas na literatura e a que tem maior relevância empírica.
- <214 A condição de não-arbitragem assegura que o retorno em duas atividades de investimento seja igual em equilíbrio. Se assim não for, os agentes têm sempre um incentivo para mudar a sua posição em cada um dos ativos, o que, por definição, não pode ser um equilíbrio.
- <215 L. Bottazzi e G. Peri, «The international dynamics of R&D and innovation in the long run and in the short run», *The Economic Journal*, 117(518):486–511, 2007.
- <216 Existe uma quantidade fixa de transferências que o Governo faz para todos os agentes da economia. A esse valor acresce uma quantia que apenas transfere para agentes estrangidos financeiramente.
- <217 Dentro do nosso arcabouço teórico do modelo utilizado, o imposto mais distorcivo para a economia é o IRC, seguido pelo imposto sobre o rendimento do trabalho, e, por fim, pelo imposto sobre o consumo. Portanto, se o ajuste ao défice público for feito por via de outra receita fiscal, o menos distorcivo seria fazer com base no imposto sobre o consumo. Se o ajuste for feito com base em mudanças da despesa pública, a forma menos distorciva é feita por via das transferências sociais entres as possíveis despesas. No entanto, devido à existência no modelo de famílias financeiramente estrangidas, as transferências acarretam impactos de rendimento substanciais no curto prazo. É por este motivo que optamos por fazer o ajuste fiscal com o imposto sobre o consumo nos nossos exercícios base. No entanto, também mostramos, na Secção 7.3.2, como os resultados mudam consoante diferentes regras de ajustamento fiscal da dívida e défice público, incluindo por via de transferências sociais.
- <218 C. Denis, D. Grenouilleau, K. Mc Morrow, W. Röger *et al.*, *Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps — A revised production function approach*, Technical report, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, 2006.

- <219 De entre os 24 países europeus que estudámos, apenas cinco, incluindo Portugal, têm estruturas fiscais em que as taxas de imposto sobre pessoas coletivas variam em função do volume do lucro tributável e todos eles com um nível de progressividade bastante abaixo do verificado em Portugal (fonte: International Bureau of Fiscal Documentation).
- <220 J. Varga, W. Roeger e J. Veld, «Growth effects of structural reforms in southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal», *op. cit.*
- <221 [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas\\_ir/Pages/Estatisticas\\_IRC.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRC.aspx)
- <222 Estes valores têm por base as taxas efetivas por escalão e os montantes pagos de impostos no ano de 2018.
- <223 Esta informação pode ser encontrada em: <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online.html>
- <224 No Anexo demonstramos como os resultados se alteram quando utilizamos uma taxa efetiva para o resto da Zona Euro e para o resto do mundo, fazendo uso de dados de taxas efetivas *forward-looking* da OCDE. As diferenças quantitativas dos resultados face ao modelo base não são significantes.
- <225 A escolha dos 7,5 p.p. obedeceu a um critério de plausibilidade empírica, da mesma ordem de grandeza que a queda da taxa marginal máxima do IRC desde a sua criação até à atualidade. No anexo I deste documento, mostramos também os ganhos no curto, médio e longo prazo para o mesmo exercício simulado nesta secção, mas para diferentes mudanças percentuais da taxa, nomeadamente para descidas do IRC de 1, 2,5, 5, e 10 p.p. ao invés de 7,5 p.p.
- <226 Na Figura 8.3 analisamos a sensibilidade dos resultados à aplicação de formas alternativas de compensação do défice e da dívida pública, nomeadamente por via da redução de transferências sociais ou gasto público, ou por via de um aumento do imposto sobre o rendimento do trabalho.
- <227 A definição do multiplicador considerando a mudança da receita fiscal proveniente do IRC, ao invés da mudança do défice orçamental como um todo, prende-se com o facto de este último apresentar um desvio muito contido face ao seu valor de Estado Estacionário (fruto, também, da regra orçamental), e, portanto, se o cálculo fosse realizado sobre esse valor, o multiplicador obtido seria irrealisticamente elevado. Metens e Ravn (2013), por exemplo, encontram uma variação semelhante, praticamente nula, nas receitas fiscais depois de uma diminuição do IRC, o que também implica, como referido pelos autores, um multiplicador a tender para infinito. Em sentido contrário, sendo a queda de receita fiscal proveniente do IRC relativamente elevada no nosso exercício, o multiplicador que reportamos apresenta valores realistas dentro do que é a evidência empírica reportada na literatura no que toca a multiplicadores fiscais. A mesma pequena queda da receita fiscal após uma redução do IRC foi encontrada por G. Chodorow-Reich, M. Smith, O. Zidar, e E. Zwick (2023). *Tax Policy and Investment in a Global Economy*. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, (2023-141) para os Estados Unidos.
- <228 V. A. Ramey, «Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?», *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 89-114, 2019.
- <229 N. Batini, L. Eyraud e A. Weber, *A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers*, International Monetary Fund, 2014.
- <230 Uma situação de rigidez nominal caracteriza-se pela resistência de alguns preços a se alterarem.
- <231 P. Heimberger, «Corporate tax competition: A meta-analysis», *European Journal of Political Economy*, 69, 102002, 2021.
- <232 No Anexo deste documento, apresentamos também uma simulação deste exercício da reforma em «V», mas no qual a contrarreforma se dá quatro anos mais tarde, ao invés de um. Tal serve para captar um hipotético cenário em que um Governo legisla uma reforma quando entra em funções, que é revertida quando se dá a eleição de um novo Governo, quatro anos mais tarde.
- <233 Por exemplo, os custos incorridos quando existe variação no investimento estão associados a 60% da queda de consumo que se observa neste exercício (figura 8.5).
- <234 Novas Séries Longas para a Economia Portuguesa». Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística (2021).
- <235 A queda no peso da receita fiscal proveniente do IRC sobre o total da receita após o choque simulado é ligeiramente superior a metade da queda que se sente no exercício da secção 8.3.1. Assim, dada a calibração do modelo, o aumento da produtividade total dos fatores de produção neste exercício é ligeiramente superior a metade do simulado no exercício da secção 8.3.1.
- <236 Por exemplo, o European Tax Survey da Deloitte, em que 97% dos inquiridos portugueses consideram existir um elevado grau de instabilidade fiscal.
- <237 *Cfr.*, a título de exemplo, Mariana Ascenso e Nuno Alves, «A estabilidade fiscal em Portugal (ou a ausência dela) — tratamento de mais-valias mobiliárias», *O Jornal Económico*, 2022, e João Palma Ferreira, «Instabilidade fiscal mudou 3178 artigos em 26 anos», *Jornal Expresso*, 2016.
- <238 *Cfr.*, a título de exemplo, José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, *op. cit.*, pp. 477-480.

<239 Cfr., a título de exemplo, Joaquim Miranda Sarmento e Inês Duarte, «A instabilidade do sistema fiscal português: Uma retrospectiva entre 1989 e 2014», *Julgar Online*, n.º 10, 2016. <https://julgar.pt/a-instabilidade-do-sistema-fiscal-portugues-uma-retrospectiva-entre-1989-e-2014/>.

<240 Cfr. Tiago Duarte, *A Lei por detrás do Orçamento: A questão constitucional da lei do orçamento*, Coimbra, Almedina, Coleção Teses, 2007, pp. 210-224.

<241 Cfr. José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, op. cit., p. 464.

<242 Em sentido estrito, em face do enquadramento constitucional e legislativo das leis orçamentais, considera-se que as alterações fiscais incluídas nas leis orçamentais constituem autênticos cavaleiros orçamentais.

<243 Sobre a «hipertrofia legislativa» no direito tributário, v. José Pedro Carvalho, *A Litigiosidade do Regime Jurídico das Tributação Autónomas*, Cadernos de Justiça Tributária, Braga, n.º 28 (Abr-Jun.), 2020, p. 18.

<244 Cfr. o artigo 112.º, n.º 5, da CRP: «Nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos».

<245 As respostas ao questionário foram fornecidas pela rede Taxand, uma associação internacional de sociedades de advogados e consultores fiscais, que abrange representantes de 50 países, de forma a proporcionar uma amostra suficientemente abrangente e, por outro lado, assegurar de forma expedita respostas confiáveis do ponto de vista técnico. Os autores agradecem à Taxand e às suas firmas-membros as respostas proporcionadas e reconhecem que as mesmas não podem ser consideradas aconselhamento de nenhuma natureza, não devendo ser extrapoladas para nenhuns outros efeitos para além do de suportar o presente estudo.

<246 Cfr. artigos 165.º, n.º 1, alínea i), e 103.º, n.º 2, da CRP.

<247 Referimo-nos aos benefícios contratuais ao investimento produtivo, tratados na Secção 4.2.2.

<248 Tiago Duarte, *A Lei por detrás do Orçamento: A questão constitucional da lei do orçamento*, op. cit., p. 441 e ss.

<249 No caso de uma nova crise financeira grave.

<250 As medidas que se seguem constituem um mero enunciado de opções que se julgam possíveis, podendo e devendo o decisor político ponderar se as mesmas se justificam *in totum* ou parcialmente.

<251 O potencial de subjetividade conceptual subjacente à expressão «reforma fiscal» aconselha a que o âmbito de proteção a conferir a este tipo de processos seja eminentemente formal. Assim, para estes efeitos, «reforma fiscal» denominaria um movimento de alteração legislativa classificado como tal pelos seus proponentes e cujo desenvolvimento é entregue a um grupo de peritos permanente ou eventual que produzem, com base num mandato político, uma proposta de alteração legislativa consistente com o mandato recebido e um relatório justificador das medidas propostas.

<252 As restantes competências do CEF são as seguintes: «e) Participar, no domínio da sua competência técnica e a nível internacional, na elaboração e na negociação de tratados, convenções e acordos bilaterais ou multilaterais em matéria tributária e aduaneira; f) Assegurar, em articulação com outras unidades orgânicas, a representação nacional e a participação nos trabalhos das diferentes comissões e grupos de trabalho constituídos no âmbito da OCDE, da União Europeia e de outros organismos internacionais; g) Prestar apoio técnico às restantes unidades orgânicas da AT relativamente à execução das convenções internacionais em matéria tributária e aduaneira; h) Colaborar, em articulação com a Direção de Serviços de

Formação, na qualificação permanente dos trabalhadores da AT, designadamente no que se refere à preparação de manuais e outros elementos de estudo; i) Assegurar a atividade documental, científica e técnica, necessária ao adequado funcionamento da AT, bem como gerir a respetiva biblioteca; j) Assegurar a edição das publicações periódicas Ciência e Técnica Fiscal e Aduaneira e Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal e Aduaneira, bem como de outras publicações científicas e técnicas no mesmo âmbito; k) Promover e assegurar as relações com organismos nacionais vocacionados para o estudo de matérias tributárias e aduaneiras; l) Coordenar o pré-contencioso e o contencioso comunitário; m) Promover a inventariação e sistematização do acervo museológico tributário e aduaneiro e assegurar a recolha, seleção e tratamento da documentação histórica e gerir o respetivo arquivo histórico.»

<253 As restantes competências do GPEARI são as seguintes: «d) Contribuir para a elaboração das Grandes Opções do Plano; e) Elaborar, difundir e apoiar a criação de instrumentos de planeamento, de programação financeira e de avaliação das políticas e programas do Ministério das Finanças; f) Coordenar a elaboração de contributos para documentos oficiais como o Programa de Estabilidade, o Relatório que acompanha a Proposta de Lei do Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado; g) Elaborar estudos económico-financeiros que contribuam para a formulação, o acompanhamento e a avaliação de políticas; h) Assegurar e coordenar o processo de avaliação e quantificação do impacto macroeconómico das reformas estruturais decididas pelo Governo, envolvendo, se necessário, recursos externos devidamente habilitados e podendo contratar a prestação dos serviços necessários para o efeito, com respeito pelas normas de contratação aplicáveis; i) Analisar a evolução do Saldo Global das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional, tendo em vista apoiar o Governo no cumprimento dos objetivos orçamentais; j) Garantir a produção de informação adequada, designadamente estatística, no quadro do sistema estatístico

nacional, nas áreas de intervenção do Ministério das Finanças;

k) Assegurar e coordenar a atividade do Ministério das Finanças no âmbito da União Europeia, garantindo a participação ativa e o acompanhamento, em coordenação com a área dos negócios estrangeiros, das obrigações decorrentes do enquadramento europeu em matéria de política orçamental e de governação económica; l) Assegurar o acompanhamento e monitorização das obrigações decorrentes do Pós-Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, competindo-lhe ainda constituir-se como entidade técnica de ligação entre o Governo e os representantes da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional, centralizando a comunicação e a partilha de informação das várias áreas governativas, dos serviços e dos organismos envolvidos e promovendo a cooperação e a comunicação entre estes; m) Assegurar e coordenar a atividade do Ministério das Finanças no âmbito das relações internacionais assegurando o relacionamento institucional com instituições pares em países estratégicos para Portugal, em coordenação com a área governativa dos negócios estrangeiros; n) Assegurar, em articulação com a área do planeamento e dos negócios estrangeiros, a atividade do Ministério das Finanças no âmbito das relações com a União Europeia, garantindo o acompanhamento das obrigações decorrentes dos procedimentos de governação económica a nível da União Europeia no que se refere ao Programa Nacional de Reformas, integrado no Semestre Europeu; o) Acompanhar e promover, em conjunto com a área dos negócios estrangeiros, a representação portuguesa nas diversas instituições financeiras multilaterais de que Portugal é acionista, cabendo-lhe potenciar o retorno destas participações e promover o investimento e a internacionalização das empresas nacionais; p) Assegurar o desenvolvimento dos sistemas de avaliação dos serviços no âmbito do Ministério das Finanças, coordenar e controlar a sua aplicação e exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas na lei sobre esta matéria; q) Proceder ao levantamento

de diplomas que incidam sobre matérias da competência do Ministério das Finanças que careçam de regulamentação;

r) Coordenar a preparação de projetos de diplomas legislativos que adequem o direito nacional a instrumentos normativos da União Europeia, em matérias enquadradas nas áreas de atuação do Ministério das Finanças, e submetê-los ao membro do Governo competente.»

<254 OECD statistics, Corporate Tax Statistics, Effective Tax Rates.

<255 Competências atribuídas à Divisão de Estudos e Análise Económica, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<256 Competências atribuídas à Divisão de Políticas Públicas, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<257 As competências gerais e as competências especiais em processos de supervisão e governação europeia, aqui assinaladas com \*, encontram-se atribuídas à Divisão de Coordenação de Assuntos Europeus, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<258 As competências gerais e as competências especiais aqui assinaladas com \* encontram-se atribuídas à Divisão de Mercado Interno e Política Externa, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<259 As competências gerais e as competências especiais aqui assinaladas com \*\*\* encontram-se atribuídas à Divisão de Política Legislativa e Contencioso, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<260 Competência conjuntamente atribuída à Divisão de Mercado Interno e Política Externa e à Divisão de Política Legislativa e Contencioso, ambas unidades orgânicas flexíveis criadas pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL, estabelecendo-se que estas estruturas a exercerão «em coordenação».

<261 As competências gerais e as competências especiais aqui assinaladas com \* encontram-se atribuídas à Divisão de Relações Multilaterais, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<262 As competências gerais e as competências especiais aqui assinaladas com \*\* encontram-se atribuídas à Divisão de Relações Bilaterais, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<263 As competências gerais e as competências especiais aqui assinaladas com \* encontram-se atribuídas à Divisão de Planeamento, Avaliação e Controlo de Gestão, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

<264 As competências gerais e as competências especiais aqui assinaladas com \*\* encontram-se atribuídas à Divisão de Sistemas de Informação e Recursos, unidade orgânica flexível criada pelo Despacho n.º 10002/2018, de 19 de outubro, do diretor-geral do GPEARL.

## Bibliografia

AGRAWAL, A., Rosell, C. & Simcoe, T., «Tax credits and small firm R&D spending», *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), pp. 1–21, 2020.

ALVES, R. H., «Da moeda única à união política?», *FEP Working Papers* 99, Universidade do Porto, Faculdade de Economia do Porto, 2000

ARNOLD, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schweltnus, C. & Vartia, L. (2011). «Tax policy for economic recovery and growth», *The Economic Journal*, 121(550), F59-F80.

ASCENSO, M. & e Alves, N., «A estabilidade fiscal em Portugal (ou a ausência dela) — tratamento de mais-valias mobiliárias», *O Jornal Económico*, 2022.

ASTUTI, M. D., «Three approaches to taxing income from digital economy — Which is the best for developing countries?», *Bulletin for International Taxation*, novembro, vol. 74, n.º 12, 2020.

AUERBACH, A. J., «Taxation and corporate financial policy», *Handbook of Public Economics*, Elsevier, vol. 3, pp. 1251–1292, 2002.

AURSLAND, T. A., Frankovic, I., Kanik, B. & Saxegaard, M., «State-dependent fiscal multipliers in NORA-A DSGE model for fiscal policy analysis in Norway», *Economic Modelling*, vol. 93, pp. 321–353, 2020.

AZEVEDO, M. E., «As reformas fiscais portuguesas do século XX: um enfoque analítico», *Lusíada. Direito*, S. 2 n.º 8-9, janeiro-dezembro, 2011.

BASTO, X. de, *IRS — Incidência real e determinação dos rendimentos líquidos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

BATINI, N., Eyraud, L. & A. Weber, *A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers*, International Monetary Fund, 2014.

BECKER, J. & Englisch, J., «GloBE Minimum Taxation: Calculating the local ETR with carve-outs», *Kluwer International Tax Blog* (em linha), vol. December, 17, 2021, <http://kluwertaxblog.com/2021/12/17/globe-minimum-taxation-calculating-the-local-etr-with-carve-outs/>.

BECKER, J. & Englisch, J., «Implementing an international effective minimum tax in the EU», *SSRN* (em linha), vol. julho, 26, <https://ssrn.com/abstract=3892160>.

BENDLINGER, V. & Kofler, G., «Computation of the effective tax rate and the “top-up tax”», s.l.:W. Haslehner, K. Pantazatou, G. Kofler e A. Rust (eds.), *The Global Minimum Corporate Tax*, Forthcoming., W. Haslehner, K. Panta, 2022.

BENTO, P. & Restuccia, D., «On average establishment size across sectors and countries», *Journal of Monetary Economics*, vol. 117, p. 220–242, 2021.

BETHMANN, I., Jacob, M. & Müller, M. A., «Tax loss carrybacks: Investment stimulus versus misallocation», *The Accounting Review*, 93(4), pp. 101–125, 2018.

- BLOOM, N., Griffith, R. & van Reenen, J., «Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979–1997», *Journal of Public Economics*, 85(1), pp. 1–31, 2002.
- BLOUIN, J. L., Fich, E. M., Rice, E. M. & Tran, A. L., «Corporate tax cuts, merger activity, and shareholder wealth», *Journal of Accounting and Economics*, 71(1), 101315, 2021.
- BORNEMANN, T., Jacob, M. & Sailer, M., «Do corporate taxes affect executive compensation?», *SSRN Working Paper*, 2021.
- BOTTAZZI, L. & Peri, G., «The international dynamics of R&D and innovation in the long run and in the short run», *The Economic Journal*, vol. 117, pp. 486–511, 2007.
- BRANZOLI, N. & Caiumi, A., «How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns», *International Tax and Public Finance*, 27(6), pp. 1485–1519, 2020.
- BRAUNER, Y., «Agreement? What agreement? The 8 October 2021, OECD Statement in Perspective», *Intertax*, janeiro de 2022.
- BRAVO, N., «Is the multilateral instrument (MLI) really multilateral?», in *A Multilateral Convention for Tax: From Theory to Implementation of the Wolter Kluwer Series on International Taxation*, (em linha), 2022, <http://kluwertaxblog.com/2022/04/27/is-the-multilateral-instrument-mli-really-multilateral-published-in-the-book-a-multilateral-convention-for-tax-from-theory-to-implementation-of-the-wolter-kluwer-series-on-int>.
- BRAZ, C., Campos, M. M., Cabral, S. *et al.*, «A micro-level analysis of corporate income taxation in Portugal», *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*, 2022.
- BUETTNER, T., Overesch, M., Schreiber, U. & Wamser, G., «The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms», *Journal of Public Economics*, 96(11-12), pp. 930–938, 2012.
- BULL, N., Dowd, T. & Moomau, P., «Corporate tax reform: A macroeconomic perspective», *National Tax Journal*, 64(4):923–941, 2011.
- BURGERT, M., & Roeger, W., *Fiscal devaluation: Efficiency and equity* (No. 542), Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, 2014.
- CAI, Q., Cerioni, L. & Li, X., «New taxing right in the unified approach: Old wine in a new bottle», s.l., *Kluwer Law International, Intertax*, vol. 48, n.º II, 2020.
- CARVALHO, J. P., *A Litigiosidade do Regime Jurídico das Tributações Autónomas*, Cadernos de Justiça Tributária, Braga, n.º 28 (abril-junho), 2020.
- CESARO, F. N. (2021). «The macroeconomic effect of corporate tax changes: do corporate tax changes effect the Portuguese economy?» (Master’s dissertation).
- CHAND, V., Kostic, S. & Reis, A., «Taxing artificial intelligence and robots: Critical assessment of potential policy solutions and recommendation for alternative approaches — sovereign measures:

education taxes / global measure: Global Education Tax or Planetary Tax», *World Tax Journal*, novembro de 2020.

CHAND, V., Turina, A. & Romanovska, K., «Tax treaty obstacles in implementing the Pillar Two global minimum tax rules and a possible solution for eliminating the various challenges», *World Tax Journal*, February, 2022.

CLIFFORD, S., «Taxing multinationals beyond borders: Financial and locational responses to CFC rules», *Journal of Public Economics*, 173, pp. 44–71, 2019.

Congressional Research Service, *Tax Provisions in the Inflation Reduction Act* (em linha), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47202>, August, 3, 2022.

CORREIA, M., *Taxation of Corporate Groups*, AH Alphen aan den Rijn, Netherlands: Kluwer Law International, Series on International Taxation, 2013.

COSTA, V. J. M, Cardoso da, *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, Abrantes, 2007.

CUNHA, P. de P. e, «Alterações na tributação do rendimento: Reforma Fiscal ou simples ajustamentos?», *Fisco*, 103, 104, 3-10, 2011.

CUNHA, P. de P. e, «As grandes linhas da Reforma Fiscal de 1988-89», in *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 – Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha*, Coimbra, Almedina, 2005.

DANON, R., Gutmann, D., Maisto, G. & Jiménez, A. M., «The OECD/G20 Global minimum tax and dispute resolution: A workable solution

based on Article 25(3) of the OECD Model, the principle of reciprocity and the GloBE model rules», *World Tax Journal*, vol. 14, n.º 3, junho de 2022.

DAS, R. R., «The concept of value creation: Is it relevant for the allocation of taxing rights?», *Bulletin for International Taxation, IBFD*, vol. 74, n.º 3, 2020.

DE BROE, L. & Massant, M., «Are the OECD/G20 Pillar Two GloBE rules compliant with the Fundamental Freedoms?», *EC Tax Review*, 3, 2021.

DE LA FERIA, R., «The perceived (un)fairness of the Global Minimum Corporate Tax Rate», *The Pillar 2 Global Minimum Tax (Edward Elger)*, (em linha), 2022, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4205720](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4205720).

DE MOOIJ, R. & Hebous, S., «Curbing corporate debt bias: Do limitations to interest deductibility work?», *Journal of Banking & Finance*, 96, pp. 368–378, 2018.

DE SIMONE, L. & Olbert, M., «Real effects of private country-by-country disclosure», *SSRN Working Paper*, 2020.

DENIS, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., & Röger, W. *Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps — A revised production function approach*, Technical report, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, 2006.

Deutsche Bank Research, «An inflection point in global corporate tax?», 2020.

DEVEREUX, M. P. & Griffith, R., «Evaluating tax policy for location decisions», *International Tax And Public Finance*, vol. 10, pp. 107–126, 2003.

DEVEREUX, M. P. *et al.*, «The OECD global anti-base erosion proposal», *Oxford University Centre for Business Taxation*, janeiro de 2020.

DEVEREUX, M., & Griffith, R., «The taxation of discrete investment choices (No. W98/16)», *IFS Working Papers*, 1998.

DEVEREUX, M., Vella, J. & Wardell-Burrus, H., «Pillar 2: Rule order, incentives, and tax competition», *Oxford University Centre for Business Taxation Policy Brief 2022* (em linha), 2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4009002](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4009002).

DIETRICH, M. & Golden, C., «Consistency versus “Gold Pating”: The EU Approach to implementing the OECD Pillar Two», *Bulletin For International Taxation*, abril de 2022.

DIXIT, A. K. & Stiglitz, J. E., «Monopolistic competition and optimum product diversity», *The American Economic Review*, vol. 67, pp. 297–308, 1977.

DJANKOV, S. *et al.*, «The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship», *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, pp. 31–64, 2010.

DOBRIDGE, C., «Tax loss carrybacks as firm fiscal stimulus: A tale of two recessions», *The Accounting Review*, 2021.

DOURADO, A. P., «Pillar Two model rules: Inequalities raised by the GloBE rules, the scope, and carve-outs», *Intertax*, vol. 50, n.º 4, abril de 2022.

DOURADO, A. P., «The EC proposal of directive on a minimum level of taxation in light of Pillar Two: Some preliminary comments», *Intertax*, vol. 50, n.º 3, março de 2022.

DOURADO, A. P., «The OECD unified approach and the new international tax system: A half-way solution», *Intertax*, Vol. 48, n.º 1, 2020.

DOURADO, A. P., «The Pillar Two top-up taxes: Interplay, characterization and tax treaties», *Intertax, Kluwer Law International*, Vol. 50, n.º 5, 2022.

DOURADO, A. P., *Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2016.

DOURADO, A. P., *Lições de Direito Fiscal Europeu: Tributação Directa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

DRESSLER, D. & Overesch, M., «Investment impact of tax loss treatment — empirical insights from a panel of multinationals», *International Tax and Public Finance*, 20(3), pp. 513–543, 2013.

DUARTE, T., *A Lei por detrás do Orçamento: A questão constitucional da lei do orçamento*, Coimbra, Almedina, 2007.

EBERHARTINGER, E., Speitmann, R. & Sureth-Sloane, C., «Real effects of public country-by-country reporting and the firm structure of European banks», *Working Paper*, 2020.

- EDGERTON, J., «Investment incentives and corporate tax asymmetries», *Journal of Public Economics*, 94(11), pp. 936–952, 2010.
- EGGER, P. H. & WAMSER, G., «The impact of controlled foreign company legislation on real investments abroad. A multi-dimensional regression discontinuity design», *Journal of Public Economics*, 129, pp. 77–91, 2015.
- EGGER, P., EGGERT, W., KEUSCHNIGG, C. & WINNER, H., «Corporate taxation, debt financing and foreign-plant ownership», *European Economic Review*, vol. 54, 2010, pp. 96–107.
- ENGLISCH, J., «Effective minimum tax implementation by the EU: Which alternatives?», *Kluwer International Tax Blog*, vol. 25, outubro de 2021.
- ENGLISCH, J., «Non-harmonized Implementation of a GloBE Minimum tax: How EU Member States could proceed», *EC Tax Review*, 5&6, 2021.
- European Commission, «A fair and efficient Tax System in the European Union for the digital single market», COM (2017), 21 de setembro de 2017.
- European Commission, «Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence», COM (2018), 21 de março 2018.
- European Commission, «Proposal for a Council Directive on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union», COM (2021), 22 de dezembro de 2021.
- FERNANDES, F.V., *Direito Fiscal Constitucional*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020.
- FERREIRA, J. P., «Instabilidade fiscal mudou 3178 artigos em 26 anos», in *Jornal Expresso*, 2016.
- FREEBAIRN, JOHN, «Effective Tax Rates on Different Corporate Investments», Department of Economics — *Working Papers Series 2039*, The University of Melbourne, 2018.
- FURNO, F., «The macroeconomic effects of corporate tax reforms», *arXiv preprint arXiv:2111.12799*, 2021.
- GOMES, N. de S., *Manual de Direito Fiscal*, vol. II, 9.ª ed., Lisboa, Rei dos Livros, 2000.
- GORDON, R. H. & HINES JR, J. R., «International taxation», *Handbook of Public Economics*, Elsevier, vol. 4, 2002, pp. 1935–1995.
- GRAVELLE, JANE G., «Reducing depreciation allowances to finance a lower corporate tax rate», *National Tax Journal*, 64 (4), pp. 1039–1054, dezembro de 2011.
- GRUBERT, H. & MUTTI, J., «Do taxes influence where US corporations invest?», *National Tax Journal*, vol. 53, 2000, pp. 825–839.
- GUIMARÃES, M. C., «Alterações ao Código do IRC decorrentes da adoção do SNC», *Revista da OTOC*, n.º especial, janeiro de 2010.
- HANAPPI, T., «Corporate effective tax rates: Model description and results from 36 OECD and non-OECD countries», 2018.
- HASSETT, K. A. & HUBBARD, R. G., «Tax policy and business investment», *Handbook of Public Economics*, Elsevier, 2002, pp. 1293–1343.

- HEBOUS, S. & Ruf, M., «Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment», *Journal of Public Economics*, 156, pp. 131–149, 2017.
- HEIMBERGER, P., 2021. Corporate tax competition: A meta-analysis. *European Journal of Political Economy*, p. 102002.
- HEY, J., «The 2020 Pillar Two blueprint: What can the GloBE income inclusion rule do that CFC legislation can't do?», *Intertax*, vol. 49, n.º 1, 2021 (em linha), <https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\TAXI\TAXI2021002.pdf>,
- HINES JR, J. R. & Park, J., «Investment ramifications of distortionary tax subsidies», *Journal of Public Economics*, 172, pp. 36–51, 2019.
- HINES Jr, J. R., «Corporate taxation and international competition», *Ross School of Business Paper*, 2005.
- HOOR, D. R., «The concept of substance in a post-BEPS world», *Tax Notes International, Commentary & Analysis*, 12 de agosto de 2019.
- HOUSE, C. L. & Shapiro, M., «Temporary investment tax incentives: Theory with evidence from bonus depreciation», *American Economic Review*, 98(3), pp. 737–768, 2008.
- JACOB, Martin, «Real Effects of Corporate Taxation: A Review», *European Accounting Review*, 2021.
- JOHANSSON, Å. *et al.*, *Taxation and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Papers, 2008.
- JONES, C. I., «Growth and ideas», *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, 2005, pp. 1063–1111.
- JONES, C. I., «R & D-Based models of economic growth», *Journal of Political Economy*, vol. 103, 1995, pp. 759–784.
- JOURMARD, Isabelle, *Tax Systems In European Union Countries*, OECD Economic Studies n.º 34, 2002/I.
- KAWANO, Laura & Slemrod, Joel B., «The effect of tax rates and tax bases on corporate tax revenues: Estimates with new measures of the corporate tax base», *NBER Working Paper No. w18440*, Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2157884>, outubro de 2012.
- KLASSEN, K. J., Pittman, J. A., Reed, M. P. & Fortin, S., «A cross-national comparison of R&D expenditure decisions: Tax incentives and financial constraints», *Contemporary Accounting Research*, 21(3), pp. 639–680, 2004.
- KOFLER, G. & Sinnig, J., «Equalization taxes and the EUs Digital Services Tax», *Intertax, Kluwer Law International*, vol. 47, n.º 2, 2019.
- LANGENMAYR, D. & Lester, R., «Taxation and corporate risk-taking», *The Accounting Review*, 93(3), pp. 237–266, 2018.
- LANTHIER, A., Why Pillar Two should be abandoned. *MNE Tax* (em linha), vol. 28 March, 2022, <https://mnetax.com/why-pillar-two-should-be-abandoned-47088>.
- LEE, Y. & Gordon, R. H., «Tax structure and economic growth», *Journal of Public Economics*, vol. 89, 2005, pp. 1027–1043.
- LESTER, R., «Made in the U.S.A.? A study of firm responses to domestic production incentives», *Journal of Accounting Research*, 57(5), pp. 1059–1114, 2019.

- LJUNGQVIST, A., & Smolyansky, M., *To Cut or not to Cut? On the impact of corporate taxes on employment and income*, Technical report, National Bureau of Economic Research, 2014.
- LJUNGQVIST, A., Zhang, L. & Zuo, L., «Sharing risk with the government: How taxes affect corporate risk taking», *Journal of Accounting Research*, 55(3), pp. 669–707, 2017.
- MARQUES, R., «Impostos estaduais, regionais e locais», *Julgar Online*, 2016.
- MARTINEZ, P. S., *Direito Fiscal*, 10.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 1998.
- MARTINS, A. Queiroz, «GloBE rules: the profile of the income inclusion rule», WU, 2022.
- MARTINS, A., «The Portuguese corporate tax reform and international trends: An assessment», *International Journal of Law and Management*, 2015.
- MEHBOOB, D., «US corporate tax “not even close” to pillar two», *International Tax Review* (em linha), 8 agosto 2022, <https://www.internationaltaxreview.com/article/2agqev01wyljtvrcbqps/direct-tax/us-corporate-tax-not-even-close-to-pillar-two>.
- MONTESANO, C. T., *Capital Gains and Losses*, BNA Tax Practice Series, 1610.01B.4.
- MORAIS, R. D., «As reformas fiscais do presente», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 4, 2016.
- MORAIS, R. D., «Passado, presente e futuro da Derrama», *Fiscalidade*, n.º 38, abril-junho, 2009.
- MORETTI, E. & Wilson, D. J., «The effect of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists», *American Economic Review*, 107(7), pp. 1858–1903, 2017.
- NABAIS, J. Casalta, «Ainda fará sentido o art.º 104.º da Constituição?», *CJT*, 1, julho-setembro, 2013.
- NABAIS, J. Casalta, «Crise e sustentabilidade do estado fiscal», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Porto, 2004.
- NABAIS, J. Casalta, *Direito Fiscal*, 11.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2019.
- NABAIS, J. Casalta, *Introdução ao Direito Fiscal das Empresas*, Coimbra, Almedina, 2015.
- NOGUEIRA, J. F. Pinto, «GloBE and EU Law: Assessing the Compatibility of the OECD’s Pillar II Initiative on a Minimum Effective Tax Rate with EU Law and Implementing it within the Internal Market», *World Tax Journal*, August 2020.
- OECD, «1. Tax challenges arising from digitalization of the economy global anti-base erosion model rules (Pillar Two), inclusive framework on BEPS», *OECD*, 14 December 2021.
- OECD, «1. Tax challenges arising from digitalization of the economy global anti-base erosion model rules (Pillar Two), Examples, inclusive framework on BEPS», *OECD*, 2022.

OECD, «Action plan on base erosion and profit shifting», OECD Publishing (em linha), 2013, <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>.

OECD, «Tax Administration 3.0: The digital transformation of Tax Administration», OECD (em linha), 2020, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/>.

OECD, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 — 2015 Final Report, OECD/G20*, Paris, OECD Publishing, 2015.

OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation — Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Paris, OECD Publishing, 2018.

OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation — Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion Profit Shifting Project*, Paris, OECD Publishing, 2020.

OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation — Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Paris, OECD Publishing, 2020.

OECD, *Tax Challenges arising from Digitalization — Interim Report 2018. Inclusive Framework on BEPS. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, Paris, OECD Publishing, 2018.

OECD, *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies* (em linha), OECD Publishing, Paris, 2022, <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>.

OHRN, E. & Seegert, N., «The impact of investor-level taxation on mergers and acquisitions», *Journal of Public Economics*, 177, 104038, 2018.

OHRN, E., «The effect of tax incentives on U.S. manufacturing: Evidence from state accelerated depreciation policies», *Journal of Public Economics*, 180, 104084, 2019.

OLIVEIRA, Jorge Caetano, Santos, J. Pedro, «Tributação Sobre o Rendimento das Sociedades na União Europeia», *Cadernos de Ciência Técnica e Fiscal*, n.º 416, Lisboa, CEF, pp. 7–53, 2005.

PALMA, C. C. (coord.), *Nós e os Impostos: Um contributo para a história dos impostos em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2022.

PERDELWITZ, A. & Turina, A., *Global Minimum Taxation? An analysis of the Global anti-base erosion initiative*, IBFD Tax Research Series, vol. 4, 2021.

PEREIRA, A. M. & Rodrigues, P. G., «On the impact of a tax shock in Portugal», *Portuguese Economic Journal*, vol. 1, 2002, pp. 205–236.

PIMENTEL, M., in Lang *et al.* (eds.), *European And International Tax Law Series, Trends and Players in Tax Policy, Portugal*. International Bureau of Fiscal Documentation, 2016.

PISTONE, P., Nogueira, J. F. Pinto, Andrade, B. & Turina, A., «The OECD public consultation document “Secretariat Proposal for a Unified Approach under Pillar One”: An assessment», *Bulletin for International Taxation*, janeiro de 2020.

PORTUGAL, A. M., *A Dedutibilidade dos Custos na Jurisprudência Fiscal Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

- RAMEY, V. A., «Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?», *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 89-114, 2019.
- RAO, N., «Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade», *Journal of Public Economics*, 140, pp. 1-12, 2016.
- REIMER, E. & Rust, A., *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*, s.l., Kluwer Law International, 2015.
- RIBEIRO, J. J., *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1997.
- RODRIGUES, L. L., «A adoção pela primeira vez do SNC — A norma contabilística e de relato financeiro 3 (NCfr 3)», in *Diário da República*, 2.ª série, N.º 173, 7 de setembro de 2009, Aviso n.º 15655/2009, pp. 36260-36359.
- ROEGER, W., Varga, J. et al., *Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth*, s.l., s.n., 2008.
- SANCHES, J. L. S., *A Quantificação da Obrigação Tributária: Deveres de cooperação, autoavaliação e avaliação administrativa*, 2.ª ed., Lisboa, Editora Lex, 2000.
- SANCHES, J. L. S., *Manual de Direito Fiscal*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2000.
- SANTOS, L. M. d., «Os desenvolvimentos posteriores à reforma fiscal de 1988/89», *15 Anos da Reforma de 1988/89*, Coimbra, Almedina, 2005.
- SARMENTO, J. M., & Duarte, I., «A instabilidade do sistema fiscal português: Uma retrospectiva entre 1989 e 2014», *Julgar Online*, n.º 10, 2016.
- SCHMIDT, P. K., «A general income inclusion rule as a tool for improving the international tax regime — Challenges arising from EU Primary Law», *Intertax*, vol. 48, n.º 11, 2020.
- SCHON, W., «One answer to why and how to tax the digitalized economy», *Intertax*, vol. 47, n.º 12, 2019.
- SCHON, W., «Ten questions about why and how to tax the digitalized economy», *Bulletin for International Taxation*, abril/maio de 2018.
- SCHOUERI, P. G. L. & Galendi, R. A. J., «Who is the “taxpayer” for the IIR and why it does matter», *Kluwer International Tax Blog* (em linha), August 2022, <http://kluwertaxblog.com/2022/08/16/who-is-the-taxpayer-for-the-iir-and-why-it-does-matter/>.
- SCHWELLNUS, C. & Arnold, J. M., *Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level?: Cross-country evidence from the Amadeus Dataset*, Technical report, OECD, 2008.
- SOBECK, K., Breunig, R., & Evans, A., «Corporate income taxation in Australia: theory, current practice and future policy directions», 2022.
- SOUSA, D. P. de, «As tributações autónomas e a dupla tributação das empresas. Breve reflexão sobre as incoerências do sistema fiscal português», *Revista de Direito da Universidade Lusófona do Porto — ULP Law Review*, Porto, número especial, 2022.

Sousa, D. P. de, *Direito Fiscal e Processo Tributário*, 1.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

SUÁREZ SERRATO, J. C. & Zidar, O., «The structure of state corporate taxation and its impact on state tax revenues and economic activity», *Journal of Public Economics* 167(C): pp. 158–176, 2018.

TAVARES, C. T., «Da relação de dependência parcial entre a contabilidade e o direito fiscal na determinação do rendimento tributável das pessoas colectivas — Algumas reflexões ao nível dos custos», *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 396, 1999.

TAVARES, C. T., *IRC e Contabilidade: da realização ao justo valor*, Teses de Doutoramento, Coimbra, Almedina, 2011.

TERRA, B. & Wattel, P., *European Tax Law*, 7.<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer ed., s.l., Fiscale Handboeken, vol. 1., 2018.

*The Economist*, «The long trend of failing corporate taxes is being reversed», 2020.

TRIVEDI, N. & Golani, J., «GloBE model rules: a peek into key provisions», *MNE Tax* (em linha), vol. 20 December, 2021, <https://mnetax.com/globe-model-rules-a-peek-into-key-provisions-46496>.

VARGA, J., Roeger, W. & Veld, J., «Growth effects of structural reforms in Southern Europe: the case of Greece, Italy, Spain and Portugal», *Empirica*, vol. 41, 2014, pp. 323–363.

VASQUES, S., *Manual de Direito Fiscal*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2018.

WEBER, D. & Steenbergen, J., «Enhanced cooperation: EU Implementation of Pillar 2 without unanimity», Kluwer International

Tax Blog, *Is the Multilateral Instrument (MLI) Really Multilateral?* (Published in the book *A Multilateral Convention for Tax: From Theory to Implementation of the Wolter Kluwer Series on International Taxation*), 7 de junho de 2022.

WEEGHEL, S. V., «Editorial: Digitalization in a broader tax perspective», *Intertax*, vol., 47, n.º 6/7, 2019.

WIELHOUWER, J. L. & Wiersma, E., «Investment decisions and depreciation choices under a discretionary tax depreciation rule», *European Accounting Review*, 26(3), pp. 603–627, 2017.

WILDE, M. d., «Is there a leak in the OECD's Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)?», Kluwer International Tax Blog, vol. 1, março de 2021, <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecd-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.

WILDE, M. d., «On an animal farm and “equality, however” according to the Pillar 2 Commentary», Kluwer International Tax Blog, vol. 15, março de 2022, <http://kluwertaxblog.com/2022/03/15/on-an-animal-farm-and-equality-however-according-to-the-pillar-2-commentary/>.

WILDE, M. d., «Why Pillar Two top-up taxation requires tax treaty modification», Kluwer International Tax Blog, vol. 12, janeiro de 2022, <http://kluwertaxblog.com/2022/01/12/why-pillar-two-top-up-taxation-requires-tax-treaty-modification/>.

XAVIER, A., *Direito Tributário Internacional*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Almedina, 2022.

XAVIER, A., *Manual de Direito Fiscal*, vol. I, Lisboa, Petrony, 1974.

ZWICK, E. & Mahon, J., «Tax policy and heterogeneous investment behavior», *American Economic Review*, 107(1), pp. 217–248, 2017.

## Autores

### **BRINCA, Pedro (Coordenação)**

É professor associado da Nova School of Business and Economics e a sua investigação centra-se na interação entre a micro-heterogeneidade e as dinâmicas macroeconómicas, em particular nos tópicos de política orçamental e taxação ótima.

### **CASTRO, Francisca Osório de**

É associada de direito fiscal na Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados. Licenciou-se em Direito e em Gestão pela Católica Porto Business School e pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa no Porto (2020).

### **DUARTE, João B.**

É professor auxiliar da Nova School of Business and Economics e a sua investigação centra-se na interação entre a micro-heterogeneidade e as dinâmicas macroeconómicas, em particular nos tópicos de política monetária e habitação.

### **MOURA, Afonso Souto de**

Economista no Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal e aluno de doutoramento em Economia na Nova SBE. Trabalhou anteriormente como consultor económico para o Banco Nacional de Angola e como estagiário no Fundo Monetário Internacional e no Banco Central Europeu. Os seus interesses de investigação centram-se principalmente em macroeconomia empírica, tanto em política fiscal como em política monetária.

### **NÚNCIO, Paulo**

Foi sócio na Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados. Licenciou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Foi secretário de Estado dos Assuntos Fiscais nos XIX e XX Governos Constitucionais e é atualmente líder parlamentar do CDS-PP.

### **PIMENTEL, Miguel Cortez**

É sócio de direito fiscal na Garrigues. Licenciou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Tem um LL.M. (*with honors, Dean's List*) pelo Georgetown University Law Center. Foi membro da Comissão de Reforma do IRC (2014).

## Economia

### O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

Coordenado por Rodrigo Sarmiento de Beires; 2013.

### Custos e Preços na Saúde: Passado, presente e futuro

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

### 25 anos de Portugal Europeu:

#### A economia, a sociedade e os fundos estruturais

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

### Que Economia Queremos?

Coordenado por João Ferrão; 2014.

### A Economia do Futuro: A visão de cidadãos, empresários e autarcas

Coordenado por João Ferrão; 2014.

### Três Décadas de Portugal Europeu:

#### Balço e perspectivas

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

### Empresas Privadas e Municípios: Dinâmicas e desempenhos

Coordenado por José Tavares; 2016.

### Investimento em Infra-Estruturas em Portugal

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

### Benefícios do Ensino Superior

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

### Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

### Dinâmica Empresarial e Desigualdade

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

### Encerramento de Multinacionais:

#### O capital que fica

Coordenado por Pedro de Faria; 2018.

### GDP-linked Bonds in the Portuguese Economy

Coordenado por Gonçalo Pina

### Features of Portuguese International Trade: A firm-level perspective

Coordenado por João Amador; 2020

### Financial Constraints and Business Dynamics: Lessons from the 2008–2013 recession

Coordenado por Carlos Carreira, Paulino Teixeira, Ernesto Nieto Carrillo e João Eira; 2021.

### The Real Estate Market in Portugal

Coordenado por Paulo M. M. Rodrigues; 2022.

### O Financiamento das PME

#### Portuguesas: A crise e a recuperação entre 2008 e 2018

Coordenado por Clara Raposo; 2022.

### Financing Entrepreneurship in Portugal

Coordenado por Miguel A. Ferreira, Marta C. Lopes, Francisco Queiró e Hugo Reis; 2022.

### O Impacto do IRC na economia portuguesa

Coordenado por Pedro Brinca; 2023.

## Instituições

### Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### A citação do réu no processo civil

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Factos e números

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Gestão processual e oralidade

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Meios de resolução alternativa de litígios

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Novo modelo processual

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### O sistema judiciário

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Produção de prova

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Recuperação do IVA

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Justiça Económica em Portugal:

#### Síntese e propostas

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

### Segredo de Justiça

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

### Feitura das Leis: Portugal e a Europa

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

### Portugal nas Decisões Europeias

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

## Instituições (continuação)

### Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

### O Ministério Público na Europa

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

### Juízes na Europa: Formação, selecção, promoção e avaliação

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

### Limitação de Mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

### O Estado por Dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

### O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses

Coordenado por José Tavares; 2017.

### Orçamento, Economia e Democracia: Uma proposta de arquitetura institucional

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

### Instituições e Qualidade da Democracia: Cultura política na Europa do Sul

Coordenado por Tiago Fernandes; 2019.

### Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma análise ao processo decisório em contexto de crise económico-financeira

Patrícia André, Teresa Violante e Maria Inês Gameiro; 2019.

### Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal

Coordenado por Nuno Monteiro e Carlos Jalali; 2022.

### Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português

Coordenado por Marco Lisi; 2022.

### O Estado Regulador em Portugal

Coordenado por Ana Lourenço; 2022.

## Sociedade

### Como Se Aprende a Ler?

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

### Fazer Contas Ensina a Pensar?

Coordenado por António Bivar; 2010.

### Desigualdade Económica em Portugal

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

### Projeções 2030 e o Futuro

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

### Envelhecimento Activo em Portugal: Trabalho, reforma, lazer e redes sociais

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

### Escolas para o Século XXI: Liberdade e autonomia na educação

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

### Informação e Saúde

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

### Literatura e Ensino do Português

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

### Processos de Envelhecimento em Portugal: Usos do tempo, redes sociais e condições de vida

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

### Que Ciência Se Aprende na Escola?

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

### Inquérito à Fecundidade 2013

INE e FFMS; 2014.

### A Ciência na Educação Pré-Escolar

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

### Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa (1950–2011): Evolução e perspectivas

Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

### Ensino da Leitura no 1.º Ciclo do Ensino Básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

### Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995–2012)

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

### Mortalidade Infantil em Portugal: Evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

### Os Tempos na Escola: Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países

Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

### Cultura Científica em Portugal

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

### O Multimédia no Ensino das Ciências

Coordenado por João Paiva; 2015.

### O Quinto Compromisso: Desenvolvimento de um sistema de garantia de desempenho educativo em Portugal

Coordenado por Margaret E. Raymond; 2015.

### Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2016.

### Determinantes da Fecundidade em Portugal

Coordenado por Maria Filomena Mendes; 2016.

### Será a Repetição de Ano Benéfica para os Alunos?

Coordenado por Luís Catela Nunes; 2016.

### Justiça entre Gerações: Perspectivas interdisciplinares

Coordenado por Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

### Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas

Coordenado por João Peixoto; 2017.

### Mobilidade Social em Portugal

Coordenado por Teresa Bago d'Uva; 2017.

## **Sociedade (continuação)**

**Porque Melhoraram os Resultados do PISA em Portugal?**

**Estudo longitudinal e comparado (2000–2015)**

Coordenado por Anália Torres; 2018..

**Igualdade de Género ao Longo da Vida: Portugal no contexto europeu**

Coordenado por Anália Torres; 2018.

**As Mulheres em Portugal, Hoje:**

**Quem são, o que pensam e como se sentem**

Coordenado por Laura Sagnier e Alex Morell; 2019.

**Financial and Social Sustainability of the Portuguese Pension System**

Coordenado por Amílcar Moreira; 2019.

**Identidades Religiosas e Dinâmica Social na Área Metropolitana de Lisboa**

Coordenado por Alfredo Teixeira; 2019.

**A Evolução da Ciência em Portugal (1987-2016)**

Coordenado por Elizabeth Vieira, João Mesquita, Jorge Silva, Raquel Vasconcelos, Joana Torres, Sylwia Bugla, Fernando Silva, Ester Serrão e Nuno Ferrand; 2019.

**Os Jovens em Portugal, Hoje**

Coordenado por Laura Sagnier e Alex Morell; 2021.

**Territórios de Desigualdade e Bem-estar: Assimetrias nos municípios portugueses**

Coordenado por Rosário Mauritti; 2022..

**Como comemos o que comemos**

Coordenado por Ana Isabel de Almeida Costa; 2023.



**FUNDAÇÃO**  
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS