

Relatório UTAO n.º 17/2022

Impacto na receita pública da Proposta de Alteração n.º 839C à POE-2023

Coleção: Publicações não periódicas — Avaliações de impacto económico e nas finanças públicas

22 de novembro de 2022

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Jorge Faria Silva e Rui Nuno Baleiras. Beneficiou de contributos analíticos e discussões na fase inicial prestados por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso e Vítor Nunes Canarias.

Título: Impacto na receita pública da Proposta de Alteração n.º 839C à POE-2023

Coleção: Publicações não periódicas — Avaliações de impacto económico e nas finanças públicas

Relatório UTAO N.º 17/2022

Data de publicação: 22 de novembro de 2022

Data-limite para incorporação de informação: 19 de novembro de 2022

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrçamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Gráficos	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
1 Introdução	1
2 Escassez de dados e a opção metodológica para avaliação do impacto financeiro da PA	2
2.1 Microdados versus agregação de dados individuais.....	2
2.2 Exclusão da reação comportamental dos agentes económicos à medida de política	3
3 Exercícios de simulação	4
3.1 Pressupostos.....	5
3.1.1 Hipóteses genéricas.....	6
3.1.2 Coeficiente de transformação entre taxa efetiva de tributação e taxa média de tributação.....	7
3.2 Cenário central.....	9
3.3 Análise de sensibilidade	11
3.3.1 Deduções à coleta	11
3.3.2 Modo de cálculo das taxas médias de cada escalão de rendimento coletável.....	11
4 Conclusão.....	12
Anexo 1: Proposta de Alteração n.º 839C	15

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Simulação para a variação da receita de IRS em 2020: 1.º passo	9
Tabela 2 – Simulação para a variação da receita de IRS em 2020: 2.º passo	10
Tabela 3 – Simulação da variação no IRS liquidado de 2020 para diferentes níveis de deduções à coleta	11
Tabela 4 – Simulação da variação da receita de IRS 2020 para diferentes taxas de tributação média	12

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Taxas de tributação marginal, média e efetiva.....	8
--	---

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura/acrónimo	Designação
AP	Administrações Públicas
AT	Autoridade Tributária e Aduaneiro
CIRS	Código do IRS
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGO	Direção-Geral do Orçamento
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E.P.E.
IL	Iniciativa Liberal (partido político)
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
M€	Milhão(ões) de euros
PA	Proposta de Alteração n.º 839C (à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2023)
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano "AAAA"
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

1 Introdução

1. O presente relatório é o estudo solicitado à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) pela Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF) em 15 de novembro de 2022. A meio da tarde deste dia, a UTAO recebeu um pedido para avaliar o impacto nas contas públicas da Proposta de Alteração n.º 839C (doravante, PA) à proposta de lei do Orçamento do Estado para 2023 ([Proposta de Lei n.º 38/XV/1](#)). A PA incide sobre o art. 151.º da proposta de lei, cuja epígrafe é "Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares". Este artigo, bem como esta PA e as demais que visam inserir modificações naquele imposto, serão votadas em comissão na tarde do próximo dia 23, com eventual discussão em plenário na manhã do mesmo dia.

2. O trabalho da Assembleia da República na semana de 21 a 25 de novembro é ciclópico. Serão discutidos e votados mais de 2.084 objetos de decisão política parlamentar. Aos 199 artigos e 14 mapas contabilísticos da proposta de lei, somam-se 1857 propostas de alteração¹ submetidas por Deputados e ainda poderá crescer, até ao início dos períodos de votação, um número ilimitado de alteração a estas 1857 propostas de alteração. Cumprindo-se a calendarização prevista, esses mais de dois mil objetos irão ser debatidos e votados na parte da tarde (e, se necessário, à noite) dos dias 21 a 24; o plenário reunirá na parte da manhã daqueles quatro dias para também apreciar esses mais de dois mil objetos, podendo avocar algumas deliberações tomadas em comissão. A manhã do dia 25 será passada em plenário para as intervenções finais e a votação final global. Só o art. 151.º da proposta de lei, ou seja, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), recebeu 78 propostas de alteração (uma delas é a PA-839C). Está agendado para o terceiro dia de votações, 23 de novembro. Mas não será o único artigo a ser tratado neste dia. Para 23 de novembro, estão agendados os artigos 151.º a 176.º-A da proposta de lei. O Dossiê de Acompanhamento de Comissão só para as votações na tarde de 23 de novembro tem 1974 páginas.²

3. O principal objetivo desta análise foi fixado no pedido da COF. A mensagem recebida na UTAO anexava a PA e, no corpo principal, citava o seguinte despacho do Senhor Presidente da COF: "Não obstante ter a mesma dado entrada somente hoje, 15/11, remeta-se a solicitação infra, do GP/IL, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 75º-A da LEO, à UTAO." As normas invocadas permitem a qualquer grupo parlamentar requerer, via COF, um estudo técnico que analise quaisquer propostas de alteração submetidas no período legislativo orçamental, com impacto potencial nas finanças públicas, "de modo a contribuir para a melhoria do debate parlamentar" (segmento final do número 2 do art. 75.º-A). É por esta razão que o trabalho da UTAO conducente a este documento foi estruturado para conseguir produzir uma avaliação do efeito da PA-839C nas contas públicas.

4. A PA aqui estudada visa estruturar o IRS em dois escalões de rendimento, com taxas marginais estatutárias de 14,5% e 48%. A proposta é da responsabilidade do grupo parlamentar da "Iniciativa Liberal" (IL). No modelo em vigor, a aplicação das taxas marginais definidas no art. 68.º (epígrafe "taxas gerais") do Código do IRS é realizada sobre nove escalões de rendimento coletável. As taxas marginais começam em 14,5% no escalão mais baixo (até 7116 euros de rendimento coletável), sobem até 35% no quinto escalão (rendimentos entre 19.696 e 25.076 euros) e continuam a subir até 48% no último escalão (mais de 75.009 euros). Para os rendimentos coletáveis acima de 80.000 euros, permanecem em vigor duas "taxas adicionais de solidariedade" (art. 68.º-A), que acrescem 2,5% de coleta sobre os rendimentos até 250.000 euros e 5% sobre os rendimentos acima de 250.000 euros. A proposta em estudo não toca no artigo 68.º-A; funde os primeiros cinco escalões de rendimento do art. 68.º num único, com taxa marginal de 14,5%, e aglutina os últimos quatro combinados num único, com taxa marginal de 48%. A intenção é desagravar a fatura de IRS dos agregados familiares com rendimento coletável entre 7116

¹ Contabilidade disponível em 19/11/2022 na página-e da Assembleia da República dedicada à [pesquisa de Propostas de Alteração à Proposta de Orçamento do Estado para 2023 \(POE/2023\)](#).

² Este dossiê é um documento preparado pelos técnicos da Direção de Apoio Parlamentar para auxiliar o trabalho dos Deputados. Contém o texto original da proposta de lei e de todas as propostas de alteração submetidas até ao prazo limite de 11 de novembro. Número de páginas em 19/11/2022. Até ao próprio dia das votações poderá ser modificado em função de alterações nas propostas de alteração e da descoberta de gralhas.

euros e 75.009 euros, sendo o desagravamento percentualmente maior para as famílias posicionadas nos atuais cinco primeiros escalões do que para as situadas nos atuais escalões seguintes. A liquidação de IRS não mudará para os agregados nos atuais primeiro e nono escalões (rendimentos até 7116 euros e rendimentos superiores a 75.009 euros, respetivamente). A PA da IL está reproduzida no Anexo 1.

5. O relatório está organizado em cinco secções. Após a Introdução, segue-se, na Secção 2, a explicação da escolha metodológica para avaliar o impacto na receita de IRS. O exercício de avaliação quantificada é apresentado e comentado na Secção 3. A mesma explica os pressupostos, descreve o algoritmo e analisa a sensibilidade dos resultados a alterações nos pressupostos principais. Finalmente, a Secção 4 conclui. Salienta as limitações da metodologia possível e resume os principais resultados.

6. A análise aqui apresentada em caso algum pode ser interpretada como endosso ou rejeição da Proposta de Alteração n.º 839C. Ao partido proponente cabe a responsabilidade pela escolha dos parâmetros do IRS a mudar. A UTAO é responsável pela metodologia de cálculo dos impactos possíveis da proposta na liquidação de IRS.

2 Escassez de dados e a opção metodológica para avaliação do impacto financeiro da PA

7. A ambição natural deste estudo é aproximar, com o menor erro possível, a receita de IRS que as Administrações Públicas (AP) cobrarão com a nova estrutura do imposto subjacente à PA. Importa ter presente que esta previsão, qualquer que seja a metodologia a empregar, será sempre o resultado de uma experiência não observada, uma vez que não existem dados reais com apenas dois escalões de rendimento. Assim, o objetivo metodológico é tratar essa previsão como um exercício contrafactual e compará-la com a receita que tenha sido cobrada na última campanha de IRS para a qual existam observações. A incerteza é uma característica impossível de eliminar em qualquer exercício de previsão, qualquer que seja a metodologia empregue.

2.1 Microdados versus agregação de dados individuais

8. O exercício factual que vai servir de comparador com a previsão associada à aplicação da PA é a campanha de IRS de 2020. Com efeito, o último ano de declarações de rendimento para efeitos de IRS disponível na Internet é 2020. A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) disponibilizou no seu portal informação agregada sobre os resultados do IRS relativos aos rendimentos dos agregados familiares formados no ano de 2020. Estão disponíveis um conjunto alargado de [dados numéricos em formato Excel](#) e um [documento em formato PDF](#) que aprecia os resultados e dá alguma informação de natureza metodológica sobre o tratamento dos dados numéricos.

9. A abordagem técnica ideal para realizar o exercício de previsão é o recurso a uma metodologia de microdados. Os microdados, neste contexto, são um gigantesco banco de informação quantitativa com toda a informação numérica prestada pelos contribuintes nas suas Declarações de Rendimentos Modelo 3 submetidas à AT em 2021. A AT dispõe dos dados submetidos por 5.479.417 agregados familiares.

10. A abordagem ideal é impossível com o desenho institucional da UTAO. Aquele banco de dados é propriedade da AT e não está disponível na Internet para acesso livre. Há, obviamente, uma questão de confidencialidade por causa da informação individual sobre os contribuintes. Exigiria um trabalho prévio de anonimização dos dados por parte do proprietário do banco de dados e um protocolo de colaboração entre a AT e a UTAO que legitimasse o acesso desta àquela informação. A UTAO precisaria também de capacidade de computação adequada em termos de *software* e *hardware*, recursos que não possui. Precisaria de ter analistas treinados em trabalho estatístico com bases de dados. Finalmente, seria também necessário mais tempo do que os seis dias e meio consecutivos dedicados a este trabalho. O [Relatório UTAO n.º 4/2022](#), de 17 de março, diagnosticou as fragilidades no desenho institucional da

Unidade e propôs um conjunto de soluções (ver Cap. 9) que, a ser acolhido, permitiria dar aos Deputados assessoria técnica em matéria fiscal muito melhor do que aquela que é possível no enquadramento atual. Para que melhores estudos se traduzissem em decisões políticas melhor fundamentadas, também seria necessário que o próprio processo legislativo parlamentar fosse adaptado por forma a ter tempo para absorver os resultados dos estudos técnicos.

11. A melhor abordagem técnica alternativa é aproximar a realidade contrafactual através do uso da agregação de dados efetuada pela AT. Como se disse acima, a AT facultou ao público em geral o seu tratamento agregados dos microdados referentes à campanha de IRS de 2020. Com julgamento educado, é possível formar hipóteses simplificadoras para suprir os dados individuais (de cada agregado familiar) desconhecidos e apurar uma previsão de liquidação de IRS (cobrança de IRS pelas AP). Foi esta a abordagem seguida pela UTAO neste documento. As hipóteses simplificadoras, por muito educadas que seja, nunca conseguem replicar exatamente a previsão com base em microdados, mas também uma análise com microdados teria de assumir os seus próprios pressupostos e conter incerteza na previsão. A fim de tomar em conta a incerteza na previsão da abordagem alternativa, o exercício da UTAO revestirá a forma de simulação de cenários. Apresentará não uma, mas três previsões pontuais sobre o IRS Liquidado, cada uma correspondendo a uma determinada hipótese sobre a formação da taxa média de tributação em cada escalão de rendimento coletável. A Subsecção 3.1 explicará como.

2.2 Exclusão da reação comportamental dos agentes económicos à medida de política

12. Tipicamente, uma medida de política fiscal induz efeitos em múltiplos mercados. É sabido da teoria microeconómica elementar que os agentes alteram o seu comportamento em resposta a uma medida de política que afete o seu bem-estar. Mesmo no quadro mental de equilíbrio parcial, sabe-se que a descida na taxa do imposto sobre o rendimento do trabalho levará as famílias a oferecer maior número de horas, para cada nível salarial, o que colocará em marcha uma descida no preço do trabalho suportado pelas empresas e uma subida no preço do trabalho recebido pelas famílias, marcha essa que termina com um novo equilíbrio representando maior número de horas trabalhadas. O mesmo tipo de reação comportamental irá gerar-se nos mercados em que são formadas as outras categorias de rendimento tributado pelo IRS. A onda de reações à mudança paramétrica no IRS não ficará por aqui. O estudo do equilíbrio geral ensina que haverá também efeitos induzidos de segunda ordem, através da interação entre os mercados diretamente tocados pelas medidas de política da PA e os outros mercados em que os agentes analisados em equilíbrio parcial atuam. Algumas destas reações provocarão efeitos de retorno (*boomerang*) sobre as funções procura e oferta em cada um dos mercados que geram rendimento coletável pelo IRS. Claro que a magnitude dos efeitos nos preços e nas quantidades de equilíbrio em todos os mercados depende do poder de negociação das partes que não é observável. Seria necessário construir uma gigantesca teoria explicativa e estimável (no sentido estatístico do termo) do comportamento dos agentes em cada mercado e das interações entre mercados para se chegar a uma previsão mais fidedigna do verdadeiro impacto da fusão de escalões no IRS, com a fixação de apenas duas taxas marginais. Um exercício com esta completude não só seria impossível com o tempo e os demais recursos disponíveis, como não estaria imune a críticas legítimas sobre a razoabilidade dos modelos comportamentais adotados. Mesmo conseguindo construir essa espécie de teoria geral sobre a tributação do rendimento pessoal, seria ainda necessário produzir os modelos de estimação económica indispensáveis para relacionar quantificadamente as fusões de escalão e as mudanças nas taxas marginais com a liquidação do IRS por via das interações entre agentes em diferentes mercados. É por todas estas razões que o consenso na indústria das instituições orçamentais independentes, que a UTAO integra, recomenda restringir a avaliação quantificada de impactos orçamentais de medidas de política ao efeito direto das mesmas. Na literatura da gestão financeira pública, as análises de impacto limitadas aos efeitos diretos são conhecidas como *avaliações estáticas*; já as que contemplam efeitos induzidos, seja de equilíbrio parcial ou de equilíbrio geral, chamam-se *avaliações dinâmicas*.

13. O presente estudo apenas almeja prever o efeito direto da medida de política na receita de IRS. O parágrafo anterior justificou a opção de deixar de fora da análise toda a gama de efeitos induzidos pela medida de política preconizada na PA: efeitos induzidos em equilíbrio parcial (ou de primeira ordem) e

efeitos induzidos em equilíbrio geral (efeitos de *boomerang* ou de segunda ordem). Estimar o efeito direto da alteração fiscal significa prever a variação na receita de IRS decorrente da fusão de escalões e das novas taxas marginais, assumindo que a base de incidência é a mesma que se verifica antes da alteração fiscal.³ É certamente uma hipótese simplificadora forte, tanto maior quanto mais elásticas forem as curvas de procura e oferta, mas a modelização alternativa é demasiado cara em termos de recursos consumidos e controvérsia teórico/ideológica sobre as suas principais premissas.

14. Na análise de efeito direto, a descida na taxa de imposto tem um sinal inequívoco na receita fiscal.

Sem perda de generalidade, considere-se um imposto proporcional ao rendimento e que este é dado pela multiplicação da quantidade de trabalho pelo salário bruto pagos pelos empregadores. O novo equilíbrio no mercado de trabalho terá um salário bruto pago pelos empregadores menor (e, claro, um maior salário líquido recebido pelos trabalhadores). Assumir ausência de reação dos agentes à alteração do regime fiscal significa que o número de horas de trabalho a considerar na previsão da nova receita fiscal será igual ao número de horas trabalhadas com o imposto antigo. Neste caso, a base de incidência (salário bruto vezes número de horas trabalhadas) vai descer porque o salário bruto desceu e o número de horas se manteve. Como a taxa de imposto também desceu, é inequívoco concluir que a descida na taxa do imposto levará a uma perda de receita para as AP. No caso dos trabalhadores das AP, o efeito penalizador no saldo orçamental das AP é atenuada pelo facto de a despesa com pessoal (salário bruto acrescido de contribuições patronais para proteção social) cair em resultado da diminuição no salário bruto.

15. Dito isto, vale a pena ter presente na interpretação dos resultados da próxima secção que a simples consideração do acréscimo no volume de emprego em equilíbrio parcial poderá mudar qualitativamente a conclusão.

De facto, o volume de emprego tenderá a aumentar nesse quadro mental (excluindo-se a situação implausível de uma procura ou oferta perfeitamente rígida). As empresas não precisam pagar tanto por hora trabalhada para conseguirem induzir as famílias a trabalhar mais horas. A descida no salário pago pelas empresas leva-as a quererem contratar mais horas de trabalho. Quanto às famílias, a subida no salário líquido de imposto leva-as a trocar algumas horas de lazer por mais horas de trabalho. Logo, no novo equilíbrio, o volume de emprego será maior. Quer isto dizer que a descida da taxa de imposto gera agora um impacto indeterminado na base de incidência e, por conseguinte, na coleta de IRS. Uma descida na taxa de imposto poderá levar a uma maior ou menor coleta de IRS. Só com funções procura e oferta estimadas seria possível apurar o sinal e o valor da variação na receita de IRS.

16. Importa também deixar claro que restringir a avaliação de impacto ao efeito direto obriga a deixar fora da análise três custos de oportunidade importantes.

A perda de receita fiscal é calculada num exercício de efeitos diretos da medida de política como não tendo um custo de oportunidade para as AP. Na realidade, tem. Os milhões de euros que deixarem de entrar nos cofres das AP vão travar a provisão pública de algum bem de interesse coletivo ou a amortização de dívida pública. Naturalmente, os benefícios para a sociedade que se perdem por estas vias são ignorados numa análise limitada aos efeitos diretos. Analogamente, fica também de fora o custo de oportunidade do "*status quo*" para as famílias e os empregadores. Por outras palavras, a análise de efeitos diretos sobrevaloriza a situação de origem pois ignora o sacrifício no bem-estar das famílias por ficarem com menos rendimento disponível (imposto mais elevado) e o sacrifício na rentabilidade das empresas por terem de suportar custos unitários do trabalho mais elevados.

3 Exercícios de simulação

17. Esta secção contém uma simulação da variação na receita de IRS liquidado para o ano 2020 caso a proposta da IL estivesse então em vigor. Para o efeito, apresenta-se um conjunto de pressupostos na

³ A base de incidência assume, genericamente, a forma de um produto aritmético: taxa do imposto vezes o preço da atividade vezes a quantidade transacionada da atividade. A atividade depende da categoria de rendimento sujeito a IRS. É o trabalho no caso das categorias A e B, as dotações de ativos financeiros no caso da categoria E, as dotações de ativos imobiliários no caso da categoria F, as alienações de ativos financeiros e imobiliários no caso da categoria G e as pensões de reforma no caso da categoria H.

Subsecção 3.1. Em seguida, a Subsecção 3.2 apresenta a simulação desagregada em dois passos para a variação da receita de IRS liquidado no ano 2020. Por fim, a Subsecção 3.3 resume uma análise de sensibilidade da previsão a alguns pressupostos que possam ser considerados mais críticos para o resultado da Subsecção 3.2.

18. A presente simulação foca-se no efeito direto da PA sobre a receita a cobrar pelas AP em sede de IRS. Os efeitos induzidos sobre a economia e desta sobre a receita de IRS, bem como impactos na receita de outros impostos existem, mas encontram-se fora do âmbito da presente análise. A Subsecção 2.2 justificou esta opção metodológica e assinalou as limitações que dela decorrem para a interpretação da previsão simulada.

19. A fonte de informação considerada é o Dossiê Estatístico de IRS 2018–2020 elaborado pela AT. Esta informação tem por base as Declarações de IRS Modelo 3 dos rendimentos auferidos nos anos 2018, 2019 e 2020. A opção por esta fonte foi explicada na Subsecção 2.1. Para o trabalho quantitativo na presente secção, foi particularmente útil o ficheiro em formato Excel descarregável através da hiperligação em "[Declarações mod.3 - exercícios de 2018/2020](#)". Segundo o [documento de enquadramento metodológico e síntese dos resultados](#), os microdados conducentes a esse ficheiro foram extraídos em novembro de 2021 da base de (micro)dados do IRS e tratados nos meses seguintes para a sua divulgação em formato agregado a partir de fevereiro de 2022.

20. A fonte inclui a tributação de todas as categorias de rendimentos sujeitos a IRS. Não só lá estão os pagamentos de IRS provenientes dos rendimentos do trabalho (categorias A e B), como também os rendimentos de capitais (categoria E), prediais (categoria F), mais-valias e outros incrementos patrimoniais (categoria G), e pensões (categoria H). Inclui os rendimentos tributados em Portugal a sujeitos passivos que não são residentes habituais e os rendimentos obtidos no estrangeiro por sujeitos passivos que são residentes habituais em Portugal. Estão também abrangidos no universo considerado para este exercício de previsão os rendimentos total ou parcialmente isentos e os rendimentos de heranças indivisas. O rendimento bruto total do universo de agregados familiares soma o rendimento bruto das categorias A e H com o rendimento líquido das deduções específicas admitidas nas outras categorias.

21. A fonte exclui a tributação às taxas liberatórias que não constem das Declarações de Rendimentos Modelo 3. Há circunstâncias legais que dispensam os contribuintes de incluir nas suas declarações os rendimentos sujeitos a imposto com taxas liberatórias (números 1 a 4 do art. 71.º do CIRS). Estas são taxas diferentes das taxas gerais fixadas no art. 68.º do Código do IRS (CIRS) e o imposto devido é cobrado pelas entidades pagadoras dos rendimentos.⁴ Os contribuintes têm a opção de incluir ou não tais rendimentos nas suas declarações. A opção de englobar ser-lhes-á favorável no caso de a taxa marginal incidente sobre tais rendimentos ser inferior à taxa liberatória em causa. Como a origem dos dados no Dossiê Estatístico é o universo de Declarações Modelo 3, a receita de IRS apurada fora destas declarações não consta do dossiê e, portanto, está excluída da análise neste estudo.

22. Os dados utilizados não coincidem com os dados publicados na coleção "Síntese de Execução Orçamental", da Direção Geral do Orçamento (DGO). A razão está na diferença de âmbito dos dados. A título de exemplo, os valores publicados pela DGO referentes à liquidação de IRS num determinado ano incluem os recebimentos de IRS no ano da execução orçamental e subtraem os reembolsos nesse ano relativos a rendimentos do ano anterior.

3.1 Pressupostos

23. Esta subsecção apresenta o conjunto de pressupostos assumidos pela UTAO na produção de uma simulação dentro de determinado enquadramento. Os pressupostos assumidos são condicionados pela disponibilidade dos dados disponíveis, mas a UTAO teve a preocupação de escolher pressupostos o mais próximo possível da realidade.

⁴ Os exemplos destes rendimentos mais conhecidos dos Portugueses são os juros pagos pelos bancos sobre os saldos de depósitos a prazo e os juros dos Certificados de Aforro e Tesouro pagos pelo IGCP.

3.1.1 Hipóteses genéricas

24. Os pressupostos incidem, essencialmente, sobre o universo geográfico, as taxas de tributação e os intervalos monetários dos escalões de rendimento coletável. O conjunto das hipóteses genéricas é o seguinte:

- Utilização dos dados constantes no *Dossiê Estatístico de IRS 2018–2020*;
- IRS liquidado na jurisdição Continente no ano 2020 (porque não se sabe como é que cada Região Autónoma querará adaptar as novas taxas marginais do art. 68.º do CIRS);
- Inclui-se o IRS liquidado aos contribuintes que não são residentes habituais em Portugal, mas admitindo que a proposta da IL não altera a tributação dos mesmos. A hipótese parece razoável porque a PA só modifica o art. 68.º do CIRS (taxas gerais), sendo omissa em relação a:
 - taxa única de 25% que incide sobre os não residentes (números 4 a 6 do art. 71.º e número 6 do art. 72.º, ambos do CIRS);
 - taxa única de 20% sobre os rendimentos do trabalho “auferidos em atividades de elevado valor acrescentado” (número 10 do art. 72.º);
 - a taxa única de 10% sobre os “rendimentos líquidos de pensões” (número 12 do mesmo art. 72.º).
- As taxas efetivas de tributação por escalão consideradas no estudo são as que se referem à liquidação de IRS nas três jurisdições territoriais de Portugal, no ano 2020, visto que estas taxas não se encontram desagregadas na fonte entre Continente, Madeira e Açores;
- O peso das deduções à coleta das Regiões Autónomas nas deduções à coleta de Portugal é igual ao peso do IRS liquidado das regiões autónomas no IRS liquidado em todo o país (hipótese necessária por não haver no Dossiê Estatístico ventilação das deduções à coleta por jurisdição territorial);
- Taxas marginais estatutárias por escalão aplicadas ao ano 2020 em Portugal Continental;
- IRS coletado é o produto do rendimento coletável pelas taxas de tributação (taxa média ou taxa marginal escalão a escalão, consoante o propósito da operação aritmética);
- IRS liquidado é a diferença entre o IRS coletado e as deduções à coleta;
- A taxa média de tributação de um escalão de rendimento coletável correspondente ao rendimento coletável máximo desse escalão é calculada pela fórmula abaixo. Na fórmula, N designa um escalão genérico, “AmplitudeEscalão $_i$ ” é a diferença entre o valor máximo do escalão i e o valor máximo do escalão imediatamente inferior e o “LimiteSuperiorEscalão $_N$ ” é o rendimento coletável máximo do escalão N . Esta forma de construção da taxa média será flexibilizada em posterior análise de sensibilidade.

$$TaxaMédia_N = \frac{\sum_{i=1}^N TaxaMarginal_i * AmplitudeEscalão_i}{LimiteSuperiorEscalão_N} * 100 \quad (1)$$

- A presente análise utiliza a estrutura de sete escalões que vigorou no CIRS em 2020, e converte-a na estrutura de dois escalões proposta pela IL (taxa marginal de 14,5% até rendimento coletável de 26.665 € e taxa marginal de 48% para rendimentos acima deste patamar);
- A análise da UTAO focou-se no ano 2020 nos escalões de rendimento 2, 3, 4, 5 e 6 visto que estes incluem os rendimentos sujeitos a alteração de tributação na proposta da IL. Por construção da proposta, o IRS liquidado ante e depois da mudança no regime fiscal será igual no caso dos agregados posicionados nos primeiro e sétimo escalões existentes em 2020;
- Houve necessidade de assumir que o IRS liquidado aos contribuintes do quinto escalão de 2020 se distribui uniformemente ao longo do intervalo de rendimentos coletáveis. Este artifício foi usado para viabilizar uma interpolação linear, exigida para se poder tomar em conta o limiar de 26.665 euros que separa o primeiro do segundo escalão na PA. O valor 26.665 não corresponde ao limite de nenhum escalão vigente em 2020; está dentro do 5.º escalão do CIRS 2020 (limite mínimo é 25075€ e limite máximo é 36967€). O patamar 26665€ na PA separa os escalões sujeitos a taxas marginais estatutárias (taxa marginal de 14,5% até 26.665 € de rendimento coletável e 48,0% de taxa marginal para rendimentos acima de 26.665 €). A UTAO assumiu como pressuposto que o IRS liquidado aos contribuintes do 5.º escalão de 2020 encontra-se distribuído uniformemente ao longo do intervalo;

- Para cada escalão, o rácio entre a taxa efetiva de tributação e a taxa média de tributação tem no presente estudo a designação de "coeficiente de transformação". O Ponto 3.1.2 desenvolve em profundidade este pressuposto.

3.1.2 Coeficiente de transformação entre taxa efetiva de tributação e taxa média de tributação

25. Para a presente simulação, a UTAO explora a relação existente entre a taxa efetiva de tributação e a taxa média de tributação. Chama-se "coeficiente de transformação do *i*-ésimo escalão" ao rácio entre a taxa efetiva de tributação nesse escalão e a respetiva taxa média de tributação.

$$\text{CoeficienteTransformaçã}_i = \frac{\text{TaxaEfetiva}_i}{\text{TaxaMédia}_i} \quad (2)$$

26. A taxa efetiva transforma o rendimento bruto no IRS liquidado, a receita cobrada pelas AP. Dora-vante, salvo menção expressa em contrário, o rendimento bruto, o IRS liquidado, e ainda os conceitos IRS coletado e deduções à coleta referentes ao escalão *i* de rendimentos coletáveis, são variáveis agregadas: somam sobre todos os agregados familiares situados no escalão de rendimento coletável *i*. Por construção, a taxa efetiva no escalão *i* é então definida através do seguinte rácio:

$$\text{TaxaEfetiva}_i = \text{IRSLiquidado}_i / \text{RendimentoBruto}_i \quad (3)$$

27. A taxa média transforma o rendimento coletável na coleta de IRS. É a taxa que, multiplicada pelo rendimento coletável do escalão respetivo, dá o IRS coletado nesse escalão, ou seja:

$$\text{TaxaMédia}_i = \frac{\text{IRS Coletado}_i}{\text{Rendimento Coletável}_i} \quad (4)$$

28. É conveniente, para o propósito deste estudo, desagregar o coeficiente de transformação num produto de dois rácios. Fazendo uso das definições de taxa efetiva e taxa média, a definição (2) pode ser apresentada sob diferentes expressões algébricas equivalentes, como mostra a sequência de igualdades (5).

$$\begin{aligned} \text{CoeficienteTransformaçã}_i &= \frac{\text{TaxaEfetiva}_i}{\text{TaxaMédia}_i} = \frac{\frac{\text{IRSLiquidado}_i}{\text{RendimentoBruto}_i}}{\frac{\text{IRS Coletado}_i}{\text{Rendimento Coletável}_i}} = \frac{\text{IRSLiquidado}_i * \text{Rendimento Coletável}_i}{\text{IRS Coletado}_i * \text{RendimentoBruto}_i} \\ &= \frac{\text{IRS Coletado}_i - \text{Deduções À Coleta}_i}{\text{IRS Coletado}_i} * \frac{\text{Rendimento Coletável}_i}{\text{RendimentoBruto}_i} \\ &= \left(1 - \frac{\text{Deduções À Coleta}_i}{\text{IRS Coletado}_i} \right) * \frac{\text{Rendimento Coletável}_i}{\text{RendimentoBruto}_i} \end{aligned} \quad (5)$$

29. A decomposição do coeficiente de transformação oferecida pela equação (5) evidencia então dois rácios: o peso do rendimento coletável no rendimento bruto e o peso das deduções à coleta no IRS coletado.⁵

30. Para cada escalão, o rácio entre o rendimento coletável e o rendimento bruto não é afetado pela mudança de regime fiscal. Por construção, o rendimento bruto e o rendimento coletável não são alterados pela PA. A proposta está aplicada à distribuição de rendimentos brutos verificada em 2020. Logo, esta é a mesma para os dois exercícios (factual e contrafactual). A PA também não mexe nas deduções

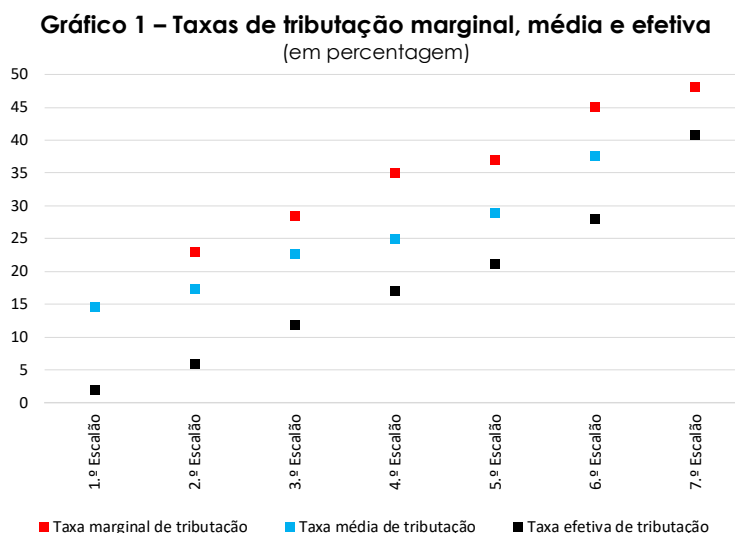
⁵ Genericamente, o IRS coletado é apurado pelo produto entre as taxas de tributação médias (ou marginais escalão a escalão) e os rendimentos coletáveis.

específicas de cada categoria de rendimentos, que é basicamente o que distingue o rendimento coletável do rendimento bruto. Assim sendo, o rácio entre o rendimento coletável e o rendimento bruto em cada escalão é o mesmo, antes e depois da mudança nas regras do IRS.

31. Contudo, o rácio entre as deduções à coleta e o IRS coletado deverá ser maior no exercício contrafactual (o da PA) do que no exercício factual de 2020, decorrente de uma redução no IRS coletado.

Com efeito, o modo como se trata este rácio é um fator crítico para a simulação da variação da receita de IRS. Por exigência do algoritmo que desenhou, a UTAO assume, num primeiro passo da simulação, que este rácio se mantém constante. Ele é necessário para obter um determinado resultado intermédio, que é a liquidação de IRS que se obteria assumindo a constância do coeficiente de transformação. Porém, num segundo passo, é aplicada uma correção a este erro. Esta correção (2.º passo) consiste em assumir que o valor das deduções à coleta é o mesmo entre os dados observados em 2020 e o que seria observado caso a PA estivesse em vigor em 2020, uma hipótese bem mais próxima da realidade uma vez que a PA não mexe nos parâmetros das deduções à coleta.

32. A diferença entre taxa efetiva de tributação e taxa média de tributação resulta das regras fiscais sobre deduções específicas e deduções à coleta. No caso do 1.º escalão, a taxa média (coincide com a taxa marginal) de 14,5% tornou-se em 2020 numa taxa efetiva de tributação de 1,99% (Gráfico 1) devido às deduções à coleta e à parte do rendimento bruto que não passa a rendimento coletável. Mesmo no caso de escalões mais elevados (por exemplo, o 6.º escalão), a taxa de tributação efetiva (28,04%) é expressivamente inferior à taxa média calculada no limite superior do respetivo escalão (37,61%).



Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira (*Dossiê Estatístico de IRS 2018–2020*) e cálculos da UTAO.

33. A terminar, importa sublinhar que há mais duas hipóteses subjacentes à utilização do coeficiente de transformação.

A primeira é a assunção de que todos os agregados familiares com rendimento coletável num dado escalão têm a mesma taxa média de tributação. Sabe-se que, na verdade, cada agregado enfrenta a sua própria taxa média. Aquela hipótese é uma limitação inerente à utilização de dados agregados, e que não seria necessária num estudo com microdados. A fonte (*Dossiê Estatístico de IRS 2018–2020*) apresenta os resultados da campanha por escalão do rendimento, mas não informa sobre a posição individual de cada agregado dentro do seu escalão. Por outras palavras, a simulação que será possível fazer neste trabalho não tem acesso ao rendimento coletável (nem ao rendimento bruto, ao IRS liquidado e ao IRS coletado) individual. Por isso, não há alternativa a ter que assumir a mesma taxa média de imposto para todos os agregados do mesmo escalão. A segunda hipótese que é necessário adotar é sobre a taxa efetiva de tributação. No algoritmo de simulação que será exposto na próxima subsecção, assume-se que todos os agregados de um dado escalão são representados pela mesma taxa efetiva de tributação. Na verdade, trata-se de uma hipótese importada da fonte mencionada, que afirma que a taxa efetiva associada a cada escalão é a média das taxas efetivas

individuais.⁶ Na realidade, cada contribuinte tem a sua própria taxa efetiva, mas sem microdados é impossível conhecê-la.

3.2 Cenário central

34. A presente simulação pode ser desagregada em dois passos. Num primeiro, considera-se que o coeficiente de transformação de um escalão é constante entre os dados observados em 2020 e os que seriam observado caso a PA estivesse então em vigor. Como se explicou no Ponto 3.1.2, a constância do coeficiente de transformação exige a hipótese de as deduções à coleta e a coleta de IRS terem variações equiporcionais. A hipótese é grosseira pela razão apontada no Ponto 3.1.2. Por isso, é executado um segundo passo no algoritmo da simulação que reverte o efeito daquela hipótese sobre o IRS liquidado.

35. Num primeiro passo, assume-se que o coeficiente de transformação de cada escalão do ano 2020 também se aplica ao cenário da PA, o que obriga a assumir que o peso das deduções na coleta do IRS será igual ao do exercício factual. Este resultado intermédio (perda de receita de IRS liquidado no montante de 2212 M€ ou 17,3%) encontra-se explicado na Tabela 1. As notas sob a mesma ajudam a compreender os cálculos.

36. Neste primeiro passo, admite-se que, em cada escalão, o rácio da taxa efetiva na taxa média é igual para os dois regimes de IRS, o factual de 2020 e o contrafactual da PA em 2020. Dado que não há motivos para crer que a mudança de regime altere o rácio do rendimento coletável no rendimento bruto, aquela constância do coeficiente de transformação só é matematicamente possível se o rácio entre as deduções à coleta e o IRS liquidado for constante. Posteriormente, num segundo passo (Tabela 2) será corrigido o pressuposto irrealista de considerar que, em cada escalão, o rácio entre as deduções à coleta e o IRS coletado é o mesmo nos dois regimes fiscais, quando se compara o rácio dos dados observados em 2020 e o rácio que resultaria caso a proposta da IL estivesse em vigor em 2020.

Tabela 1 – Simulação para a variação da receita de IRS em 2020: 1.º passo
(unidades monetárias ou percentagens)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5)/(4)	(7) = (2)/(5)	(8)	(9)	(10)	(11) = (10)*(6)	(12) = (7)*(11)	(13) = (12)-(2)	(14) = (13)/(2)*100
Escalões de rendimento coletável em 2020 ¹	IRS Liquidado em 2020 ²	Taxa marginal estatutária ³	Taxa média (no limite superior do intervalo) ⁴	Taxa efetiva ⁵	Coefficiente de transformação ⁶	Rendimento bruto estimado	Novos escalões de rendimento coletável ⁷	Taxa marginal estatutária ⁷	Taxa média da PA-839C (apurada no limite superior dos escalões de 2020) ⁴	Estimativa nova taxa efetiva	Estimativa de IRS liquidado	Varição no IRS liquidado	Taxa de variação
Euros	Milhões de euros	%	%	%	Unidade natural	Milhões de euros	Euros	%	%	%	Milhões de euros	Milhões de euros	%
Até 7112	555	14,5	14,500	1,99	n.a.	27 890	Até 26665	14,5	14,500	1,99	555	0	0,0
De mais de 7112 até 10732	821	23	17,367	5,96	0,34	13 781		14,5	14,500	4,98	686	-136	-16,5
De mais de 10732 até 20322	2 609	28,5	22,621	11,94	0,53	21 849		14,5	14,500	7,65	1672	-937	-35,9
De mais de 20322 até 25075	1 265	35	24,967	16,97	0,68	7 457		14,5	14,500	9,86	735	-531	-41,9
De mais de 25075 até 26665 ^{8,9}	340					1 609		14,5	14,500	10,63	171	-169	-49,7
De mais de 26665 até 36967 ^{8,9}	2 205	37	28,838	21,15	0,73	10 427	Superior a 26665	48	23,836	17,48	1823	-383	-17,3
De mais de 36967 até 80882	3 295	45	37,613	28,04	0,75	11 753		48	36,956	27,55	3238	-58	-1,7
Superior a 80882	1 484	48	n.a.	40,86	n.a.	3 631		48	n.a.	n.a.	1484	0	0,0
Não residentes habituais	187	25		n.a.			Não resids. habs.				187	0	
SOMA	12 762										10 550	-2 212	-17,3

Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira (Dossiê Estatístico de IRS 2018–2020), Proposta da Iniciativa Liberal e cálculos da UTAO. | Notas no interior da tabela:

1 - Escalões em vigor na campanha de IRS em 2020 (introduzidos pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março);

2 - Coluna importada do Mapa 34 da fonte na AT. Refere-se ao Continente. Para os contribuintes não residentes habituais em Portugal, usou-se o Mapa 27, que respeita a todo o país;

3 - Coluna importada do Mapa 45 da fonte na AT: Refere-se ao Continente;

4 - A taxa média do escalão *i* é calculada através da equação (1) no texto [(soma dos produtos entre rendimentos coletáveis e taxas marginais do escalão 1 ao escalão *i*) / Limite máximo do rendimento coletável do escalão *i*];

5 - Coluna importada do Mapa 28 da fonte na AT. Refere-se ao todo nacional (Continente, Açores e Madeira) porque a fonte não divulga taxas efetivas por jurisdição;

6 - Conceito criado pela UTAO neste estudo. Fórmula na equação (2) do texto;

7 - Parâmetros da PA-839C;

8 - Os escalões com esta nota são um desdobramento do quinto escalão que vigorou na campanha do IRS em 2020. O desdobramento é necessário para comparar o IRS liquidado entre os dois regimes fiscais (factual e contrafactual). Por isso, a soma do IRS

⁶ O documento da AT que sintetiza os resultados das campanhas de IRS no triénio 2018–2020 contém a seguinte frase na p. 10: “Em termos globais, no triénio em análise a taxa média efetiva (no território Portugal) regista uma variação positiva, de 0,31 p.p. de 2018 para 2019, tendo passado de 12,56% para 12,87% e de 0,07 p.p. de 2019 para 2020, tendo passado para 12,94%.” Ora as percentagens nesta citação são as taxas efetivas presentes nos mapas em Excel que aquele documento resume.

liquidado (Rendimento bruto estimado) em 2020 no conjunto destes dois escalões iguala o IRS liquidado (Rendimento bruto), na verdade, junto dos (dos) agregados familiares situados no quinto escalão. As taxas marginal, média e efetiva, assim como o coeficiente de transformação, nas colunas (3) a (6), respetivamente, aplicam-se a todos os agregados com rendimento coletável entre 25.076 e 36.947 euros;

9 - O IRS liquidado nos dois escalões com esta nota foi obtido por recurso a interpolação linear. Correspondeu a assumir que a distribuição do IRS Liquidado em 2020 é homogénea no intervalo de rendimentos coletáveis entre 25.075 e 36.967 euros;
n.a. - Não aplicável.

37. Como é irrealista considerar constante o rácio entre as deduções à coleta e o IRS coletado, então neste segundo passo da simulação procede-se à correção do erro. Para o efeito, assume-se que a PA não acarreta variação nas deduções à coleta. Informa-se que as deduções à coleta observadas na campanha de 2020 ascenderam a 4018 M€ — coluna (15) na Tabela 2. O cálculo anterior havia assumido uma perda de deduções à coleta estimada em 17,3% do montante observado na campanha de 2020, ou seja, uma perda de 696 M€ — coluna (16). Se agora se pretende corrigir o erro, há que acrescentar 696 M€ ao IRS Liquidado no exercício contrafactual (note-se que o IRS Liquidado é a diferença entre o IRS Coletado e as Deduções à Coleta). Em resultado, a liquidação de IRS sujeita às regras da PA baixa em 696 M€. Logo, a perda de IRS liquidado associada à adoção da PA passa para 2908 M€, ou seja, o IRS liquidado baixa 22,8% face ao exercício factual (Tabela 2).

38. A variação da receita de IRS no Continente em 2020, caso a proposta da IL substituísse a redação do art. 68.º do CIRS em vigor nesse ano, atingiria o montante aproximado de -2,9 mil M€, cerca de 22,8%. Este é, pois, a perda de receita previsível face ao exercício factual e admitindo que o valor das deduções à coleta ficaria inalterado. Naturalmente, é uma previsão também condicionada pelas hipóteses genéricas enunciadas no Ponto 3.1.1.

Tabela 2 – Simulação para a variação da receita de IRS em 2020: 2.º passo
(unidades monetárias ou percentagens)

(1)	(2)	(13)=(12)-(2)	(14)=(13)/(2)*100	(15)	(16)=(14)*(15)	(17)=(13)+(16)	(18)=(17)/(2)*100	(19)=(2)+(17)
Escalões de rendimento coletável em 2020 ¹	IRS Liquidado em 2020 ²	Variação no IRS liquidado	Taxa de variação	Deduções à coleta em 2020	Anulação da perda das deduções à coleta	Variação IRS liquidado, mantendo deduções à coleta	Taxa de variação	Estimativa para o IRS liquidado após medida da IL
Euros	Milhões de euros	Milhões de euros	%	Milhões euros	Milhões euros	Milhões euros	%	Milhões euros
Até 7112	555	0	0,0					
De mais de 7112 até 10732	821	-136	-16,5					
De mais de 10732 até 20322	2 609	-937	-35,9					
De mais de 20322 até 25075	1 265	-531	-41,9					
De mais de 25075 até 26665 ^{8,9}	340	-169	-49,7					
De mais de 26665 até 36967 ^{8,9}	2 205	-383	-17,3					
De mais de 36967 até 80882	3 295	-58	-1,7					
Superior a 80882	1 484	0	0,0					
Não residentes habituais	187	0						
SOMA	12 762	-2 212	-17,3	4 018	-696	-2 908	-22,8	9 854

Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira, Proposta da Iniciativa Liberal e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Devido à ausência de valores das deduções à coleta desagregadas entre o Continente e as Regiões Autónomas, o montante das deduções à coleta no Continente teve de ser estimado pela UTAO. Assumiu-se que o peso do Continente nas deduções nacionais é igual ao peso do Continente na liquidação nacional do IRS (que se sabe ser 96,9%). Assim, a estimativa das deduções à coleta no Continente é 96,9% das deduções à coleta em Portugal (4145,9 M€). O resultado é 4018,4 M€. (ii) Os valores das deduções à coleta por escalão não se encontram disponíveis na fonte AT, razão por que as linhas acima de 4018 M€ na Tabela 2 não têm números.

39. A perda acima estimada ignora a possibilidade de alguns agregados familiares deixarem, com a PA, de poder abater ao rendimento coletável a totalidade das deduções à coleta de que dispõem no exercício factual. Para se perceber esta possibilidade, convém começar por se sublinhar que a PA tem exatamente as mesmas regras para as deduções à coleta que há no exercício factual. Para os agregados que, no exercício factual, têm deduções à coleta próximas do valor do IRS coletado, há o risco de a descida na coleta decorrente da PA impedir a utilização plena dessas deduções. Este risco está presente em agregados dos escalões inferiores de rendimento coletável, porventura os dois primeiros na classificação factual. Se a coleta ficar abaixo do valor das deduções acumuladas, então só a parcela até ao valor da coleta poderá ser efetivamente reduzida à coleta na passagem desta ao IRS liquidado. Em consequência, esta perda de deduções à coleta significa uma atenuação na perda de IRS estimada no final do segundo passo (Tabela 2). Com a informação disponível, não é possível quantificar esta perda eventual de deduções à coleta. O melhor que se pode fazer é acrescentar uma pequena análise da sensibilidade da variação no IRS liquidado a perdas plausíveis da possibilidade de abater deduções à coleta. Tal análise é apresentada no Ponto 3.3.1.

3.3 Análise de sensibilidade

40. A variação no IRS liquidado apurado na Tabela 2 é agora sujeita a uma análise de sensibilidade. A simulação apresentada na Subsecção 3.2 está sujeita ao conjunto de pressupostos descritos na Secção 4.1. E se alguns pressupostos mudarem, como é que varia a previsão de variação no IRS liquidado? Concretamente, o Ponto 3.3.1 apresenta o impacto de perdas plausíveis no montante total de deduções à coleta, enquanto o Ponto 3.3.2 analisa o impacto do coeficiente de transformação ser recalculado com base em taxas médias de tributação aferidas no valor central do intervalo ou no limite inferior do mesmo.

3.3.1 Deduções à coleta

41. O efeito final na receita de IRS da PA é sensível ao valor das deduções à coleta que os contribuintes conseguem utilizar. A Tabela 3 apresenta três cenários possíveis para a variação das deduções à coleta. Quanto menor a capacidade dos contribuintes usufruírem do seu potencial de deduções à coleta, menor a perda de receita fiscal de IRS associada à proposta da IL. O caso tratado na Subsecção 3.2 corresponde ao cenário 1 na Tabela 3: assume ausência de perda nas deduções à coleta. Os cenários alternativos 2 e 3 correspondem a assumir perdas de 2% e 5%, respetivamente, nas deduções à coleta.

42. A descida das deduções à coleta apenas poderá ocorrer porque haverá contribuintes, essencialmente de escalões mais baixos, que poderão deixar de usufruir do seu potencial de dedução à coleta. O potencial de dedução à coleta refere-se ao valor máximo que um contribuinte (ou dois contribuintes casados) consegue reduzir ao IRS liquidado. Como a proposta da IL não interfere nas regras de deduções à coleta, então a descida das deduções à coleta poderá ocorrer apenas devido à menor utilização do potencial de dedução à coleta decorrente da descida do IRS coletado.

Tabela 3 – Simulação da variação no IRS liquidado de 2020 para diferentes níveis de deduções à coleta

(milhões de euros ou percentagens)

Cenários	IRS liquidado (M€)		Variação no IRS liquidado após o 1.º passo		Variação no IRS liquidado após o 2.º passo	
	Valor observado antes da proposta da IL	Valor após a proposta da IL	M€	Taxa de variação	M€	Taxa de variação
	(1)	(2)=(1)+(5)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Sem redução das deduções à coleta	12 762	9 854	-2 212	-17,3	-2 908	-22,8
2. Redução das deduções à coleta 2%	12 762	9 937	-2 212	-17,3	-2 826	-22,1
3. Redução das deduções à coleta 5%	12 762	10 061	-2 212	-17,3	-2 701	-21,2

Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira, Proposta da Iniciativa Liberal e cálculos da UTAO. | Notas: (1) A linha do cenário 1 sintetiza os resultados que constam da Tabela 1 e da Tabela 2 na Subsecção 3.2.

3.3.2 Modo de cálculo das taxas médias de cada escalão de rendimento coletável

43. O coeficiente de transformação de cada escalão é sensível à taxa de tributação média, sendo que esta depende da posição média em que se encontram os contribuintes de um determinado escalão. Na Subsecção 3.2, o coeficiente de transformação de cada escalão foi obtido tendo o pressuposto de todos os contribuintes de cada escalão declararem o mesmo rendimento coletável e este coincidir com o limite superior do escalão em causa.

44. A perda de receita fiscal será superior caso se assuma que todos contribuintes de cada escalão estão no valor central do intervalo ou no limite inferior do intervalo. A Tabela 4 apresenta os resultados de uma análise de sensibilidade, assumindo três cenários alternativos para o cálculo da taxa média de tributação em cada escalão. No cenário 1, o cálculo pressupõe que todos os agregados em determinado escalão têm como rendimento coletável o limite superior desse escalão. No cenário 2, pressupõe-

se que todos os agregados do escalão têm como rendimento coletável o valor central do escalão. Finalmente, no cenário 3 todos os agregados são supostos ter como rendimento coletável o limite superior do escalão imediatamente abaixo ao seu. Nos cenários 2 e 3, a perda de receita de IRS (IRS liquidado) será superior à que foi obtida na Subsecção 3.2 (cenário 1).

Tabela 4 – Simulação da variação da receita de IRS 2020 para diferentes taxas de tributação média
(milhões de euros ou percentagens)

Cenários	IRS liquidado (M€)		Variação no IRS liquidado após o 1.º passo		Variação no IRS liquidado após o 2.º passo	
	Valor observado antes da proposta da IL	Valor após a proposta da IL	M€	Taxa de variação	M€	Taxa de variação
	(1)	(2)=(1)+(5)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Taxa média no limite superior do intervalo	12 762	9 854	-2 212	-17,3	-2 908	-22,8
2. Taxa média no valor central do intervalo	12 762	9 711	-2 321	-18,2	-3 052	-23,9
3. Taxa média no limite inferior do intervalo	12 762	9 444	-2 524	-19,8	-3 319	-26,0

Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira, Proposta da Iniciativa Liberal e cálculos da UTAO. | Notas: (i) A linha do cenário 1 sintetiza os resultados que constam da Tabela 1 e da Tabela 2 na Subsecção 3.2.

4 Conclusão

45. Este estudo apresenta a avaliação do impacto previsível nas contas públicas decorrente da eventual aprovação da Proposta de Alteração n.º 839C (PA) submetida pela bancada da Iniciativa Liberal em sede de apreciação na especialidade da POE/2023. A PA visa modificar o art. 68.º do CIRS, criando dois escalões de rendimento coletável e duas taxas gerais marginais. A discussão e a deliberação sobre esta PA estão agendadas para o próximo dia 23 de novembro. Além desta, estão agendadas para a mesma sessão outras 77 PA só sobre o IRS.

46. O conjunto das propostas (do Governo e dos Deputados) que serão apreciadas e decididas no dia 23 de novembro soma 1974 páginas. Da parte da tarde, haverá discussão e votação sobre todas as propostas que incidem nos artigos 151.º a 176.º-A da proposta de lei. Somam 1974 páginas. Da parte da manhã, o plenário também debaterá estas propostas e outros assuntos, podendo ainda avocar deliberações entretanto tomadas em comissão sobre artigos apreciados em comissão nos dias 21 e 22.

47. A previsão do impacto financeiro da PA foi elaborada sob a forma de exercícios de simulação com base em dados agregados da campanha de IRS no Continente, em 2020. Compara duas situações: a receita factual, que foi a que se obteve na campanha de IRS que efetivamente decorreu em 2020, com a situação contrafactual, que correspondeu a simular a receita de IRS que se obteria no caso da PA ter sido aplicada em 2020. A metodologia ideal seria correr a base de microdados da AT em vez de usar agregações de declarações de rendimento Modelo 3 por escalão de rendimento coletável. Porém, esta foi uma opção impossível, pelas razões explicadas na Subsecção 2.1. Importa também notar que a metodologia utilizada apenas tentou captar o efeito direto da medida de política na receita cobrada pelas AP. Correspondeu a assumir que os agentes económicos não reagem à descida nas taxas médias de IRS. Uma medida estrutural como a desta PA induzirá certamente respostas dos agentes, não apenas nos mercados onde se formam os rendimentos abrangidos pelo IRS, como noutros em que estes agentes acuum. A quantificação destes efeitos seria demasiado consumidora de recursos e ficaria exposta à controvérsia teórica/ideológica sobre as premissas principais das modelizações estruturais e estatísticas que exigiria. A Subsecção 2.2 elabora sobre o efeito qualitativo na receita de IRS decorrente deste tipo de considerações.

48. A presente análise da UTAO teve por base a informação estatística de IRS divulgada pela Autoridade Tributária e Aduaneira relativa ao triénio 2018–2020. Esta informação assenta no conteúdo das Declarações de IRS dos contribuintes e encontra-se desagregada, essencialmente, por escalões de rendimento, âmbito geográfico e taxas de tributação. Porém, todos os agregados familiares situados no mesmo escalão de rendimento coletável são considerados iguais. Houve que assumir que, em cada

escalão, todos têm a mesma taxa efetiva e a mesma taxa média de tributação. É o custo a pagar por não se poder usar a metodologia mais indicada para efetuar a previsão solicitada: microdados.

49. Os resultados das simulações do presente estudo devem ser interpretados com cautela visto que incidem sobre os dados do último ano com informação disponível (2020), tendo a pandemia COVID-19 afetado a receita fiscal. No entanto, as taxas de variação da receita apuradas nos exercícios de simulação podem ser utilizadas como aproximações ao resultado que seria obtido através de uma eventual alteração fiscal a vigorar em 2023 ou em anos seguintes.

50. A variação da receita de IRS no Continente em 2020, caso a proposta da IL substituísse a redação do art. 68.º do CIRS em vigor nesse ano, atingiria o montante aproximado de – 2,9 mil M€, cerca de 22,8%. Esta é a perda de receita fiscal de IRS (i.e., IRS liquidado) previsível face ao exercício factual que foi a campanha observada em 2020, e admitindo que o valor das deduções à coleta ficaria inalterado. Naturalmente, esta previsão também é condicionada por outros pressupostos assumidos no estudo. Trata-se do cenário central no presente trabalho.

51. Posteriormente, a UTAO efetuou uma análise de sensibilidade a variações em dois pressupostos importantes: valor das deduções à coleta e modo de cálculo das taxas médias de tributação em cada escalão.

- Caso os contribuintes não consigam usufruir na totalidade das deduções à coleta que tiveram, de facto, em 2020 (por o IRS coletado baixar na sequência da proposta da IL), então a perda de receita de IRS será inferior à estimada no cenário central. Com uma perda de 2% (5%) no montante de deduções que seja possível abater à coleta, a redução na receita de IRS será aproximadamente de 22,1% (21,2%).
- Caso os contribuintes se encontrem posicionados nos limites inferiores dos intervalos (e não nos limites superiores, como se assumiu no cenário central), então maior será a perda de receita de IRS visto que mais contribuintes irão beneficiar da taxa marginal estatutária de 14,5%. Neste cenário alternativo, o IRS liquidado cairá 26% face à receita apurada em 2020 com as regras então em vigor do IRS. Num cenário intermédio em que todos os agregados familiares tenham rendimento coletável igual ao valor central do respetivo escalão, então o IRS liquidado cairá 23,9% face ao exercício factual.

Anexo 1: Proposta de Alteração n.º 839C

839C



Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª
Aprova o Orçamento do Estado para 2023

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresentam a seguinte proposta de alteração à Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2023:

Título II

Disposições fiscais

Capítulo I

Impostos diretos

Secção I

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Artigo 151.º

Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Os artigos 4.º, 10.º, 12.º, 12.º-B, 24.º, 31.º, 51.º, 52.º, 55.º, 68.º, 70.º, 71.º, 72.º, 78.º-A, 99.º, 99.º-C e 101.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 68.º

Taxas gerais

1 - As taxas do imposto são as constantes da tabela seguinte:



Rendimento coletável	Taxas (percentagem)	
	Normal (A)	Média (B)
Até 26665	14,50	14,50
Superior a 26665	48,00	

2 - O quantitativo do rendimento coletável, quando superior a €26665 é dividido em duas partes, nos seguintes termos: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplica a taxa da coluna B correspondente a esse escalão; outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa da coluna A respeitante ao escalão imediatamente superior.»

Nota justificativa: Portugal é um dos países da União Europeia que mais pune os rendimentos das classes médias e baixas. Pessoas com níveis de rendimento coletável de pouco mais de 20 mil euros entram já num quinto escalão com uma taxa marginal de 35%, mais do dobro do primeiro escalão, como se um rendimento coletável de 1500€ brutos mensais fosse um salário milionário merecedor de taxas marginais elevadas.

A Iniciativa Liberal tem uma proposta de uma taxa única de 15%. Consideramos que, para quem começa do zero, a única forma de atingir a mobilidade social é através dos rendimentos do seu trabalho e que, por isso, taxar excessivamente quem tem sucesso é uma forma de limitar essa mobilidade social.

Percebemos, no entanto, que a ideia não reúne, ainda, consenso suficiente para ser aprovada pelo Parlamento, com a sua composição atual. Por isso, propusemos na discussão do Orçamento do Estado para 2022 uma taxa única apenas para os atuais cinco escalões mais baixos. Essa proposta foi rejeitada com o argumento de que, apesar de a redução das taxas prevista recair apenas sobre os escalões mais baixos, haveria, ainda assim, um efeito de arrastamento que beneficiaria também pessoas com rendimentos mais altos. Nesta nova proposta, a Iniciativa Liberal tem em conta esse argumento e reorganiza os escalões de forma a que continue a existir um benefício para os rendimentos que se enquadram nos escalões

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-008, Lisboa
 Telefone: 213 917 475 - Email: gabinete@pl.parlamento.pt



mais baixos, mas que esse benefício se vá reduzindo até se tornar nulo nos rendimentos incluídos no último escalão. Para além disso, este ajuste permitirá reduzir também o impacto orçamental na diminuição de receitas. Abaixo podemos ver a tabela que mapeia as alterações tendo como base os 9 escalões apresentados na proposta de Orçamento de Estado para 2023:

Escalão	Taxas Marginais			Taxas Médias		
	OE23	IL	Diferença	OE23	IL	Diferença
1	14.5%	14.5%	igual	14.5%	14.5%	igual
2	21.0%	14.5%	-6.5pp	16.7%	14.5%	-2.2pp
3	26.5%	14.5%	-12.0pp	19.6%	14.5%	-5.1pp
4	28.5%	14.5%	-14.0pp	21.6%	14.5%	-7.1pp
5	35.0%	14.5%	-20.5pp	24.5%	14.5%	-10.0pp
6	37.0%	48.0%	-11.0pp	28.5%	24.9%	-3.6pp
7	43.5%	48.0%	-4.5pp	32.0%	30.3%	-1.7pp
8	45.0%	48.0%	-3.0pp	36.7%	36.7%	igual
9	48.0%	48.0%	igual			

Na prática, fundem-se os 5 primeiros escalões e os 4 últimos escalões, formando um sistema de dois escalões. O patamar máximo do primeiro escalão também se altera ligeiramente face ao patamar máximo do quinto escalão na proposta de Orçamento de Estado, passando de 26355 euros para 26665 euros.

No gráfico seguinte podemos ver as taxas médias de IRS que resultam da presente proposta de alteração, ficando evidente que o benefício atinge um pico entre as pessoas com rendimento coletável até 26665€ (nível próximo de metade do salário de um deputado em regime de exclusividade) e que a partir daí o benefício se reduz até se tornar zero para as pessoas cujo rendimento coletável está no nono escalão de IRS da atual proposta.

839C



Perante um enorme aumento da inflação que afetou particularmente as pessoas de rendimentos médios e baixos e que, simultaneamente, deu um grande impulso nas receitas fiscais, é apenas justo que o governo permita que os trabalhadores retenham uma parte maior do salário para o qual trabalharam e que é deles antes de qualquer coisa.

Esta não é a proposta ideal para a Iniciativa Liberal, mas é uma proposta que pode e deve ser aprovada por qualquer partido que se preocupe verdadeiramente com a classe média e com os direitos dos trabalhadores, incluindo o direito a ficarem com o fruto do seu trabalho.

Palácio de São Bento, 10 de novembro de 2022

Os Deputados da Iniciativa Liberal:

Carlos Guimarães Pinto
Carla Castro
Bernardo Blanco
Joana Cordeiro
João Cotrim Figueiredo

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1248-088, Lisboa
Telefone: 213 817 475 - Email: gabinetegil.parlamento.pt

839C



Patrícia Gilvaz
Rodrigo Saraiva
Rui Rocha

Assembleia da República - Palácio de S. Bento, 1249-008, Lisboa
Telefone: 218 917 476 - Email: gabinete@l.parlamento.pt



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Av. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrcamental.aspx<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>