

Tributação do Rendimento Individual

Eva Dias Costa

Tema Central do Congresso: "Um Sistema Tributário Global e Inclusivo - Promotor de Justiça Social e Crescimento Económico Sustentável"

Esta apresentação:

- **Diagnostic**a a crise estrutural do sistema fiscal português
- **Analisa** o IRS como paradigma dos problemas sistémicos
- **Propõe** reforma centrada no IRS mas com implicações sistémicas
- **Aborda** questões conexas: IMT na habitação própria, regressividade fiscal
- **Demonstra** viabilidade através de benchmarking internacional

Estrutura:

Diagnóstico



IRS como paradigma



Análise comparativa



Proposta e
implementação

Um Sistema em Crise Estrutural

Fragmentação: Múltiplos impostos (IRS, IRC, IVA, IEC, IMI, IMT) + taxas e contribuições

Instabilidade legislativa: Alterações constantes ao quadro fiscal

Carga fiscal total: 37.8% do PIB (dados provisórios) (3)

Concentração: 41.8% do custo total de um trabalhador vai para impostos e contribuições sociais (*tax wedge*) - o 2º mais elevado da UE-27 (3)

Indicadores de Ineficiência:

Complexidade administrativa: 542 deduções só no IRS (2)

Tempo de *compliance*: 8 horas médias para IRS (7)

Ranking competitividade: Portugal entre os piores da OCDE (6)

Necessidade: Reforma estrutural começando pelo imposto mais visível - o IRS

Diagnóstico Quantitativo

Indicadores-Chave do Sistema Fiscal Português (2024)

Tax Wedge sobre rendimentos do trabalho: 41.8%
(2ª posição na UE-27) (3,4)

Complexidade administrativa:
542 deduções e benefícios fiscais identificados (2)

Tempo médio de *compliance*: 8 horas para contribuintes não elegíveis ao regime automático (7);

Cobertura IRS automático: Apenas 30% dos contribuintes (4,10,11)

O IRS como Espelho do Sistema - Paradigma das Patologias Sistémicas

1. Complexidade :

542 deduções e benefícios fiscais identificados (2)

Sistema "extremamente complexo" segundo OCDE (5)

30% elegibilidade para IRS automático demonstra complexidade (4)

2. Questões de Equidade : (1)

Princípio violado: Progressividade comprometida pela complexidade

Teoria: Quem pode pagar aconselhamento fiscal otimiza

Resultado: Sistema nominalmente progressivo, praticamente regressivo

3. Ineficiência Medida:

Custo de *compliance*: 0.8% PIB - dobro da média OCDE (5)

Tempo médio: 8 horas vs. 3 minutos na Estónia (7)

Portugal: 542 deduções vs. 8 na Estónia, 12 na Nova Zelândia (2)



Indique o que pretende... (Ex.: Entregar IRS)

IRS

IRS Automático / Modelo 3 – 2024

Prazo a decorrer de 1 de abril a 30 de junho.
Confirme a declaração do IRS automática.
Entregue a declaração de rendimentos.

ACEDER

Análise do IRS Automático

Limitações do Sistema Atual de Declaração Automática

Dados oficiais AT/OCDE:

Cobertura: 1.6M de 5.5M contribuintes (30%) (4,10,11)

542 deduções fiscais mantidas no sistema (2,11)

Processo ainda requer confirmação ativa e autenticações

Problema fundamental:

Automatização parcial de um sistema excessivamente complexo

Maioria dos contribuintes continua excluída

Complexidade subjacente não foi resolvida

Avaliação OCDE (2023): "*Portugal automatizou a complexidade em vez de a resolver*" (5)

Benchmarking Internacional

Indicador	Portugal	Estónia	Nova Zelândia	Média OCDE
Tempo de preenchimento	8 horas (7)	3 minutos	5 minutos	3.5 horas
N.º deduções/créditos	542 (2,11)	8 (11)	12 (11)	76 (2)
Elegibilidade automática	30% (4, 10)	95% (11)	92%(11)	65%(2)
Custo <i>compliance</i> (% PIB)	0.8% (5)	0.05% (11)	0.1% (11)	0.4% (5)

Impacto Microeconómico

Análise de Impacto - Agregado Familiar Mediano

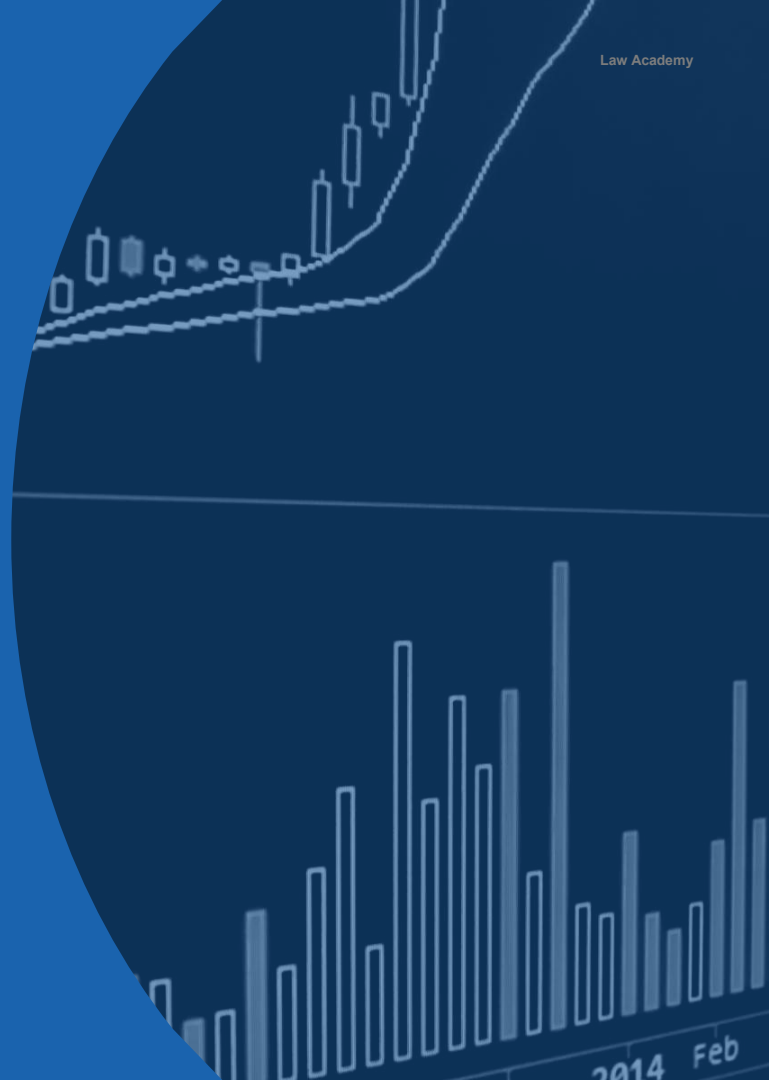
Perfil: Casal com 2 dependentes, rendimento anual 30.000€

Situação atual:

- Documentação requerida: >50 elementos (4)
- Tempo de preparação: 8 horas (7)
- Custo externo médio: 300€ (9)
- Taxa de erro estimada: 15-20% (10)

Projeção pós-reforma:

- Processo: Totalmente automatizado
- Tempo requerido: 0 horas
- Poupança fiscal líquida anual: 1.000€ (4)
- Taxa de erro: <2% (5)



Para Além do IRS, o Peso Real dos Impostos e a Regressividade Oculta

Distribuição da Carga Fiscal

Famílias baixo rendimento pagam proporcionalmente mais em impostos indiretos
IVA e impostos especiais são regressivos por natureza
IMT cria barreiras à mobilidade residencial e laboral

IMT (1):

Problema: Impostos sobre transações distorcem decisões económicas

Princípio violado: Neutralidade fiscal

Efeito *lock-in*: Pessoas presas em habitações inadequadas

Recomendação: Tributar posse (IMI) não transações (IMT)

Proposta alinhada com melhores práticas:

Revisão da tributação imobiliária seguindo princípios de eficiência

Redução/eliminação de impostos sobre transações

Compensação via tributação progressiva da propriedade

Impacto Macroeconómico

Custos da Complexidade Fiscal Dados OCDE (5):

Portugal com *brain drain* significativo

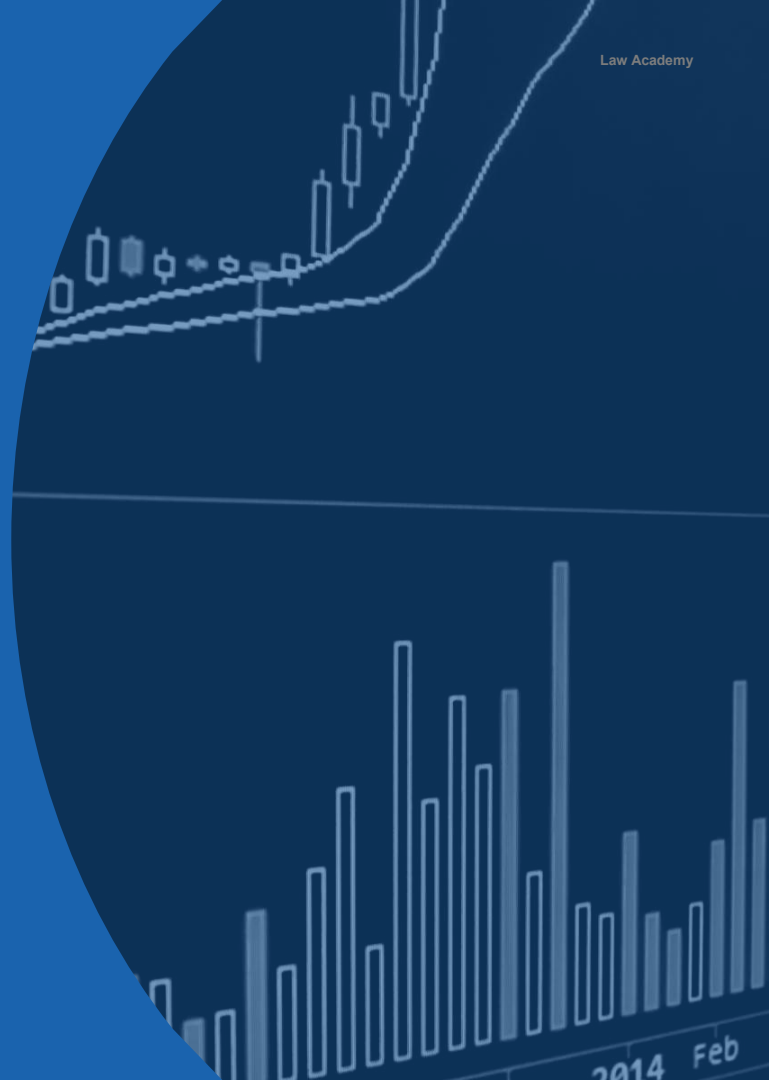
Perda de competitividade documentada em *rankings* internacionais

Tax gap elevado comparado com países de referência
(a Nova Zelândia reduziu o seu de 8% para 2% após simplificar o Sistema, provando que a simplificação aumenta o cumprimento)

Conclusões do Economic Survey OCDE (5):

Sistema fiscal complexo desincentiva investimento
Custos de *compliance* reduzem produtividade
Necessidade urgente de simplificação

Estimativa OCDE: Reformas propostas podem gerar crescimento adicional de 2.2% PIB em 10 anos (5)



Proposta de Reforma

Transição para Sistema de Tributação Inteligente

Simplificação estrutural (1,5):

- Redução drástica do número de deduções
- Eliminação de redundâncias e sobreposições
- Consolidação de benefícios similares

Modernização tecnológica (2):

- Elegibilidade universal (95% dos contribuintes)
- Integração de sistemas AT-Segurança Social-Saúde
- Processamento em tempo real

Reformas Complementares (1):

- Revisão da tributação imobiliária (reduzir impostos sobre transações)
- Maior progressividade efetiva do Sistema
- Foco na simplicidade, transparência e previsibilidade



Maior Progressividade Efetiva do Sistema

1. Racionalização do sistema de benefícios fiscais:

A proliferação de deduções fiscais (542 identificadas) cria oportunidades de planeamento fiscal que beneficiam desproporcionalmente contribuintes com maior capacidade económica para aceder a consultoria especializada

A complexidade gera regressividade de facto num sistema nominalmente progressivo

Medida proposta: Redução substancial do número de deduções, focando apenas naquelas com impacto distributivo comprovado

2. Transição de deduções à coleta para créditos fiscais:

As deduções ao rendimento coletável têm valor crescente com a taxa marginal aplicável

Os créditos fiscais (montante fixo deduzido ao imposto apurado) têm valor uniforme independentemente do escalão

Esta alteração estrutural promove maior equidade vertical no Sistema

3. Eliminação de regimes excecionais e tratamentos preferenciais:

A fragmentação normativa através de regimes especiais compromete a progressividade

A consolidação legislativa reduz oportunidades de elisão fiscal

4. Redução do *tax gap* através de maior simplicidade:

A evidência empírica demonstra correlação negativa entre complexidade e cumprimento fiscal

Maior compliance voluntária reforça a progressividade efetiva

(1, 2, 5)

Casos de Estudo Internacionais

Análise de Reformas Bem-Sucedidas

Estónia - Reforma e-Tax (2000-2024): (2,5,11)

- 95% dos contribuintes usam sistema automático
- Tempo médio: 3 minutos
- Apenas 8 deduções no Sistema
- ROI documentado de 15:1

Nova Zelândia - Transformation Programme (2015-2021):

(2,5,11)
92% elegibilidade automática
Redução de 70% nos custos de compliance
Tax gap reduzido de 8% para 2%
Sistema com apenas 12 deduções

Lições :

- Simplificar ANTES de automatizar
- Reforma integral mais eficaz que ajustes incrementais
- Foco na experiência do utilizador

Faseamento da Implementação

Plano de Execução Trienal

Princípio orientador: Reformas incrementais, mas consistentes, aprendendo com cada fase

Fase 1 (*Quick Wins*):

- Expansão imediata da elegibilidade IRS automático
- Eliminação de deduções redundantes ou de baixo impacto
- Projeto-piloto de integração de sistemas

Fase 2 (Reformas Estruturais):

- Implementação de crédito fiscal universal
- Integração de regimes especiais existentes
- Proposta legislativa para reforma da tributação imobiliária

Fase 3 (Consolidação):

- Sistema inteligente totalmente operacional
- Objetivo: >90% dos contribuintes com processo automático
- Avaliação e ajustes baseados em resultados

Análise Custo-Benefício

Modelo de Investimento e Retorno

Benchmarks Internacionais :

Estónia: ROI de 15:1 na reforma fiscal digital (2,5)

Nova Zelândia: Redução de 70% nos custos de *compliance* (2,5)

Projeção para Portugal (baseada em OCDE):

Investimento em modernização tecnológica essencial

Retorno através de: redução de custos administrativos, aumento de *compliance*, maior eficiência

OCDE estima potencial de crescimento de 2.2% PIB em 10 anos com reformas (5)

Princípio económico: (1)

Simplificação gera ganhos de eficiência superiores aos custos

Redução de *deadweight losses* da complexidade

Libertação de recursos produtivos

Gestão de *Stakeholders*

Estratégias de Mitigação de Resistências

Stakeholder	Impacto Esperado	Medida de Mitigação
Profissionais fiscais	Redução de mercado	Programa de reconversão para consultoria
Fornecedores software	Obsolescência	Parcerias para desenvolvimento de novo sistema
Grupos políticos	Resistência legislativa	Construção de consenso técnico transpartidário
Administração fiscal	Resistência à mudança	Formação intensiva, modernização de carreiras

Projeção 2030

Objetivos Quantificáveis

Metas de Eficiência

- Deduções: De 542 para <100 (aproximar média OCDE de 76) (2)
- Elegibilidade automática: De 30% para >90% (como Estónia/NZ) (2,10)
- Tempo *compliance*: De 8 horas para <1 hora (7)

Metas de Competitividade

- Reduzir *tax wedge* de 41.8% (2º pior UE) para média OCDE (3)
- Melhorar ranking competitividade fiscal (6)
- Reverter *brain drain* através de sistema mais simples e justo (5)

Indicadores de Sucesso

- Aumento satisfação dos contribuintes
- Redução significativa do *tax gap*
- Custos administrativos convergindo com melhores práticas

Implementação Imediata

Ações Prioritárias 2025

1. Quadro Legal:

Expansão do IRS automático
Início da revisão do Código do IRS
Estudo sobre reforma da tributação imobiliária

2. Estrutura Operacional:

Constituição de *task force* multidisciplinar
Inventariação completa das 542 deduções existentes
Análise de impacto de cada dedução

3. Projeto-Piloto:

Teste em distrito selecionado (ex: Coimbra)
Foco em integração de sistemas
Avaliação contínua e ajustes

Princípio: Começar com ações concretas e mensuráveis

Condições de Sucesso

Fatores Críticos para a Reforma

Recursos disponíveis:

Infraestrutura digital existente (Portal das Finanças, Cartão de Cidadão) (10)
Financiamento PRR: 500M€ alocados para modernização administrativa (8)
Experiência acumulada do IRS automático (10)

Janelas de oportunidade:

Ciclo político pós-2026
Pressão competitiva internacional (6)
Consenso técnico sobre necessidade de reforma (5)

Relevância Luso-Brasileira

Oportunidades de Cooperação Bilateral

Desafios Comuns:

- Complexidade excessiva dos sistemas fiscais
- Elevados custos de compliance
- Necessidade de modernização digital
- Combate à evasão fiscal

Aprendizagens Mútuas:

- **Portugal:** Experiência com IRS automático (desde 2020)
- **Brasil:** Avanços em nota fiscal eletrónica e SPED
- **Ambos:** Desafios de federalismo fiscal e harmonização

Proposta de Colaboração:

- Grupo de trabalho conjunto sobre simplificação fiscal
- Intercâmbio de boas práticas tecnológicas
- Desenvolvimento de padrões comuns para o espaço lusófono
- Facilitação da mobilidade profissional através de acordos fiscais

Conclusões

Síntese e Recomendações

Síntese e Recomendações

Diagnóstico :

Sistema com 542 deduções é "extremamente complexo" (OCDE) (2,5)

Custo de *compliance*: 0.8% PIB, dobro da média OCDE (5)

Apenas 30% dos contribuintes elegíveis para IRS automático (4)

Proposta :

Simplificação radical (1)

Modernização inspirada em casos de sucesso (Estónia, Nova Zelândia)

Reformas complementares na tributação imobiliária (1)

Impacto esperado (baseado em OCDE):

Potencial de crescimento adicional de 2.2% PIB em 10 anos (5)

Redução significativa de custos administrativos

Maior equidade e eficiência do Sistema

Contribuição para o congresso: Sistema mais **simples** (menos deduções), **inclusivo** (maior elegibilidade) e **promotor de crescimento** (menor custo de *compliance*)



Agradecimentos e Discussão

Esta proposta visa contribuir para um sistema tributário mais justo, global e inclusivo, alinhado com os objetivos deste 9º Congresso Luso-Brasileiro.

Obrigada pela Vossa Atenção!

Contacto:

Eva Dias Costa | Law Academy
edc@cnmf.pt

REFERÊNCIAS

1. Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (2011). Tax by Design: The Mirrlees Review. Oxford: Oxford University Press, Institute for Fiscal Studies.
2. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Tax Policy Reforms 2024: Special Features on Personal Income Taxation. Paris: OECD Publishing.
3. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Revenue Statistics 2024 – Portugal. Paris: OECD Publishing.
4. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). TaxBEN Country Policy Description – Portugal. Paris: OECD Social Policy Division.
5. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). OECD Economic Survey Portugal 2023. Paris: OECD Publishing.
6. Tax Foundation. (2024). International Tax Competitiveness Index 2024. Washington, D.C.: Tax Foundation.
7. PricewaterhouseCoopers. (2024). Paying Taxes 2024: The Changing Landscape of Tax Policy and Administration. London: PwC.
8. Banco de Portugal. (2024). Boletim Económico - Março 2024. Lisboa: Banco de Portugal.
9. Instituto Nacional de Estatística. (2023). Inquérito aos Orçamentos Familiares 2022/2023. Lisboa: INE.
10. Autoridade Tributária e Aduaneira. (2024). Relatório de Atividades do IRS Automático 2023. Lisboa:
11. AT. : "Tributação das Pessoas Singulares em Portugal: Desafios e Propostas" (2025).



law a^gademy