

A Política Fiscal Portuguesa a Caminho das Eleições de 2024

Autor: Alex Mengden

Com eleições nacionais no horizonte, a política fiscal tem estado no centro do debate político em Portugal. O sistema fiscal português é um dos menos competitivos da Europa e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). No [Índice de Competitividade Fiscal Internacional](#) da Tax Foundation, Portugal ocupa o 34.º lugar entre 38 países da OCDE. O sentimento empresarial reflete um juízo semelhante, já que [72% dos empresários inquiridos consideram o sistema fiscal português ineficaz e complexo](#), de acordo com um recente inquérito da consultora Deloitte.

O presente documento aponta alguns dos principais aspetos da política de tributação portuguesa – ao nível do imposto sobre o rendimento das sociedades (IRC), do imposto sobre rendimento das pessoas singulares (IRS), do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e dos impostos sobre a propriedade (IMI e IMT) – que se afiguram merecedores de reforma, destacando alguns dos desenvolvimentos positivos ocorridos nos últimos anos. Neste relatório, avaliamos as políticas fiscais portuguesas desde uma perspetiva de comparação internacional e de análise económica, identificando múltiplas fontes de complexidade no sistema fiscal português que aumentam as distorções económicas e os custos de cumprimento das obrigações fiscais. Compreender estas características do sistema português é crucial para encontrar caminhos para uma reforma construtiva.

Sumário de conclusões:

- A tributação empresarial é o maior obstáculo fiscal ao crescimento económico e ao aumento dos salários em Portugal. A taxa máxima elevada, a existência de derramas progressivas, as restrições ao reporte de prejuízos e a complexidade dos incentivos são os principais culpados. Portugal deve prosseguir reformas que priorizem a simplicidade e a neutralidade, em especial políticas que melhorem a recuperação de custos. A Estónia, a Letónia e a Geórgia são exemplos de sistemas de tributação empresarial simples, favoráveis ao crescimento e baseados na efetiva distribuição de lucros.
- A tributação das pessoas singulares em Portugal dispõe de uma taxa máxima inutilmente elevada, cobrada sobre uma pequena base de rendimentos, e agravada pela ausência de um teto às contribuições sociais. Além disso, uma série de deduções à coleta baseadas em despesas de consumo e um regime especial para o regresso de emigrantes complicam o sistema. Uma redução generalizada das taxas seria uma melhor alternativa.

- O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) português constitui a espinha dorsal das suas finanças públicas, mas as taxas reduzidas e as isenções corroem a sua base. O alargamento da base tributável poderia financiar os inevitáveis custos de ajustamento da reforma do imposto sobre as sociedades, bem como reduções mais amplas das taxas. Por outro lado, os objetivos redistributivos da política fiscal poderiam ser mais bem prosseguidos através de transferências de rendimento mais direcionadas ou através de outras reduções de impostos.
- Os impostos periódicos sobre a propriedade em Portugal têm um enquadramento relativamente semelhante ao do contexto internacional, e as suas receitas em percentagem do *stock* de capital privado são idênticas à média europeia. No entanto, o imposto português sobre as transmissões de imóveis cria distorções económicas significativas, limitando a capacidade de deslocação dos residentes portugueses e prejudicando a construção de mais habitação. O imposto sobre as transmissões de imóveis deve ser eliminado e as suas receitas compensadas por meios menos prejudiciais.

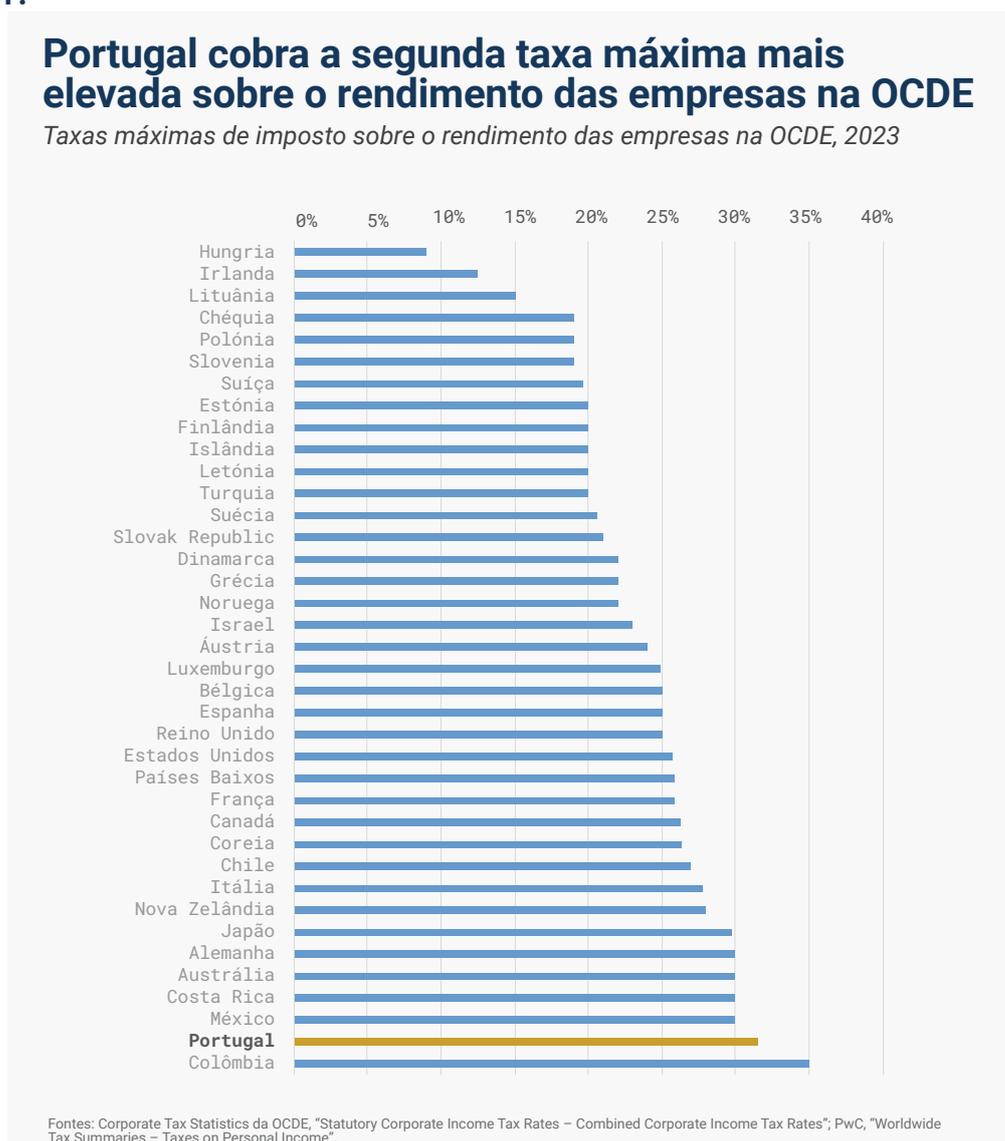
Tributação Empresarial: um Garrote ao Investimento e ao Crescimento Económico

O sistema de tributação empresarial português representa um dos principais obstáculos fiscais ao investimento e ao crescimento económico no País. No [Índice de Competitividade Fiscal Internacional de 2023](#), a tributação empresarial em Portugal ocupa o penúltimo lugar (37.º) devido à sua elevada taxa máxima de 31,5% sobre o rendimento das empresas e às múltiplas camadas de complexidade introduzidas pelas suas derramas, tributações autónomas e incentivos empresariais.

De acordo com [um estudo da OCDE](#), os impostos sobre o rendimento empresarial são os mais prejudiciais para o crescimento económico, sendo os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e os impostos sobre o consumo comparativamente menos prejudiciais. Os impostos sobre os bens imóveis têm o menor impacto no crescimento. [A investigação empírica](#) conclui que mais de metade da carga fiscal das empresas é suportada pelos trabalhadores, uma vez que um menor investimento no *stock* de capital reduz a sua produtividade e, conseqüentemente, os salários.

A reforma do imposto sobre as sociedades deve ter como objetivo consolidar os múltiplos níveis do imposto sobre as sociedades em Portugal numa taxa única mais alinhada com a taxa média da OCDE de 23,6% e expandir a utilização de provisões de reporte, permitindo às empresas deduzir as perdas passadas de toda a matéria coletável do imposto sobre as sociedades. O ambiente fiscal pouco atrativo das empresas em Portugal também justifica reformas estruturais mais ambiciosas para tornar o sistema mais competitivo, renunciando simultaneamente a incentivos fiscais complexos e causadores de distorções. Os decisores políticos devem inspirar-se nos [sistemas fiscais baseados na distribuição, mais simples e neutros](#), em países como a Estónia, a Letónia e a Geórgia, que se destacam na promoção do crescimento económico sustentável.

Gráfico 1.



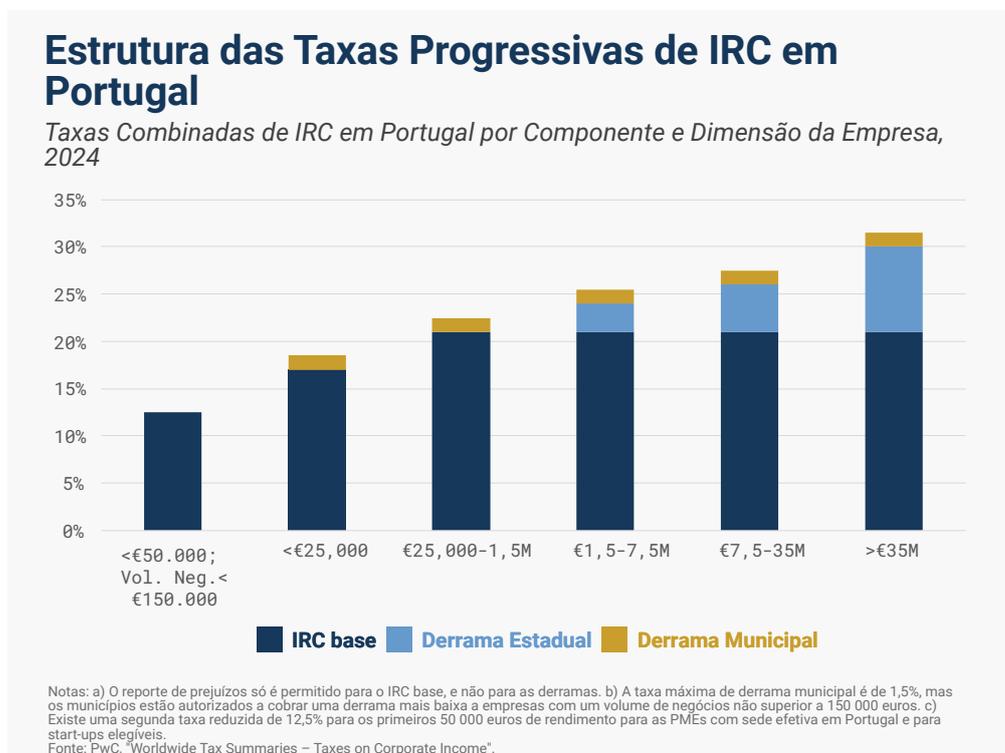
Portugal tem a segunda maior taxa de imposto sobre as sociedades da OCDE, com 31,5%, quando se incluem as múltiplas derramas adicionais. Isto coloca a taxa de imposto sobre as sociedades em Portugal 8 pontos percentuais acima da média da OCDE de 23,6%. Se for adotado, [o recente plano do Governo colombiano de](#) reduzir a sua taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas de 35% para 30% deixará Portugal com a taxa empresarial mais elevada da OCDE. Para além da sua elevada taxa nominal, o sistema de tributação das sociedades em Portugal é também assolado por consideráveis problemas estruturais introduzidos pelo seu sistema de derramas complementares progressivas e por diversos incentivos. Um dos principais problemas estruturais e distorcivos reside nas derramas: a derrama municipal é de até 1,5% e a derrama estadual emprega uma estrutura progressiva com três taxas diferentes (3%, 5% e 9%) sobre o lucro tributável, em ambos os casos antes da dedução de quaisquer prejuízos transitados de anos anteriores.

Estrutura de Taxas Progressivas

Ao contrário da maioria dos países da OCDE, Portugal impõe uma estrutura de tributação altamente progressiva sobre os rendimentos das empresas. As empresas situadas na mesma jurisdição podem estar sujeitas a taxas marginais de imposto que variam entre 12,5% para *start-ups* e pequenas e médias empresas (PMEs) e 31,5% para empresas com rendimentos tributáveis superiores a 35 milhões

de euros, ficando uma grande parte da sua carga fiscal indisponível para dedução de prejuízos.

Gráfico 2.



Esta estrutura progressiva compromete a capacidade das empresas portuguesas para aproveitar economias de escala que são essenciais para muitas indústrias. Fusões e aquisições (M&A), por exemplo, podem permitir que as empresas aumentem a sua produtividade combinando as suas operações. A estrutura de taxas progressivas do IRC desencoraja este tipo de fusões e aquisições que aumentam a produtividade, uma vez que a combinação dos rendimentos das empresas que se fundem transfere-as para escalões de tributação mais elevados. A distorção aumenta o diferencial de rendimento entre empresas, com o efeito dissuasor mais forte a aplicar-se às aquisições de pequenas empresas em fase de arranque ou de empresas não rentáveis por empresas de maior dimensão. A estrutura do imposto sobre as sociedades em Portugal é um obstáculo a estes motores de crescimento da produtividade, mantendo a economia dominada por [pequenas e médias empresas com baixa produtividade](#).

Restrições à dedução de prejuízos

As derramas em Portugal representam até 10,5 pontos percentuais da taxa de IRC que se encontram indisponíveis para dedução de prejuízos, dedução essa que também está limitada a 65% do rendimento tributável de cada ano, desencorajando desproporcionalmente projetos de investimento com horizontes temporais longos e perfis de rendimento variável. Por exemplo, as empresas farmacêuticas são normalmente submetidas a longos períodos de investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) antes de colherem os frutos financeiros dos seus produtos. As restrições à possibilidade de reportarem prejuízos para anos futuros conduzem a que estes investimentos sejam tributados a taxas mais elevadas. Idealmente, um código fiscal sensato deveria permitir que as empresas [reportassem os seus prejuízos operacionais sem limites de tempo ou despesas](#), garantindo que uma empresa é tributada sobre a sua rentabilidade média ao longo do tempo.

A reforma do imposto sobre as sociedades deverá consolidar os múltiplos escalões do imposto sobre as sociedades em Portugal numa taxa única mais alinhada com as de outros países da OCDE e permitir reportes de prejuízos para toda a matéria coletável do imposto sobre as sociedades. Na medida em que as finanças municipais dependam de derramas locais, seria preferível que o governo central [repartisse](#) uma parte da receita local do IVA – uma fonte estável de receita local – de volta aos seus municípios de origem.

Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais portugueses, como o regime *patent box* e os créditos fiscais à I&D, também distorcem a tomada de decisões económicas. O regime *patent box* concede uma isenção fiscal de 85% aos rendimentos derivados da utilização de várias formas de propriedade intelectual. Os [créditos fiscais](#) à I&D aplicam um subsídio implícito de 35% às despesas elegíveis (quase o dobro da média da OCDE), representando uma redução do encargo fiscal independente da taxa marginal de imposto. O tratamento fiscal preferencial cria incentivos ao planeamento fiscal para [atribuir rendimentos a ativos incorpóreos](#) e concentrar-se nas despesas com vantagens fiscais em vez daquelas com maior rentabilidade. Uma abordagem mais neutra para apoiar a inovação consistiria em melhorar o enquadramento da [recuperação de custos](#) para todos os tipos de investimento e [alargar o reporte de prejuízos](#).

Progressos recentes

Portugal tem feito alguns progressos no tratamento fiscal do financiamento por capitais próprios e do reporte de prejuízos, que podem servir de inspiração aos seus decisores políticos. A reforma de 2017 permitiu que todas as empresas aproveitassem uma [dedução para capitais próprios \(RCCS\)](#), permitindo-lhes deduzir 4,5% do aumento líquido do capital próprio elegível, à semelhança do que acontece com os juros dos empréstimos, reduzindo o [enviesamento fiscal conducente ao financiamento através de dívida](#), que é mais suscetível a crises. Além disso, a reforma de 2023 do [reporte de prejuízos](#) revogou o limite temporal de 12 anos para a utilização de prejuízos, [seguindo muitos dos seus vizinhos europeus](#), embora também tenha restringido o montante permitido de 70% a 65% do rendimento tributável anual e mantido em vigor a impossibilidade de dedução contra as derramas municipal e estadual.

Em resumo, o sistema de tributação das sociedades em Portugal apresenta fragilidades estruturais consideráveis que o tornam pouco competitivo a nível internacional para efeitos da atração de investimento. Os decisores políticos devem consolidar a estrutura progressiva e distorciva do imposto sobre o rendimento empresarial numa única taxa mais alinhada com a média da OCDE, e permitir que as empresas reportem uma parcela maior dos seus prejuízos passados contra toda a base tributável, descartando também incentivos fiscais preferenciais em favor de uma melhor recuperação de custos para todos os tipos de investimento. Uma reforma mais arrojada poderia emular [os sistemas fiscais baseados na distribuição](#), mais simples e neutros, que promovem o crescimento económico sustentável, combinando as vantagens das reformas aqui sugeridas num sistema mais simples, excluindo da tributação os lucros retidos e reinvestidos.

Tributação Individual: Taxas Máximas e Limiares Elevados e Demasiadas Deduções

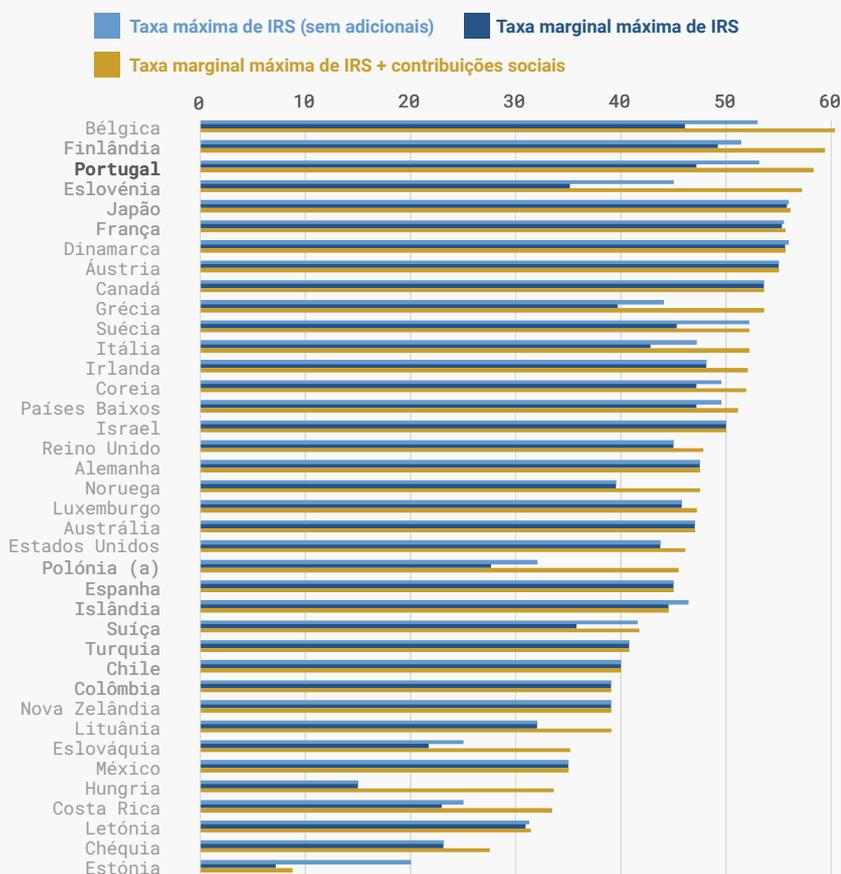
Portugal ocupa o 29.º lugar entre 38 países da OCDE na categoria da tributação individual do *Índice de Competitividade Fiscal Internacional de 2023*. A principal culpada por essa classificação desfavorável é a elevada taxa máxima de imposto sobre o rendimento, incidente sobre um conjunto restrito de ganhos, representando um alto custo de eficiência em relação à receita arrecadada. Além disso, o sistema português de imposto sobre o rendimento apresenta um complexo sistema de créditos fiscais que sujeita os contribuintes a elevados custos declarativos e distorce o comportamento económico. A elevada emigração, especialmente de trabalhadores jovens e altamente qualificados, levou o Governo a implementar um regime de desagravamento fiscal para o regresso de residentes fiscais (“Programa Regressar”).

Portugal faria melhor se tentasse atrair talentos e melhorar os incentivos ao rendimento através de uma redução abrangente das taxas de imposto, eliminando os créditos fiscais especiais e estabelecendo um teto máximo para as contribuições sociais dos trabalhadores. Reduzir o hiato do IVA e eliminar os créditos fiscais especiais abriria espaço para reduzir a [carga fiscal sobre o trabalho](#). O melhor caminho a seguir seria Portugal eliminar as isenções, fixar um teto máximo para as contribuições sociais e aplicar reduções generalizadas do imposto sobre o rendimento.

Gráfico 3.

Portugal apresenta uma das mais elevadas taxas máximas de imposto sobre o rendimento da OCDE

Taxas máximas de impostos sobre o rendimento individual na OCDE, 2022



Nota: O Quadro I.7 da Tax Database da OCDE não tem em conta o imposto de solidariedade de 4% na Polónia, aplicável ao rendimento das pessoas singulares acima de 1 milhão de zlotis.
Fonte: Tax Database da OCDE, quadro I.7.

A taxa e o limiar máximos

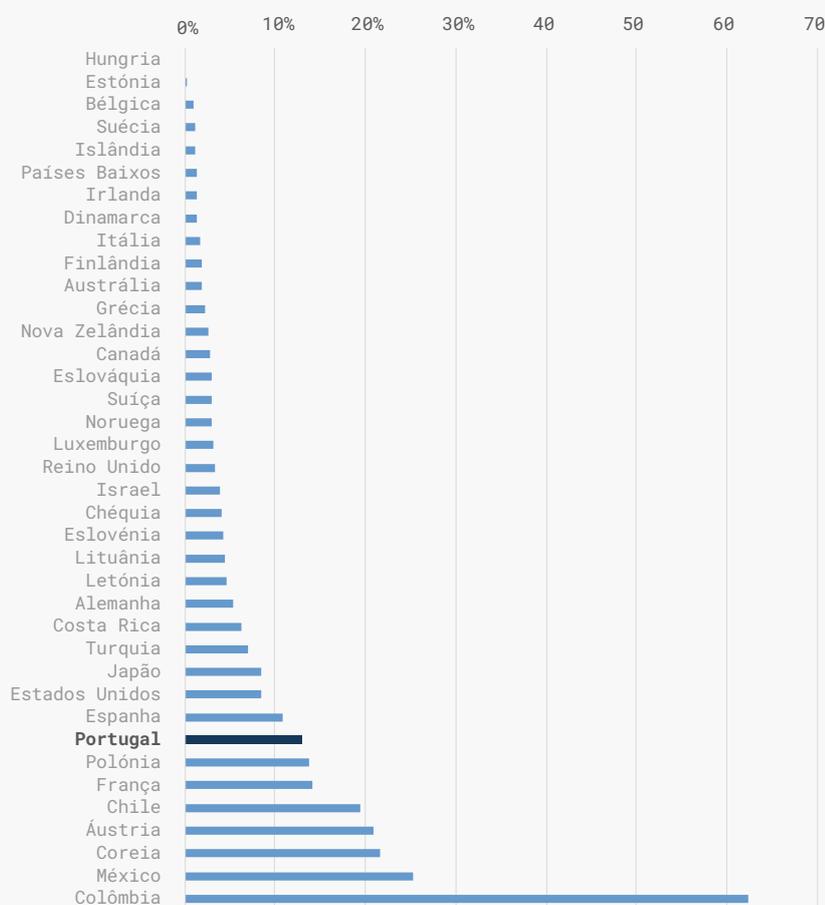
O sistema português de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares aplica taxas de imposto elevadas a um conjunto invulgarmente restrito de pessoas com rendimentos elevados, estabelecendo um mau equilíbrio entre incentivos ao rendimento e contribuições para a receita. O rendimento das pessoas singulares está sujeito a 11 escalões de tributação diferentes, incluindo dois escalões para taxas de solidariedade adicionais. A taxa máxima do imposto no país é de 53% (incluindo a taxa de solidariedade de 5%). Além disso, o sistema de segurança social português não prevê um teto geral para as contribuições sociais, aumentando a carga fiscal marginal para os trabalhadores de rendimentos elevados acima da dos seus vizinhos europeus com taxas máximas de imposto igualmente elevadas.

Além disso, a taxa máxima de imposto sobre o rendimento de 53% fixa-se num limiar invulgarmente elevado de 250.000 euros de rendimento anual, 13 vezes o salário médio em 2022. Na OCDE, o limiar médio da taxa máxima é cerca de metade, com apenas sete outros países da OCDE a aplicarem limiares máximos de imposto sobre o rendimento superiores aos de Portugal.

Gráfico 4.

A taxa máxima do IRS em Portugal fixa-se num limiar de rendimento elevado

Limiares do Escalão de IRS Mais Alto, como Múltiplo do Salário Médio, 2022



Fontes: Tax Database da OCDE, Quadro I.7; PwC, "Worldwide Tax Summaries – Taxes on Personal Income".

A imposição de taxas marginais elevadas sobre limiares de rendimento igualmente elevados é uma forma ineficiente de arrecadar receitas públicas. Taxas máximas mais elevadas desincentivam as pessoas acima desse limiar de rendimento a ganhar mais, enquanto se mantém inalterada a receita arrecadada de todos os outros. Em alternativa, se se aumentasse a taxa de um escalão mais baixo, obter-se-iam receitas dos contribuintes dos escalões mais elevados sem os incentivar a reduzir os seus rendimentos (apenas os incentivos dos indivíduos nesse escalão inferior são afetados). Os limiares elevados da taxa máxima reduzem o número de contribuintes cujos incentivos ao rendimento são afetados negativamente, mas também o montante das receitas que podem ser arrecadadas com a taxa máxima.

Créditos fiscais distorcivos

Os créditos fiscais para bens de consumo complicam desnecessariamente o sistema de imposto sobre o rendimento e distorcem os comportamentos de consumo. Portugal oferece um [extenso sistema de créditos fiscais para uma variedade de bens de consumo](#), atividades de lazer e [quotas de filiação em sindicatos e ordens profissionais](#). Estas restituições introduzem distorções nos comportamentos de consumo e aumentam os custos declarativos. De um modo geral, as deduções fiscais para as pessoas singulares deveriam limitar-se aos custos de investimento que aumentem o rendimento tributável dos contribuintes ou os impeçam de cair na rede de proteção social. Na medida em que alguns destes créditos sejam motivados por preocupações redistributivas, as transferências diretas e as reduções de taxas representam uma [forma mais eficiente e direcionada](#) de prestar apoio às famílias de baixos rendimentos.

Política de Desagravamento Fiscal aos Emigrantes

Se Portugal quer evitar a emigração de trabalhadores qualificados, os programas preferenciais de desagravamento fiscal são uma aposta arriscada. Nos últimos anos, o Governo implementou uma política de desagravamento fiscal aos emigrantes (“Programa Regressar”) que [exclui de imposto sobre o rendimento 50% dos rendimentos do trabalho](#) para emigrantes portugueses nos primeiros cinco anos após o seu regresso ao País. O programa cria um incentivo para que aqueles que já vivem e trabalham no exterior retornem. No entanto, também cria expectativas de beneficiar de tais regimes no futuro, o que pode alimentar a emigração. A médio-longo prazo, os decisores políticos podem influenciar positivamente a localização dos seus residentes através da redução da [carga fiscal total sobre o trabalho](#) ou do [aumento da produtividade laboral e salários](#) em Portugal, atraindo investimento através da reforma do imposto sobre as sociedades.

Imposto sobre o Valor Acrescentado: Atenção ao Hiato, Se Faz Favor!

A política portuguesa em matéria de [imposto sobre o valor acrescentado \(IVA\)](#) é um tesourinho de bizarras fiscais. Por exemplo, a partir de janeiro de 2024, os proprietários de restaurantes terão de pensar duas vezes antes de oferecer vinho ou refrigerantes nos seus menus, uma vez que isso [aumentará a taxa de IVA aplicada a todas as suas refeições para a taxa geral](#). Após a [isenção temporária de IVA no ano passado para uma lista bastante arbitrária de produtos alimentares](#), esta é a mais

recente de uma série de decisões políticas que tornam o sistema de IVA de Portugal mais complexo de cumprir, distorcem os comportamentos de consumo e contribuem para uma erosão significativa da base tributável.

Uma reforma que privilegie a simplificação e o alargamento da matéria coletável faria do IVA português um instrumento ideal para aumentar eficientemente as receitas numa altura em que outras partes do seu sistema fiscal, como o imposto sobre as sociedades, prejudicam a competitividade internacional do País e abrandam o seu crescimento económico.

Em geral, o IVA permite aos governos arrecadarem [receitas de forma mais eficiente](#) do que os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares ou coletivas. Uma vez que o IVA é um imposto sobre o consumo final, o imposto incidente sobre os trabalhadores aumenta com os rendimentos que gastam em bens de consumo, aumentando a carga fiscal sobre o [trabalho](#). No entanto, ao contrário dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas, [o IVA não tributa mais a poupança do que o consumo imediato](#), o que o torna uma forma relativamente eficiente de arrecadar receitas.

Portugal aplica IVA à taxa normal de 23%, ligeiramente acima da taxa geral média da União Europeia de [21,6% \(sendo um dos seis Estados-membros com uma taxa mais elevada\)](#). Portugal aplica ainda duas taxas reduzidas de 13% e 6% a bens e serviços selecionados, sendo a taxa mais baixa destinada maioritariamente a produtos alimentares. No [Índice de Competitividade Fiscal Internacional](#), o sistema de IVA português ocupa apenas o 26.º lugar entre 38 países da OCDE, uma vez que a sua taxa geral superior à média se aplica a uma base tributável reduzida, que cobre apenas cerca de metade do consumo final.

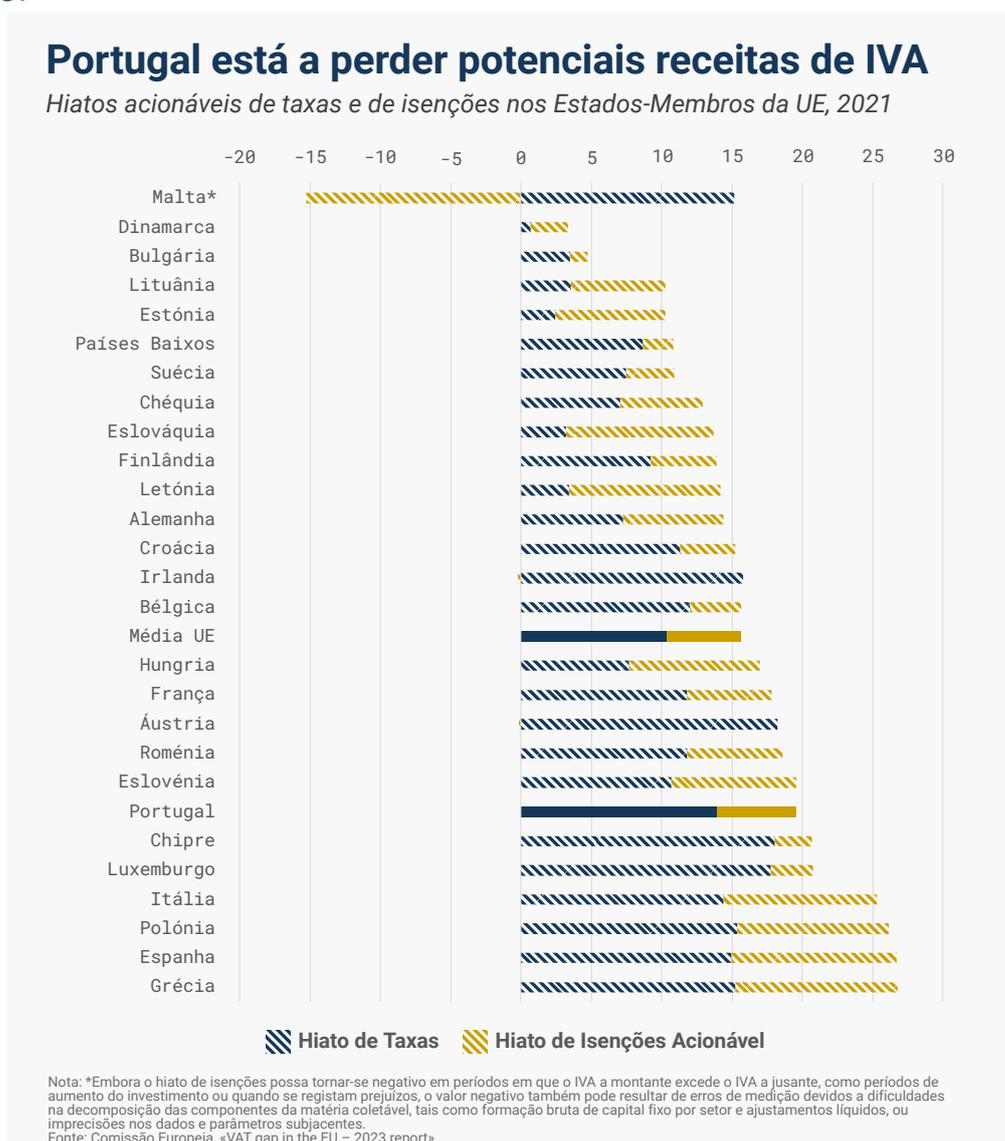
Hiato político acionável no IVA

Em 2021, Portugal arrecadou apenas 51% da receita ideal latente de IVA (ou seja, a receita que resultaria da tributação de todo o consumo final à taxa geral), [abaixo da média da UE de 58%](#). Esta [diferença entre as receitas reais e as receitas ideais do IVA](#) pode ser dividida em duas componentes: o hiato de cumprimento e o hiato político. O hiato de cumprimento resulta dos incumprimentos da legislação de IVA resultantes da evasão, falências, insolvências ou erros administrativos. Em contrapartida, o hiato político é resultado de opções políticas identificáveis que erodem a matéria coletável, tais com o limiar de registo para efeitos de IVA, as taxas reduzidas e as isenções. Existem alguns serviços — nomeadamente, rendas imputadas, o fornecimento de bens públicos e os serviços financeiros — que estão isentos de IVA porque são frequentemente considerados demasiado difíceis de tributar. Subtraindo o montante da perda de receitas de IVA causada por estes serviços ao hiato político, obtemos o hiato político acionável.

Em Portugal, o recurso a taxas reduzidas e isenções para determinados bens e serviços é o principal responsável pelo elevado hiato do IVA. Em 2021, Portugal perdeu 19,6% das receitas potenciais, significativamente acima da média da UE de 15,7%. Se o país colmatasse totalmente o hiato político acionável na sua matéria coletável do IVA, a maior parte das receitas adicionais, 13,9 pontos percentuais, resultaria do aumento das taxas reduzidas até à taxa normal. Uma parcela menor, de 5,6 pontos percentuais, viria da inclusão de isenções acionáveis na matéria coletável do IVA.

As justificações políticas para as taxas reduzidas e para as isenções tendem a ser redistributivas, uma vez que os agregados familiares com rendimentos mais baixos tendem a gastar uma parte maior do rendimento em alimentação e transportes públicos. No entanto, os dados mostram que estas medidas [não são necessariamente eficazes](#) na consecução dos seus objetivos políticos de redistribuição. Em vez disso, os governos deveriam seguir [as recomendações da OCDE](#) no sentido de implementar políticas mais eficientes e direcionadas, como transferências diretas para pessoas com baixos rendimentos.

Gráfico 5.



Alargamento da matéria coletável do IVA

O IVA em Portugal já representa [25,5% do total das receitas fiscais](#), ou seja, 20 mil milhões de euros, face a apenas 5,2 mil milhões de euros arrecadados pelos impostos sobre o rendimento das pessoas coletivas em 2021. Colmatar o hiato político acionável de IVA em Portugal aumentaria as suas receitas de IVA em 42,5%, arrecadando 8,1 mil milhões de euros em 2021. Estas receitas teriam um baixo custo de eficiência, uma vez que a abolição das taxas reduzidas e das isenções eliminaria as distorções nas escolhas de consumo e os custos de cumprimento associados à aplicação de múltiplas taxas diferentes. Isto torna o alargamento da matéria coletável do IVA um instrumento ideal para dar

ao Governo português margem de manobra orçamental para implementar reformas fiscais favoráveis ao crescimento, incluindo [uma reforma mais ambiciosa do imposto sobre as sociedades](#) ou [reduções do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares](#). Por exemplo, o mais recente relatório da Tax Foundation [sobre o alargamento do IVA e os cortes nos impostos sobre o trabalho](#) conclui que colmatar o hiato político acionável de IVA proporcionaria a Portugal receitas suficientes para reduzir a taxa normal do IVA para 13% ou reduzir os dois primeiros escalões do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para 0% e o terceiro de 28,5% para 5%.

Composição do hiato político de IVA em Portugal (2021)

		Milhões de Euros	Porção da receita ideal de IVA
Hiato político no IVA	1	21,642	52.2 %
Hiato de taxas	2	5,780	13.9 %
Hiato de isenções	3	15,862	38.3 %
Rendas imputadas	4	3,705	8.9 %
Serviços Públicos	5	8,297	20.0 %
Serviços financeiros	6	1,524	3.7 %
Hiato de isenções acionável	7	2,335	5.6 %
Hiato político acionável (3-4-5-6)	8	8,116	19.6 %
Eficiência-C	9		50.7 %

Nota: Todas as percentagens são indicadas como porção da receita ideal latente, ou seja, a receita que resultaria da tributação de todo o consumo final à taxa geral do IVA.

Fonte: Comissão Europeia, «VAT gap in the EU – 2023 report», <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/84ba1bdf-7230-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en>.

Imposto Sobre a Propriedade: Se Se Move, Não Se Tributa.

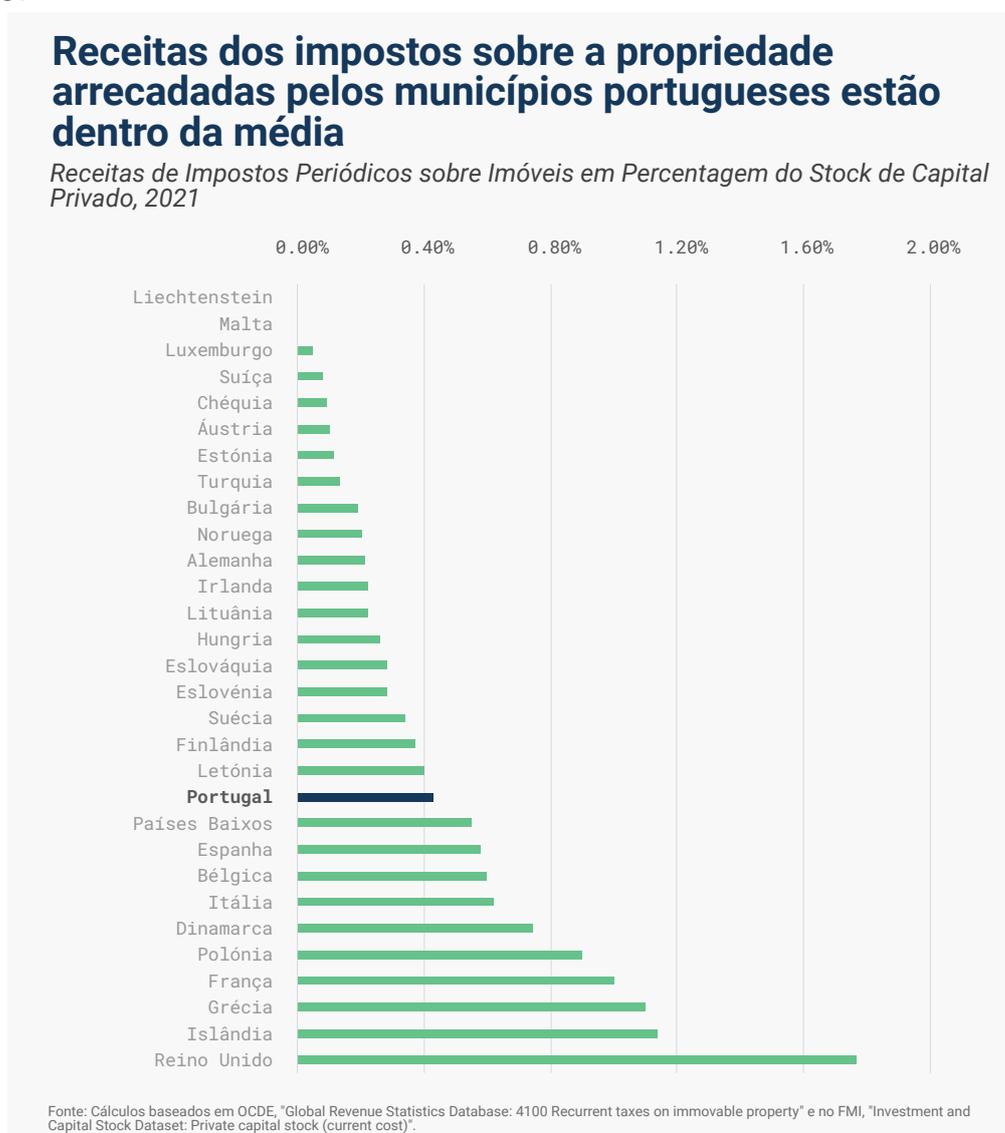
Na sua abordagem à tributação do imobiliário, Portugal aplica não só o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) como o imposto sobre as transmissões imobiliárias. Embora Portugal pudesse implementar algumas melhorias na sua base de incidência do imposto predial, os impostos periódicos sobre a propriedade são um dos tipos de impostos mais eficientes e a carga fiscal portuguesa sobre a propriedade situa-se na média europeia. Em contrapartida, o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) coloca um sério obstáculo ao crescimento económico, dificultando a deslocalização das pessoas para melhores empregos e condições de vida e restringindo o investimento no desenvolvimento de habitações e edifícios. Os esforços de reforma devem concentrar-se na eliminação do imposto sobre as transmissões e na sua substituição pelo IVA sobre os novos edifícios e estruturas. Quaisquer perdas de receita resultantes da eliminação do imposto sobre as transmissões podem ser facilmente compensadas por medidas menos prejudiciais.

Impostos Periódicos sobre a Propriedade

Para as administrações locais, [os impostos periódicos sobre bens imóveis](#) representam uma importante fonte de receitas fiscais. Em 2021, as autarquias portuguesas arrecadaram 1,6 [mil milhões de euros em receitas desses impostos](#). Isto equivale a 0,43% do valor do stock de capital privado português, um valor idêntico à [média dos 30 países europeus com dados disponíveis](#).

À semelhança da maioria dos países europeus, o imposto predial português incide sobre o valor dos terrenos e edifícios, sendo dedutível ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas. Em comparação com a maioria dos outros tipos de impostos, os impostos periódicos sobre bens imóveis tendem a ter o [impacto menos prejudicial no crescimento económico](#).

Gráfico 6.



No entanto, elevados impostos sobre a propriedade podem desencorajar o investimento em infraestruturas, sobre as quais as empresas teriam de pagar impostos adicionais. Por esse motivo, as empresas podem optar por se deslocar zonas com IMI alto. Uma opção para melhorar a eficiência dos impostos sobre a propriedade seria revogar as isenções para utilizações específicas da propriedade, como as infraestruturas de energias renováveis. Outras melhorias poderiam ser feitas através de um maior foco [da base tributável no valor dos terrenos](#) e menos no dos edifícios e estruturas, uma abor-

dagem adotada por jurisdições como a Estónia, o estado alemão de Baden-Württemberg e a cidade de Detroit, nos Estados Unidos.

Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

Portugal também cobra um imposto sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), incidente sobre o preço de venda dos imóveis em cada transferência de propriedade, aplicando uma tabela de [taxas progressivas](#) que varia entre 1 e 8 por cento. O imposto sobre as transmissões onerosas é uma espécie de [imposto sobre o volume de negócios](#), sem quaisquer [deduções dos custos de aquisição e investimento](#), tornando este tipo de desenho fiscal particularmente prejudicial para o investimento de capital.

O imposto sobre a transmissão de propriedade coloca um entrave à realocação dos imóveis, o que limita a capacidade das pessoas mudarem de morada e de emprego. [Cerca de 80 por cento](#) dos portugueses vivem em agregados familiares que possuem a sua casa em vez de a arrendarem. Para estas famílias, o imposto sobre a transmissão de imóveis dificulta a [deslocalização para melhores oportunidades de emprego](#), mantendo os idosos em habitações demasiado grandes para as suas necessidades. Para as empresas, os impostos sobre as transmissões também tornam mais difícil ajustar a dimensão das suas operações às suas necessidades de espaço.

A investigação a este respeito também conclui que as elevadas taxas de imposto sobre as transmissões reduzem o investimento de capital em edifícios e estruturas, uma vez que os custos de transação [reduzem o valor de um edifício](#) ao longo da sua vida útil. A diminuição do valor dos imóveis traduz-se na diminuição dos novos empreendimentos, fazendo subir os preços das rendas e diminuindo o acesso à habitação. Um estudo recente sobre as [taxas de imposto sobre as transmissões nos estados alemães](#) conclui que o volume de novas construções residenciais perdido devido a um aumento dos impostos sobre as transmissões de 3,5% para taxas entre 5,5% e 6% é maior do que a receita arrecadada com as taxas mais altas.

Tendo em conta estes custos de eficiência desproporcionados, Portugal deveria eliminar o seu imposto sobre as transmissões de imóveis e, em vez disso, cobrar um IVA sobre os novos edifícios e estruturas. Tal melhoraria os incentivos ao desenvolvimento de habitações e estruturas, alinhando-os com os de outros bens e serviços, e permitiria aos proprietários tirar o máximo partido da sua habitação, enquanto ajudaria as pessoas a mudarem-se para melhores empregos.

Em 2021, as receitas do IMT ascenderam a 1,3 mil milhões de euros. Os municípios podem compensar a perda de receitas através de uma combinação de taxas de IMI mais elevadas e menor despesa pública em habitação, a qual ascendeu a 400 milhões de euros em 2021. O governo central pode também apoiar os municípios, repartindo uma parte das receitas do IVA pelas suas jurisdições de origem.