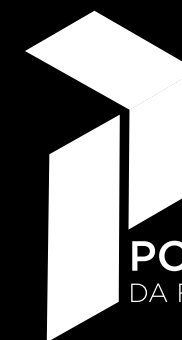


Fiscalidade e Futuro // Volume zero //

PORTUGAL FISCAL

Sérgio Vasques, Susana Peralta e José Pedro Sousa



Apresentação

Os impostos servem para financiar o que uma comunidade entende ser-lhe útil. Os impostos que introduzimos em Portugal nos anos 80, acompanhados por reformas administrativas profundas, deram-nos as condições necessárias para a construção de um Estado social moderno. Em muitos aspetos, figuras como o IRS, o IRC ou o IVA podem ser vistas como casos de sucesso.

Os problemas que afetam a nossa fiscalidade são conhecidos, porém. A complexidade do sistema é grande; a instabilidade, permanente; a contradição nos objetivos, comum. Faltam centros de conhecimento capazes de alimentar escolhas públicas informadas. Alguns dos problemas com que nos confrontamos são comuns a todas as democracias competitivas, outros são-nos particulares. No modo impensado como se produz muita da nossa fiscalidade, facilmente se compreende onde estão as nossas fragilidades.

O projeto «Fiscalidade e Futuro» não tem o propósito de fazer um levantamento transversal dos problemas que afetam o sistema fiscal português. Tem o propósito mais limitado de analisar um conjunto de questões que, ao longo dos próximos anos, exigirão decisões de maior consequência para o país. É esse o caso da relação entre *fiscalidade e talento*, havendo que explorar o roteiro geográfico hoje seguido pelo trabalho qualificado e que perguntar quais são as melhores soluções fiscais para lidarmos com os fluxos migratórios que lhe estão associados. É esse o caso da relação entre *fiscalidade e competitividade*, importando identificar os pontos em que a tributação das empresas pode ser revista de maneira a obter ganhos de competitividade fiscal e esclarecer o respetivo custo orçamental. É o caso também da relação entre *fiscalidade e tecnologia*, num momento em que um novo salto tecnológico começa a desenhar uma revolução ao nível das administrações fiscais, com ganhos evidentes mas riscos também para as garantias dos contribuintes. É o caso, por fim, da relação entre *fiscalidade e envelhecimento*, importando apurar as consequências da quebra demográfica na capacidade de mobilização de receita e as escolhas possíveis para estruturar os impostos sobre o rendimento.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

Os quatro *policy papers* em que se desdobra este projeto, a par do presente *volume zero*, que serve para os enquadrar, visam contribuir para esse debate, num trabalho coletivo em que participam especialistas de diferentes áreas, associados a diferentes instituições.

Ao reconhecimento a todos os que nele participaram junta-se o que é devido à equipa da Fundação Francisco Manuel dos Santos, pela forma como acompanhou o projeto.

Sérgio Vasques, coordenador do projeto

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

Siglas e abreviaturas

AT — Autoridade Tributária e Aduaneira
CAAD — Centro de Arbitragem Administrativa
CEJ — Centro de Estudos Judiciários
CGE — Conta Geral do Estado
Eurostat — Serviço de Estatística da União Europeia
HFCS — Household Finance and Consumption Survey
IA — Imposto Automóvel
IABA — Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IDEF — Inquérito às Despesas das Famílias
IEC — Impostos especiais de consumo
IFICI — Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação
IMI — Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT — Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis
INE — Instituto Nacional de Estatística
IRC — Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS — Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISFF — Inquérito à Situação Financeira das Famílias
ISP — Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos

ISV — Imposto sobre Veículos
IT — Imposto sobre o Tabaco
IUC — Imposto Único de Circulação
IVA — Imposto sobre o Valor Acrescentado
OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCDE-UE22 — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — União Europeia (22 países)
PIB — Produto interno bruto
PME — Pequenas e médias empresas
RAA-CSTAF — Relatório Anual de Atividades — Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
RCF — Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras
RFAI — Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RNH — Regime dos Residentes Não Habituais
SAF-T — Standard Audit File for Tax
SIBS — Sociedade Interbancária de Serviços
SIFIDE — Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial
STA — Supremo Tribunal Administrativo
TAF — Tribunais administrativos e fiscais
TCA — Tribunal Central Administrativo
UE — União Europeia
VPT — Valor patrimonial tributário
ZFM — Zona Franca da Madeira

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

Actionable VAT gap

Parcela do *VAT policy gap* resultante apenas de taxas reduzidas e isenções facultativas, isto é, aquela que os Estados-membros poderiam efetivamente eliminar (por oposição às isenções obrigatórias por força do direito europeu).

Adicional ao IMI

Imposto sobre grandes patrimónios imobiliários, complementar ao IMI, cuja receita está consignada à administração central (Fundo de Estabilização da Segurança Social) e não aos municípios.

Arbitragem tributária

Via alternativa aos tribunais estaduais para a resolução de litígios fiscais, institucionalizada no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD).

Benefícios fiscais

Normas de carácter excecional que reduzem a carga fiscal para incentivar determinados comportamentos, através de isenções, taxas reduzidas ou deduções à matéria coletável ou à coleta.

Bracket creep

Agravamento não intencional da carga fiscal que resulta da inflação, quando os escalões de rendimento não são atualizados na mesma proporção.

Cláusula geral antiabuso

Norma que permite à AT desconsiderar, para efeitos fiscais, operações desprovidas de racionalidade económica que visem essencialmente a obtenção de uma vantagem fiscal.

Cobrança coerciva

Mecanismos de execução forçada da dívida fiscal, tipicamente acionados através do processo de execução fiscal.

Contribuições setoriais

Tributos lançados sobre empresas de setores determinados, à margem do IRC, alheios aos seus resultados e muitas vezes consignados ao financiamento de entidades reguladoras.

Country-by-country reporting

Obrigaçao de reporte pela qual as multinacionais declaram, país a país, vendas, número de

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

trabalhadores, ativos, lucros e impostos pagos, essencial à aplicação do imposto mínimo global.

Deduções à coleta

Montantes que a lei permite subtrair diretamente ao imposto já apurado (coleta), tipicamente relacionados no IRS com despesas de saúde, educação ou habitação, sujeitos a limites absolutos e percentuais.

Derrama estadual

Sobretaxa de IRC, escalonada, que incide sobre a parcela da matéria coletável que excede determinado limiar (1,5 milhões de euros).

Derrama municipal

Sobretaxa de IRC de lançamento facultativo pelos municípios, com taxa máxima de 1,5%.

Desagravamentos estruturais

Reduções da carga fiscal que, ao contrário dos benefícios fiscais, não têm caráter excecional, decorrendo antes de princípios intrínsecos ao próprio sistema (ex.: mínimo de existência, quociente conjugal).

Despesa fiscal

Quantificação do impacto orçamental dos benefícios fiscais, isto é, da receita que o Estado deixa de arrecadar por via da sua concessão.

Disposition time

Tempo que seria necessário para eliminar por completo as pendências de um tribunal, mantendo-se o ritmo de trabalho verificado nesse ano.

Dual income tax

Modelo de imposto sobre o rendimento que sujeita os rendimentos do trabalho e pensões a taxas progressivas mais elevadas, e os rendimentos passivos de capital a taxas fixas mais brandas, sendo o modelo seguido pelo IRS desde a origem.

Elisão fiscal

Comportamento lícito, mas indesejado, que explora as regras fiscais para reduzir a carga tributária, nomeadamente através da canalização de rendimentos e despesas pessoais para sociedades.

Englobamento

Mecanismo pelo qual certos rendimentos (tipicamente das categorias A, B e H) são

CAPA

↗1

↘2

↗3

↘4

↗5

↘6

↗7

↘8

↗9

↘10

somados entre si e sujeitos às taxas gerais progressivas do IRS.

Imposto do Selo

Imposto muito antigo e heterogéneo, que incide sobre um leque variado de atos e operações, tais como documentos, operações financeiras, transmissões gratuitas ou o jogo, com taxas fixas ou variáveis consoante o ato.

Imposto Mínimo Global (Global Minimum Tax Framework)

Regime OCDE/G20 assente em dois pilares: o primeiro reafeta parte dos lucros das maiores multinacionais aos países onde estas realizam vendas, mesmo sem presença física; o segundo fixa um imposto mínimo efetivo de 15% para multinacionais com receitas consolidadas superiores a 750 milhões de euros.

Impostos do pecado (*sin taxes*)

Designação corrente dos impostos especiais de consumo que visam desencorajar consumos nocivos para o indivíduo ou a comunidade, como o álcool ou o tabaco.

IMT Jovem

Isenção integral de IMT e de Imposto do Selo na primeira aquisição de habitação própria e permanente por jovens até 35 anos, dentro de determinado limite de valor.

Índice de progressividade da OCDE

Indicador que compara a taxa média de imposto sobre o rendimento do trabalho aplicável a dois níveis salariais (dois terços e triplo do salário médio), para aferir o grau de progressividade de um sistema fiscal.

Lucro tributável (IRC)

Resultado apurado segundo as regras fiscais, distinto do resultado contabilístico, sobre o qual incide o IRC.

Matéria coletável (IRC)

Base de incidência do IRC, correspondente ao lucro tributável ajustado por deduções e correções fiscais, nomeadamente prejuízos de exercícios anteriores.

Método da receita cessante

Método de cálculo da despesa fiscal que pressupõe que o comportamento dos agentes

económicos não se altera com a eliminação do benefício; simples de aplicar, mas tende a sobrestimar a receita que seria efetivamente recuperada.

Métodos indiretos de determinação da matéria tributável

Mecanismos de apuramento da matéria coletável através de indícios e presunções, usados quando não é possível determiná-la diretamente pela declaração do contribuinte.

Mínimo de existência

Parcela do rendimento excluída de tributação em IRS por corresponder ao necessário à subsistência do contribuinte.

Pagamentos por conta

Antecipações do imposto feitas pelo próprio contribuinte, calculadas com base no imposto pago em anos anteriores, que complementam a retenção na fonte nos casos em que esta não é aplicável.

Pendências

Processos que aguardam decisão nos tribunais, ainda não transitados em julgado.

Planeamento fiscal

Organização lícita dos negócios do contribuinte com vista a minimizar a carga fiscal, podendo em certos casos ser abusivo.

Quociente conjugal

Mecanismo de tributação dos casais em sede de IRS que divide o rendimento do agregado antes da aplicação das taxas progressivas, atenuando a progressividade para os casais.

Regime dos Residentes Não Habituais (RNH) / IFICI

Regimes de taxa fixa de IRS aplicáveis a contribuintes com atividades de elevado valor acrescentado que transfiram residência para Portugal; o IFICI substituiu o RNH a partir de 2024, com âmbito mais restrito.

Regime simplificado

Regime de tributação alternativo ao regime geral, com regras de apuramento mais simples, aplicável a pequenos contribuintes.

Regressividade

Característica de um imposto cujo peso relativo sobre o rendimento é maior para os contribuintes

de menor rendimento; traço típico da tributação do consumo.

Renda imputada (*imputed rent*)

Rendimento fictício correspondente à poupança que o proprietário de habitação própria obtém por não ter de recorrer ao mercado de arrendamento; tributado nalguns sistemas fiscais, mas não em Portugal.

Rendimento coletável (IRS)

Base de incidência do imposto depois de aplicadas as deduções específicas de cada categoria, sobre a qual incidem as taxas do IRS.

Retenção na fonte

Mecanismo de cobrança antecipada do imposto, efetuada pela entidade que paga o rendimento, especialmente relevante para rendimentos do trabalho e pensões.

SAF-T

Ficheiro normalizado de auditoria fiscal, mecanismo de reporte contabilístico e de transações à Autoridade Tributária.

Sigilo bancário

Regime de confidencialidade da informação bancária dos contribuintes, que pode ser levantado pela administração fiscal em condições determinadas por lei.

Small-mid caps

Empresas de pequena e média capitalização que, tal como as PME, beneficiam de taxa reduzida de IRC sobre a primeira parcela da matéria coletável.

Tax wedge (hiato fiscal do trabalho)

Percentagem dos custos totais do trabalho que é entregue ao Estado sob a forma de impostos e contribuições sociais, líquidos de transferências, não constituindo remuneração líquida do trabalhador.

Taxa adicional de solidariedade

Sobretaxa de IRS, com dois escalões próprios, que incide sobre os rendimentos coletáveis mais elevados, funcionando na prática como dois escalões suplementares do imposto.

<u>Taxa efetiva</u> Taxa que resulta realmente paga, depois de considerados os benefícios e desagravamentos aplicados.	<u>Transmissões gratuitas</u> Doações e heranças, tributadas de forma limitada em sede de Imposto do Selo desde a abolição, em 2004, do Imposto de Sucessões e Doações.	CAPA
<u>Taxa nominal</u> Taxa que a lei fixa por referência a um dado rendimento.	<u>Tributação direta</u> Tributação que incide sobre o rendimento ou património.	↗1
<u>Taxas de tributação autónoma (IRS/IRC)</u> Tributação que incide sobre certas despesas das empresas (viaturas, despesas de representação, despesas não documentadas), devida mesmo quando a empresa não apura lucro tributável.	<u>Tributação indireta</u> Tributação que incide sobre o consumo.	↘2
<u>Taxas especiais (IRS)</u> Taxas fixas aplicadas mediante declaração do contribuinte, e não por retenção na fonte, tipicamente às mais-valias mobiliárias e aos rendimentos prediais.	<u>Valor patrimonial tributário (VPT)</u> Valor fiscal atribuído a um imóvel, calculado por fórmula legal com base em indicadores como valor de construção, área, localização e vetustez; não corresponde ao valor de mercado e serve de base ao IMI e, subsidiariamente, ao IMT.	↗3
<u>Taxas liberatórias</u> Taxas fixas aplicadas por retenção na fonte, tipicamente a rendimentos de capitais, como juros e dividendos, constituindo a forma-regra de tributação desses rendimentos, sem necessidade de englobamento.	<u>VAT compliance gap</u> Parcela da receita potencial de IVA perdida por incumprimento, distinta do <i>policy gap</i>, que resulta antes de opções legislativas de desagravamento.	↘4
		↗5
		↘6
		↗7
		↘8
		↗9
		↘10

<u>VAT policy gap</u> Diferença entre a receita potencial de IVA a uma taxa única e a receita efetivamente gerada, tendo em conta as taxas reduzidas e as isenções em vigor, num cenário de pleno cumprimento.	CAPA ↗1
<u>Wealth tax (imposto sobre o património global)</u> Imposto que incide sobre o valor total do património de um contribuinte, e não apenas sobre os bens imóveis; solução rara internacionalmente.	↘2 ↗3 ↘4 ↗5 ↘6 ↗7 ↘8 ↗9 ↘10

1. O sistema

O sistema fiscal que Portugal possui hoje constitui, no essencial, o produto das reformas feitas nos anos 80, aquando da adesão do país à Comunidade Económica Europeia.

A adoção do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1986 e, em seguida, a introdução do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) em 1989 dotaram o país de impostos modernos, de base larga, semelhantes aos que existiam já na generalidade dos países desenvolvidos. Em 2003, reformou-se a tributação do património, pondo um mínimo de ordem numa área do sistema atravessada pela fraude. Com isto, o Estado ganhou uma capacidade de mobilização de recursos inteiramente nova, ao mesmo tempo que se alterou de vez a relação entre a administração e os contribuintes.

Por força destas reformas e por efeito da harmonização europeia, os impostos que os portugueses pagam hoje não são muito diferentes dos que encontramos noutros Estados-membros da União Europeia (UE). A tributação do rendimento assenta nas grandes figuras do IRS e do IRC, a que se somam as contribuições para a

Segurança Social devidas por trabalhadores e entidades patronais, um sistema em si mesmo. A tributação do consumo centra-se no IVA, a par do qual vigoram impostos especiais de consumo de menor importância, alguns harmonizados pelo direito europeu — o Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), o Imposto sobre o Tabaco (IT) e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) —, outros sem harmonização, como o Imposto sobre Veículos (ISV). A tributação do património centra-se no Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e no Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), os quais oneram a titularidade e a transmissão do património imobiliário, com receita consignada às autarquias. A par destes, destacam-se o Imposto Único de Circulação (IUC), que incide anualmente sobre a titularidade de veículos, e o Imposto do Selo, uma figura arcaica, complexa, cuja receita resulta na maior parte da tributação das operações financeiras.

Em 2025, este conjunto de tributos públicos, incluindo as contribuições para a Segurança Social, mobilizou uma receita equivalente a 37,3% do PIB, um aumento de 0,2 pontos percentuais face a 2024.

Nesse ano, a média da UE era de 40,4%, um número que esconde disparidades

CAPA

↗1

↖2

↗3

↖4

↗5

↖6

↗7

↖8

↗9

↖10

significativas, como a variação entre o mínimo de 22,4% na Irlanda e o máximo de 45,8% na Dinamarca ([gráfico 1.1](#)). Portugal tem hoje uma capacidade de mobilização de receita semelhante à de outros países com o mesmo grau de desenvolvimento.

Na comparação com outros Estados-membros da UE, a composição da nossa receita tributária caracteriza-se por uma preponderância maior da tributação indireta, aquela que incide sobre o consumo, ao contrário da tributação direta, que incide sobre o rendimento ou património ([gráfico 1.2](#)). Em 2024, os impostos sobre o consumo respondiam por 39% da receita tributária, os impostos sobre o rendimento e património por 27,5%, as contribuições para a Segurança Social por 33,5% (Eurostat).

↗1

↘2

↗3

↘4

↗5

↘6

↗7

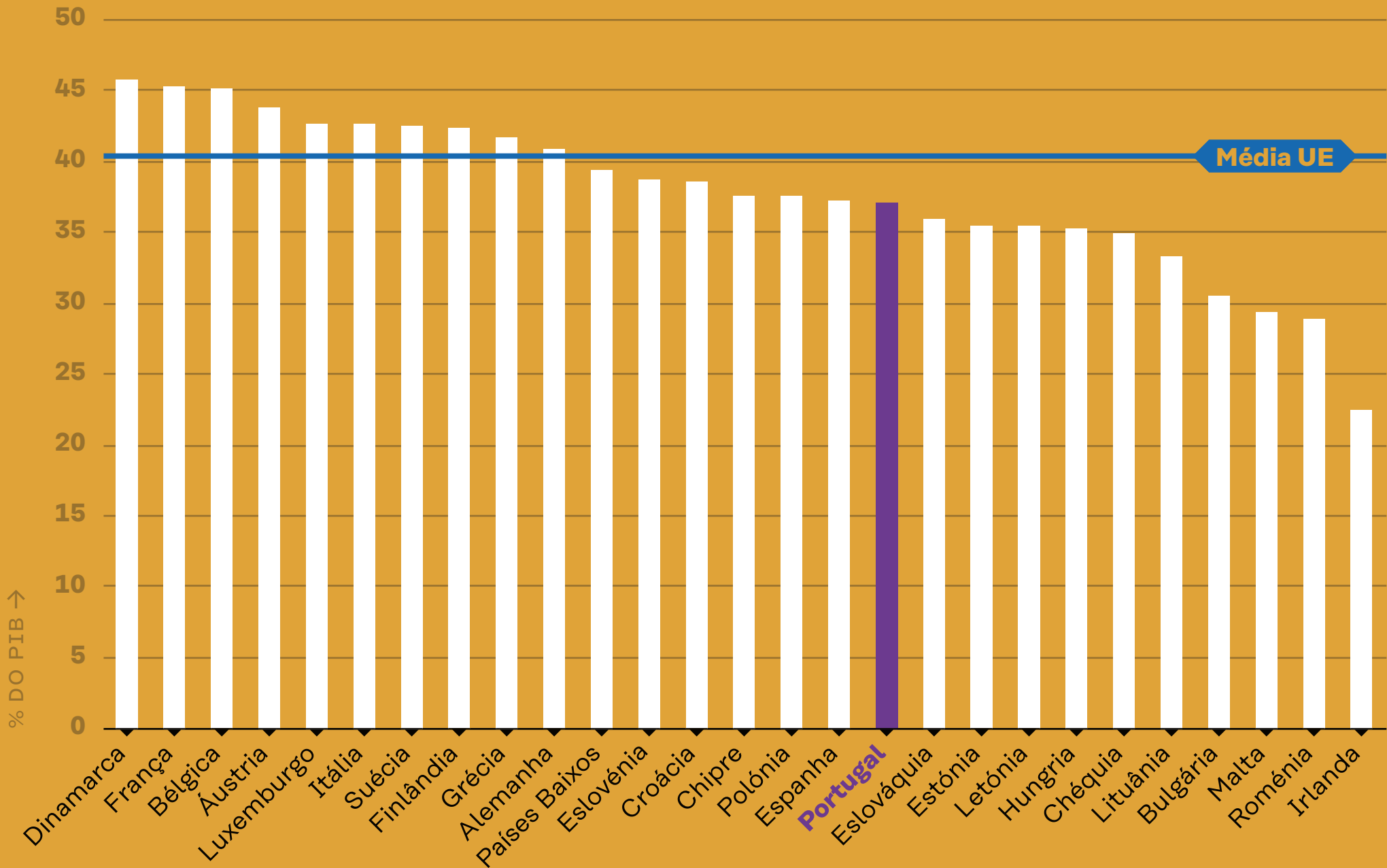
↘8

↗9

↘10

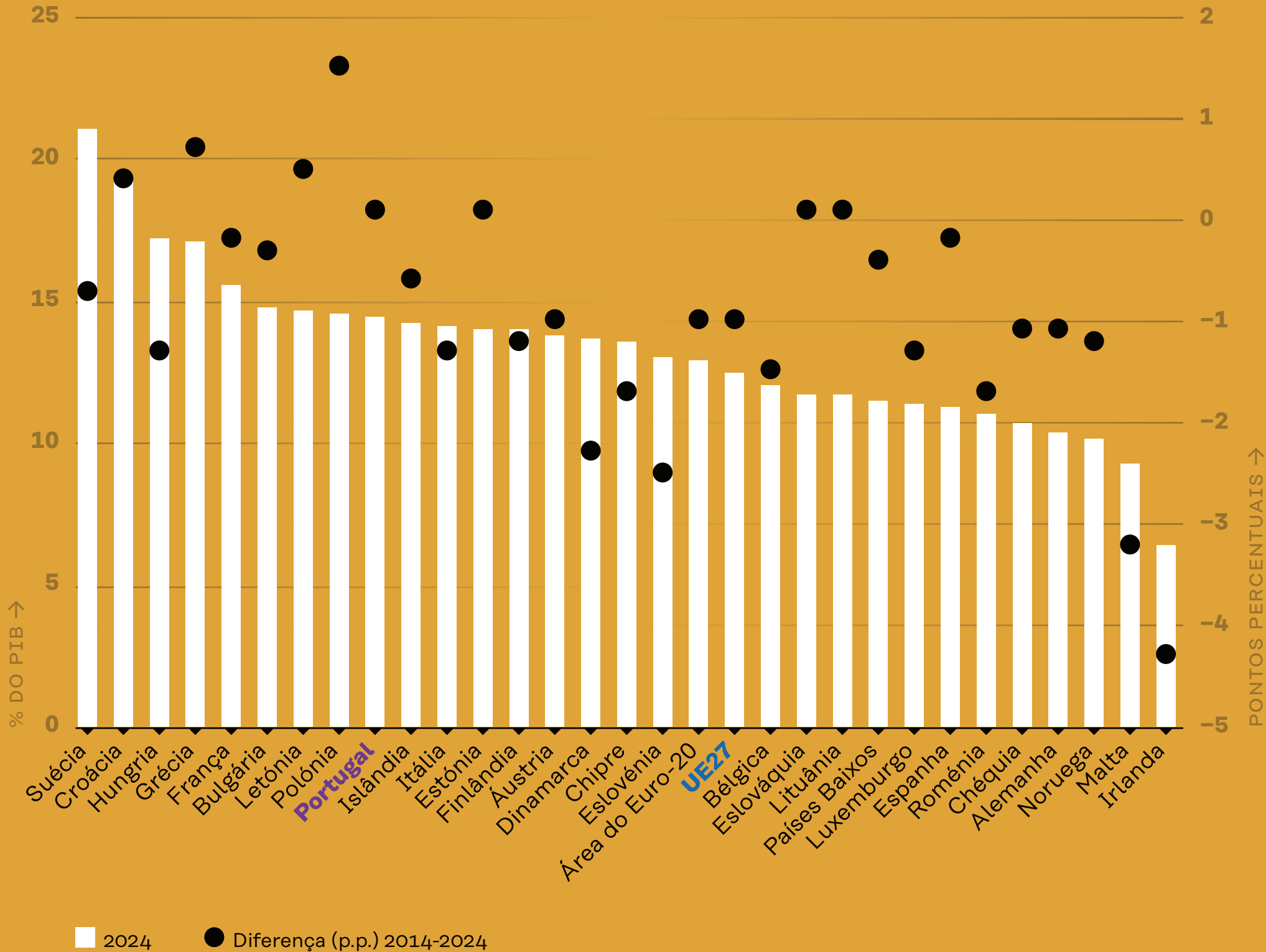
G1.1. Receita de impostos e contribuições em % do PIB, 2024

Fonte: Eurostat, Main national accounts tax aggregates



G1.2. Receita de impostos sobre o consumo em % do PIB, 2024

Fonte: Eurostat, Main national accounts tax aggregates



Os impostos que pagamos não servem apenas para mobilizar receita, porém. O IRS, o IRC e o IVA integram um grande número de regras com as quais se favorecem ou penalizam certas transações ou rendimentos, por razões ligadas à redistribuição de riqueza, à defesa do ambiente, à promoção do investimento, ao apoio à cultura, entre tantas outras. Essas preocupações são mais evidentes ainda em figuras como os impostos especiais de consumo, que se orientam no sentido de compensar os custos sociais gerados pelo consumo de bens como as bebidas alcoólicas, as *soft drinks*, o tabaco ou os combustíveis. E são preocupações desse tipo que explicam também muitos dos benefícios fiscais que produzimos de ano para ano, sem termos sido capazes até agora de introduzir mecanismos que permitam avaliar o seu retorno económico e social nem controlar o rigor no seu aproveitamento por parte dos respetivos beneficiários.

A administração que gere este conjunto de impostos é hoje bem mais capaz do que era no passado, em larga medida graças às tecnologias da informação. A tecnologia tem permitido operacionalizar impostos de massa, acompanhar os contribuintes, despistar a evasão e reagir rapidamente às situações de incumprimento. Ao mesmo tempo, a administração debate-se com

o envelhecimento da sua força de trabalho e com as dificuldades em lidar com um sistema sempre instável e cada vez mais complexo.

No retrato do Portugal fiscal de hoje, poucas coisas fazem pior figura do que a justiça que temos. Os tribunais administrativos e fiscais confrontam-se com uma carência de recursos técnicos e humanos sem solução à vista, uma formação deficiente, além de práticas da administração e dos contribuintes que alimentam uma litigância inútil. Ainda que haja sinais de progresso, a morosidade dos processos nesta área deixa os contribuintes largamente indefesos perante os erros da administração.

CAPA

➤1

↖2

➤3

↖4

➤5

↖6

➤7

↖8

➤9

↖10

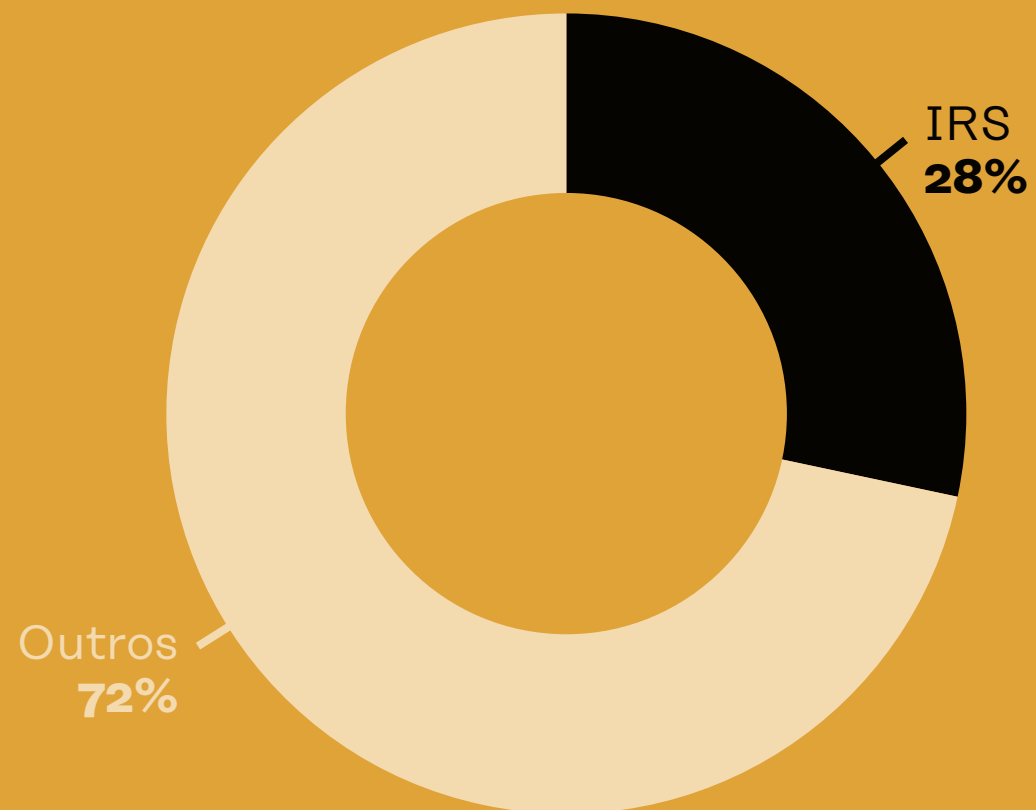
2. Famílias

O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) assume a posição de maior relevo político no sistema fiscal português, ainda que não seja o que gera maior receita para o Orçamento do Estado. Grande bandeira da reforma fiscal dos anos 80, o IRS é o principal instrumento de justiça do sistema, tratado de forma cuidada pela própria Constituição. Subjacente ao IRS está o princípio de tributar todos os tipos de rendimento, qualquer que seja a sua fonte, e de os tributar de maneira uniforme e progressiva, tendo em atenção a condição pessoal do contribuinte. Grande parte da discussão fiscal em Portugal faz-se em torno da estrutura e do peso do IRS ([gráfico 2.1](#)).

Em 2024, último ano para o qual existem estatísticas disponíveis da AT, o IRS abrangia 6 204 542 agregados, um genuíno imposto de massas. Entre esses agregados, 61% correspondem a contribuintes não casados nem unidos de facto, um grupo cujo peso se tem vindo a reforçar continuamente. Dos 6 milhões de agregados sujeitos a IRS, 2,7 milhões (45% do total) não têm imposto liquidado e, portanto, não pagam IRS. Uma parte considerável da população portuguesa não paga IRS ou suporta o imposto com taxas efetivas muito baixas ([gráfico 2.2](#)).

Os contribuintes sujeitos a IRS podem auferir rendimentos de mais do que uma categoria. Em 2024, as estatísticas da AT registaram 5,1 milhões de contribuintes com rendimentos do trabalho dependente (cat. A); 2,6 milhões com rendimentos de pensões (cat. H); 1,6 milhões com rendimentos empresariais ou profissionais (cat. B); 800 000 com rendimentos prediais (cat. F); e 374 000 com mais-valias e outros ganhos patrimoniais (cat. G). Os rendimentos de capitais (cat. E), tais como os juros ou os lucros distribuídos, não estão por regra sujeitos a declaração, pelo que a sua contabilização não é possível usando as estatísticas publicadas pela AT ou os microdados disponibilizados pelo INE.

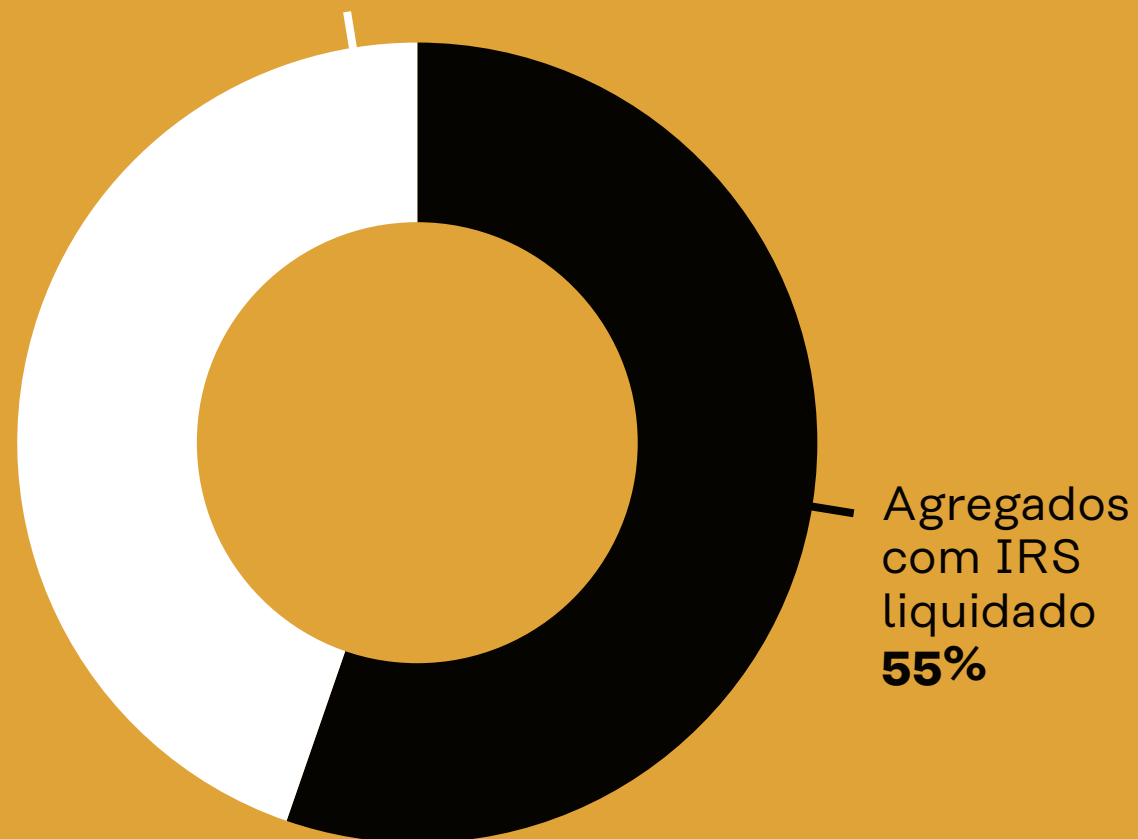
A distribuição territorial da receita do IRS em 2024 espelha a distribuição do rendimento e da atividade económica do país. No distrito de Lisboa, o rendimento médio englobado por agregado é de 38 339 milhões de euros; no do Porto, de 23 429 milhões de euros; no de Setúbal, de 12 573 milhões de euros; no da Guarda, de 1504 milhões de euros. O rendimento médio é substancialmente inferior nas Regiões Autónomas, onde se aplicam, porém, taxas de IRS mais baixas: 3132 milhões de euros na Região Autónoma da Madeira; 2984 milhões de euros na Região Autónoma dos Açores.



G2.1. Peso do IRS na receita fiscal (% da receita fiscal, 2025)

Fonte: Conta Geral do Estado 2025

Agregados sem IRS liquidado
45%



G2.2. Agregados com IRS liquidado (% total, 2024)

Fonte: Estatísticas AT 2024

Rendimentos diferentes, regimes diferentes: a geometria variável da tributação

Nem todos os rendimentos estão sujeitos ao IRS e nem todos são tributados da mesma forma.

Alguns rendimentos são sujeitos a tributação por meio de outros impostos, como é o caso das liberalidades (por exemplo, doações) ou dos rendimentos do jogo. Além disso, as categorias de rendimentos mantêm diferenças de tratamento importantes, em particular entre os rendimentos que são tributados por englobamento e por taxas progressivas — tendencialmente, as categorias A, B e H — e os que são excluídos de englobamento e sujeitos a taxas liberatórias ou especiais — tendencialmente, as categorias E, F e G.¹

Em 2026, as taxas gerais do IRS desdobram-se em 9 escalões, progredindo até 48%. A estas soma-se a taxa adicional de solidariedade, com dois escalões adicionais, até 53%. Em 2024, introduziu-se uma fórmula de atualização automática dos escalões, com o intuito de prevenir o agravamento do imposto por efeito da inflação (*bracket creep*). A fórmula não se aplica, no entanto, aos escalões da taxa adicional de solidariedade.

As taxas liberatórias, aplicadas por retenção na fonte, são a forma de tributação-regra de rendimentos de capitais. Os juros de depósitos ou os lucros distribuídos a sócios são deste modo sujeitos a uma taxa fixa de 28%. As taxas especiais, aplicadas mediante declaração do contribuinte, são a forma de tributação-regra das mais-valias mobiliárias e dos rendimentos prediais, no primeiro caso com taxa fixa de 28%, no segundo caso com taxas fixas graduadas em função da natureza e duração do contrato de arrendamento.

Desde a origem, o IRS segue o modelo dos *dual income taxes*, sujeitando rendimentos do trabalho e pensões a taxas progressivas, mais elevadas, e os rendimentos passivos — juros, lucros, rendas, mais-valias — a taxas fixas mais brandas. A isto somam-se elementos de complexidade nas taxas do IRS, de criação mais recente. São os casos do regime de taxas privilegiadas aplicáveis aos residentes não habituais, atualmente na forma do Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (IFICI), e da isenção que toma a forma do IRS Jovem, beneficiando os contribuintes até 35 anos de idade.

A arrecadação do IRS assenta em dois mecanismos importantes de antecipação do imposto. A *retenção na fonte*, que permite ao Estado cobrar um montante de imposto todos os

meses, é especialmente importante no tocante a rendimentos do trabalho e pensões, ainda que se aplique a outras categorias. Os *pagamentos por conta*, feitos pelo próprio contribuinte com base no imposto pago em anos anteriores, servem para colmatar as limitações da retenção na fonte, que não se aplica a todos os rendimentos da categoria B. Estes mecanismos contribuem para regularizar os fluxos de receita do Estado e prevenir situações de incumprimento por falta de liquidez dos contribuintes, alimentando, porém, um efeito de anestesia e o desconhecimento da lei. Em 2024, o Estado cobrou 15,9 mil milhões de euros através das retenções na fonte. Contrariamente ao que se verificou noutros anos, este valor é inferior ao IRS liquidado, isto é, ao total de imposto devido, de 17,3 mil milhões de euros. Nesse ano, em cerca de 6 milhões de declarações entregues, 2,3 milhões de agregados receberam reembolso.

Progressividade: a mais, a menos ou em cheio?

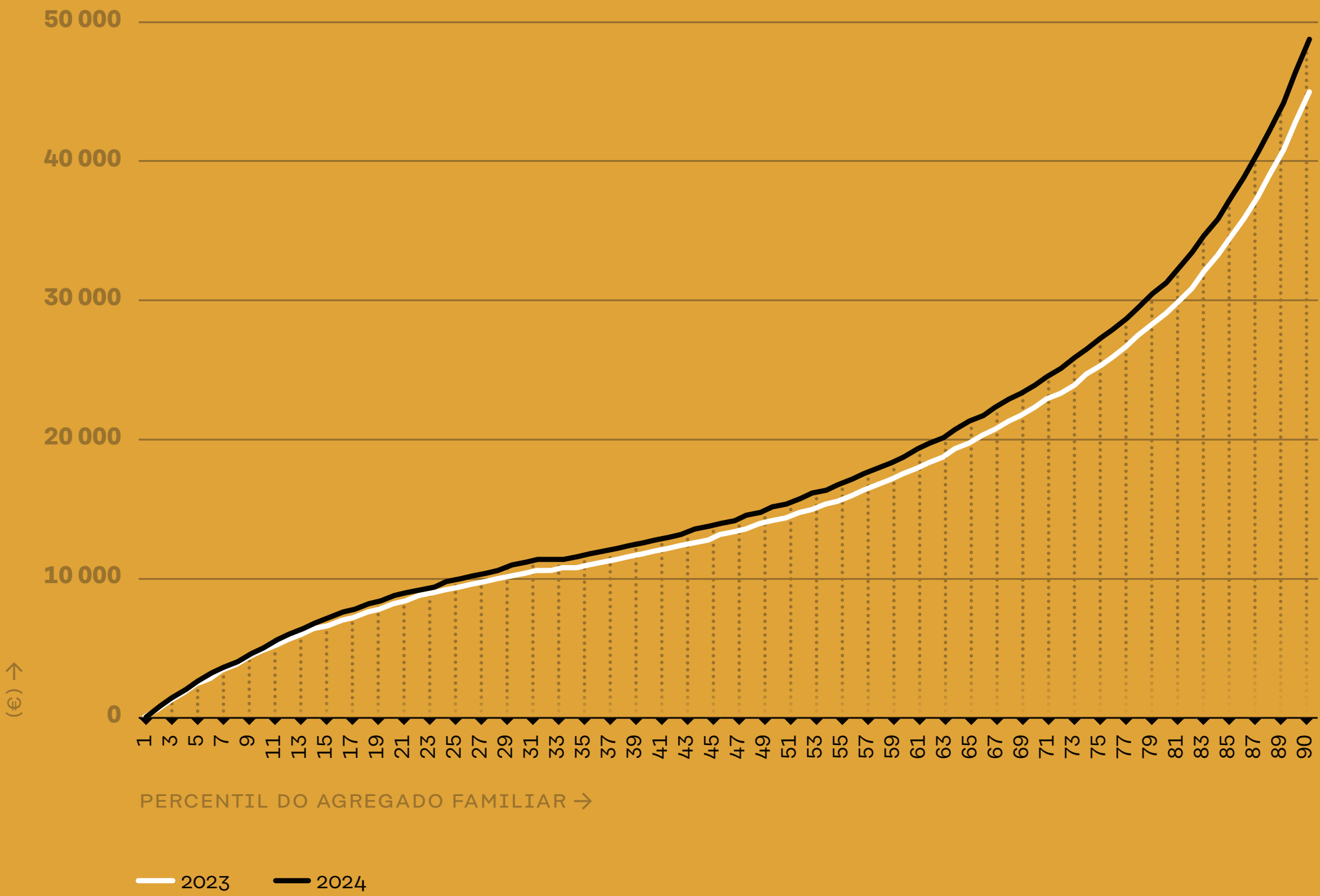
Os microdados relativos ao IRS disponibilizados pelo INE permitem uma caracterização fina dos agregados familiares residentes, na ótica da distribuição dos rendimentos.²

Em 2024, 50% dos agregados fiscais em Portugal tinham rendimentos brutos anuais até 15 435 euros (1102 euros por mês, se divididos por 14 meses) e cerca de 20% dos agregados declaravam pelo menos o dobro do rendimento mediano ([gráfico 2.3](#)). Face a 2023, o rendimento mediano declarado por agregado aumentou 7%. No que toca ao topo da distribuição, um agregado que em 2024 declarasse 49 000 euros ao ano faria parte dos 10% mais ricos. Em 2023, bastariam 45 000 euros, o que corresponde a um aumento de quase 9%. Para chegar aos 1% mais ricos, seria necessário declarar 121 000 euros anuais; e, para estar entre os 0,1% mais ricos, quase 490 000 euros ([gráfico 2.4](#)). Estes dados revelam uma distribuição de rendimentos assimétrica, à semelhança do que acontece noutras economias. Mais relevante é a concentração de rendimentos em torno de valores baixos, compatíveis com uma margem de poupança reduzida ou nula, sugerindo que uma parte significativa da população dispõe de capacidade de resposta muito limitada em situações de choques adversos, como a perda de emprego, a subida do preço de bens essenciais ou a súbita perda de habitação.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

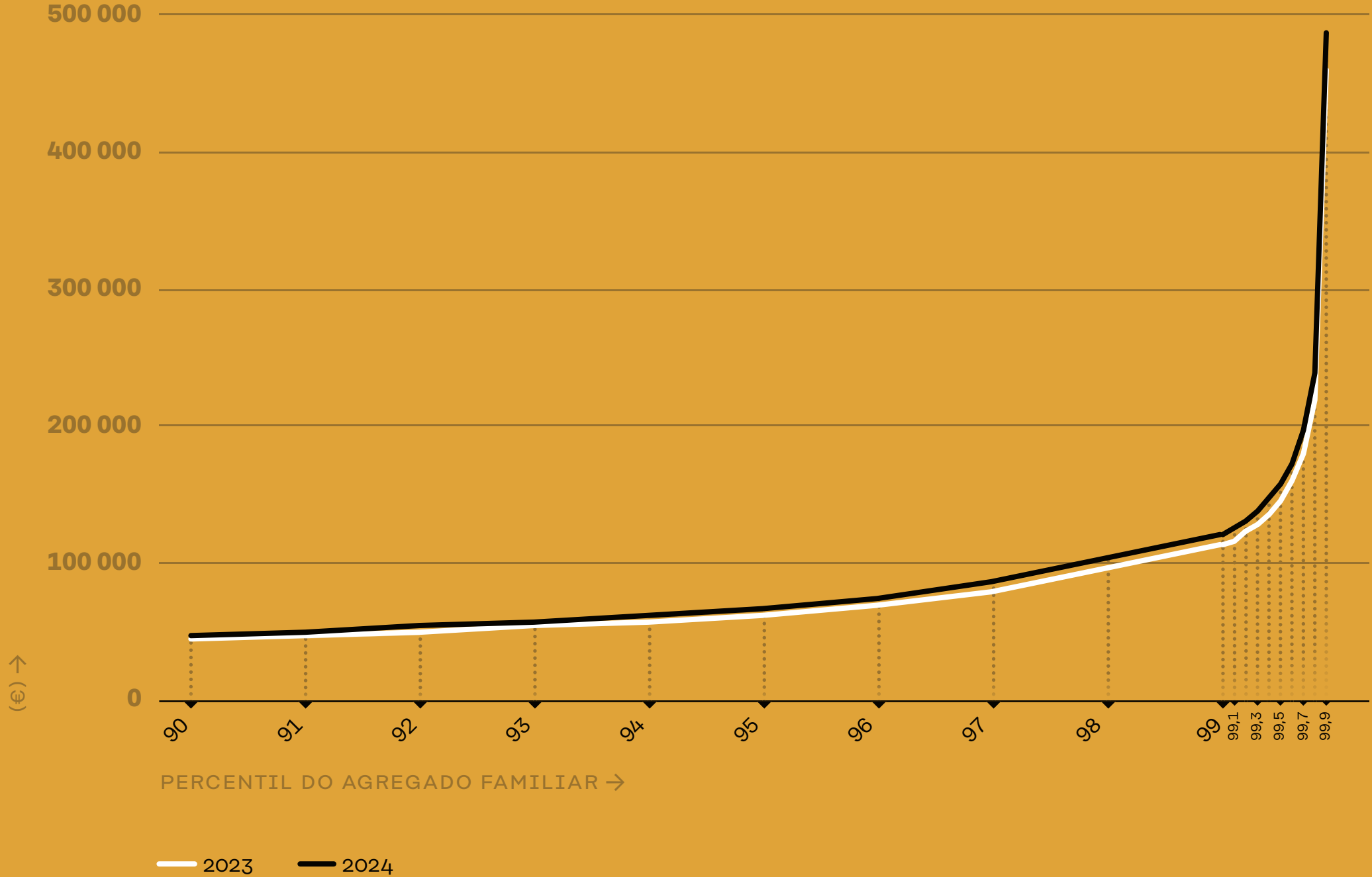
G2.3.
Distribuição
de rendimento
anual por
agregado
familiar
(percentis
1-90)

Fonte: INE, microdados do IRS
2024, 2023



G2.4.
Distribuição
de rendimento
por agregado
familiar
(percentis
90-99,9)

Fonte: INE, microdados do IRS
2024, 2023

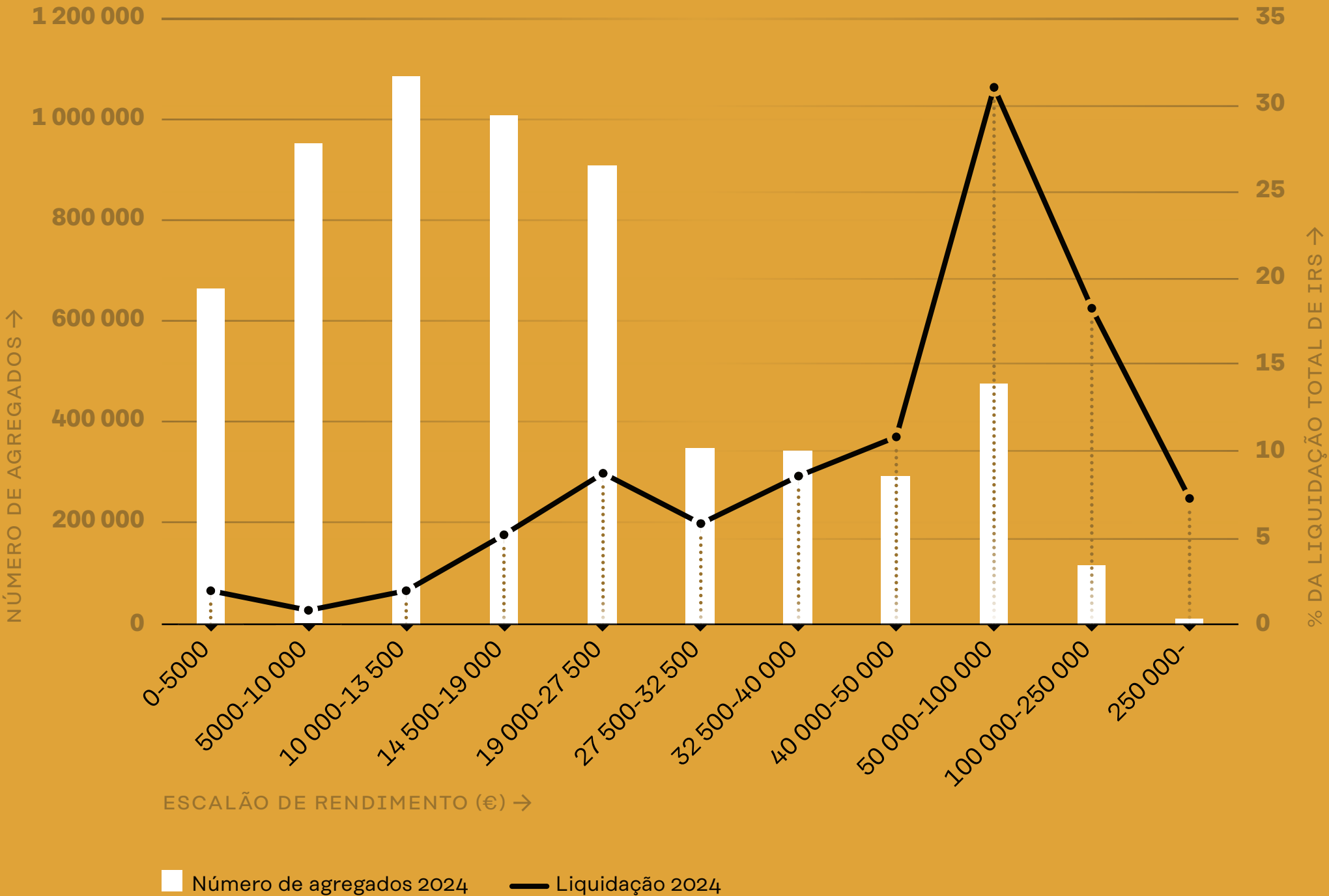


O [gráfico 2.5](#) reporta, por escalão de rendimento, o número de agregados e a respetiva contribuição para a receita do IRS. A distribuição é desigual: 83% dos agregados respondem por menos de 25% da liquidação total. Os agregados que declaram mais de 50 000 euros brutos anuais — apenas 7,6% do total — pagam 56% do IRS liquidado.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

G2.5. Número de agregados e liquidação de IRS por escalão de rendimento, 2023 e 2024

Fonte: Estatísticas AT, 2024



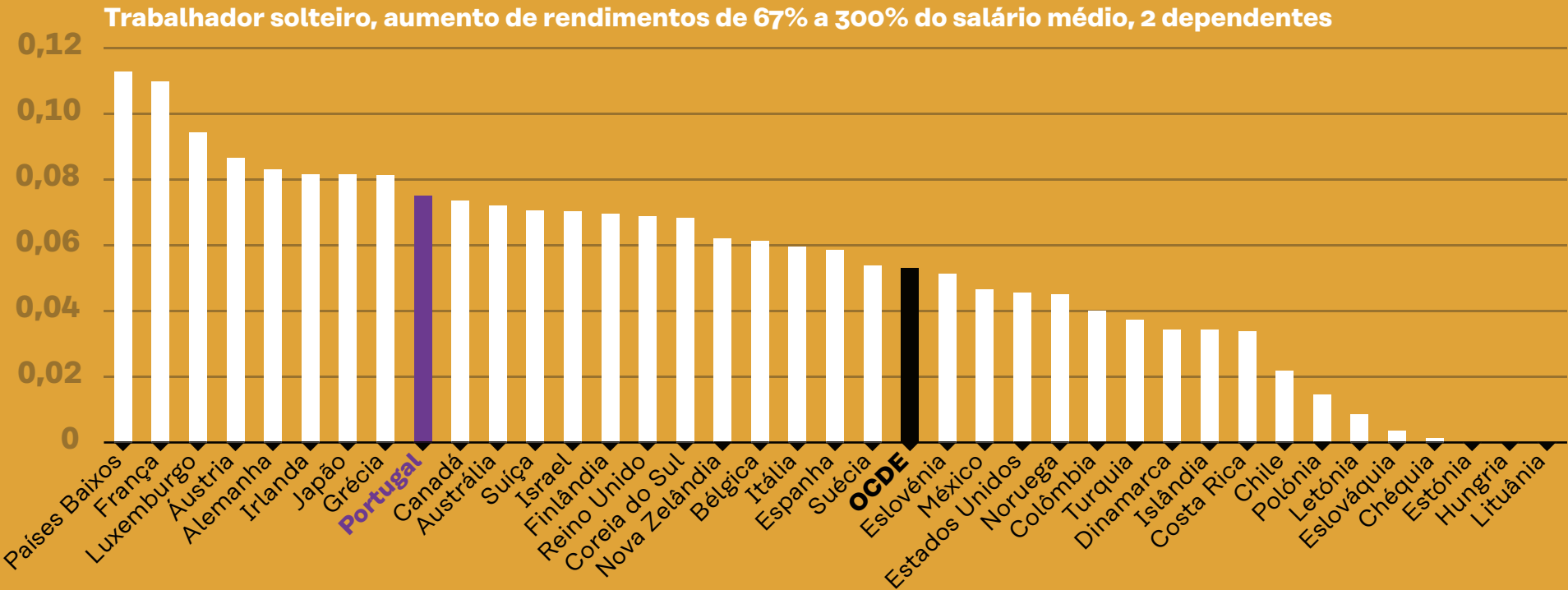
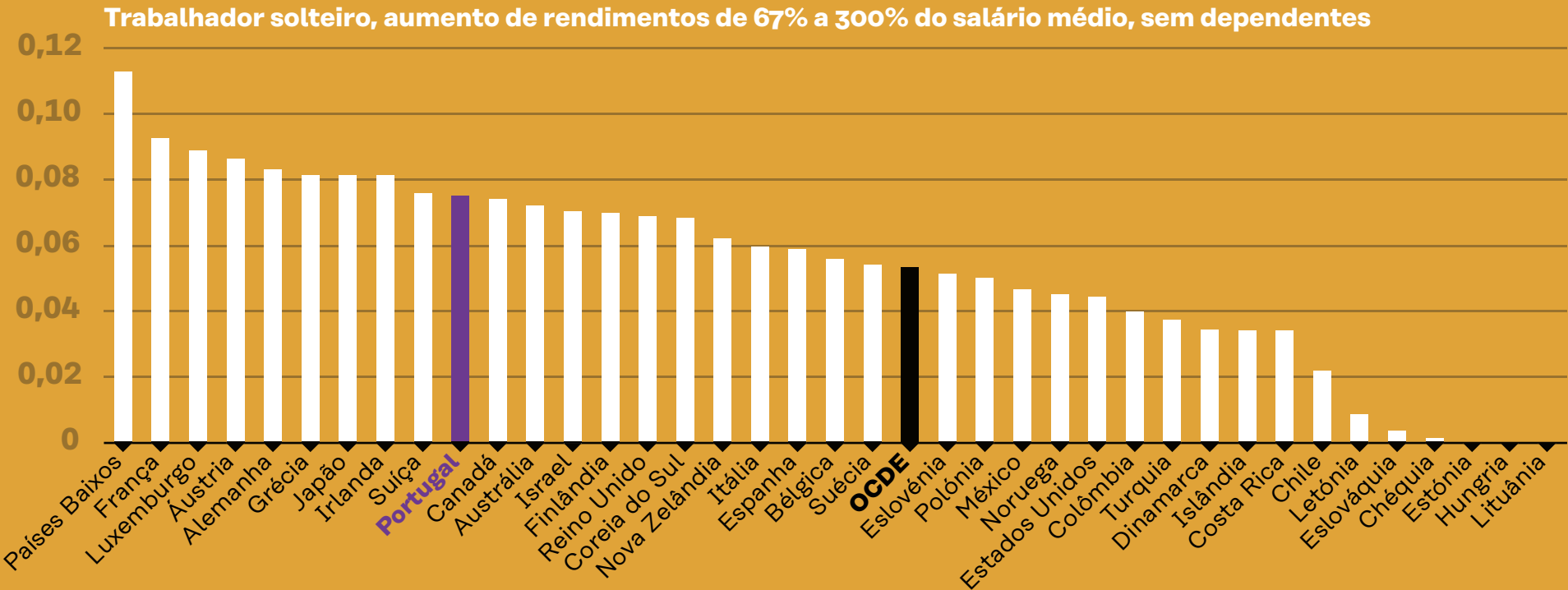
O IRS é um imposto marcado por uma forte progressividade, ainda que esta esteja sobrestimada pelo facto de os rendimentos de capitais sujeitos a taxa liberatória não serem registados nas declarações, resultando na subavaliação da riqueza na parte superior da distribuição. Para uma análise comparativa da progressividade dos impostos sobre os rendimentos do trabalho, a OCDE desenvolveu um indicador que compara as taxas aplicáveis a dois níveis salariais: rendimentos equivalentes a três vezes o salário médio e rendimentos correspondentes a dois terços do salário médio.³ O [gráfico 2.6](#) ilustra a progressividade nos diferentes países da OCDE, distinguindo entre tipos de agregado familiar. O valor da barra corresponde ao aumento, em pontos percentuais, da taxa de imposto média

quando um trabalhador passa de dois terços do rendimento médio para o triplo do rendimento médio. Assim, um trabalhador sem filhos que observe esse aumento no seu rendimento terá um aumento de carga fiscal de 8 pontos percentuais em Portugal, o que coloca o país a meio no *ranking* da progressividade. Os valores mais altos, como os dos Países Baixos, significam que o aumento de rendimento considerado (de 66% para o dobro do rendimento médio) leva a um maior aumento da taxa de imposto, o que significa que o regime fiscal é mais progressivo.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

G2.6. Índice de
progressividade
da OCDE, 2024

Fonte: Taxing Wages, 2025

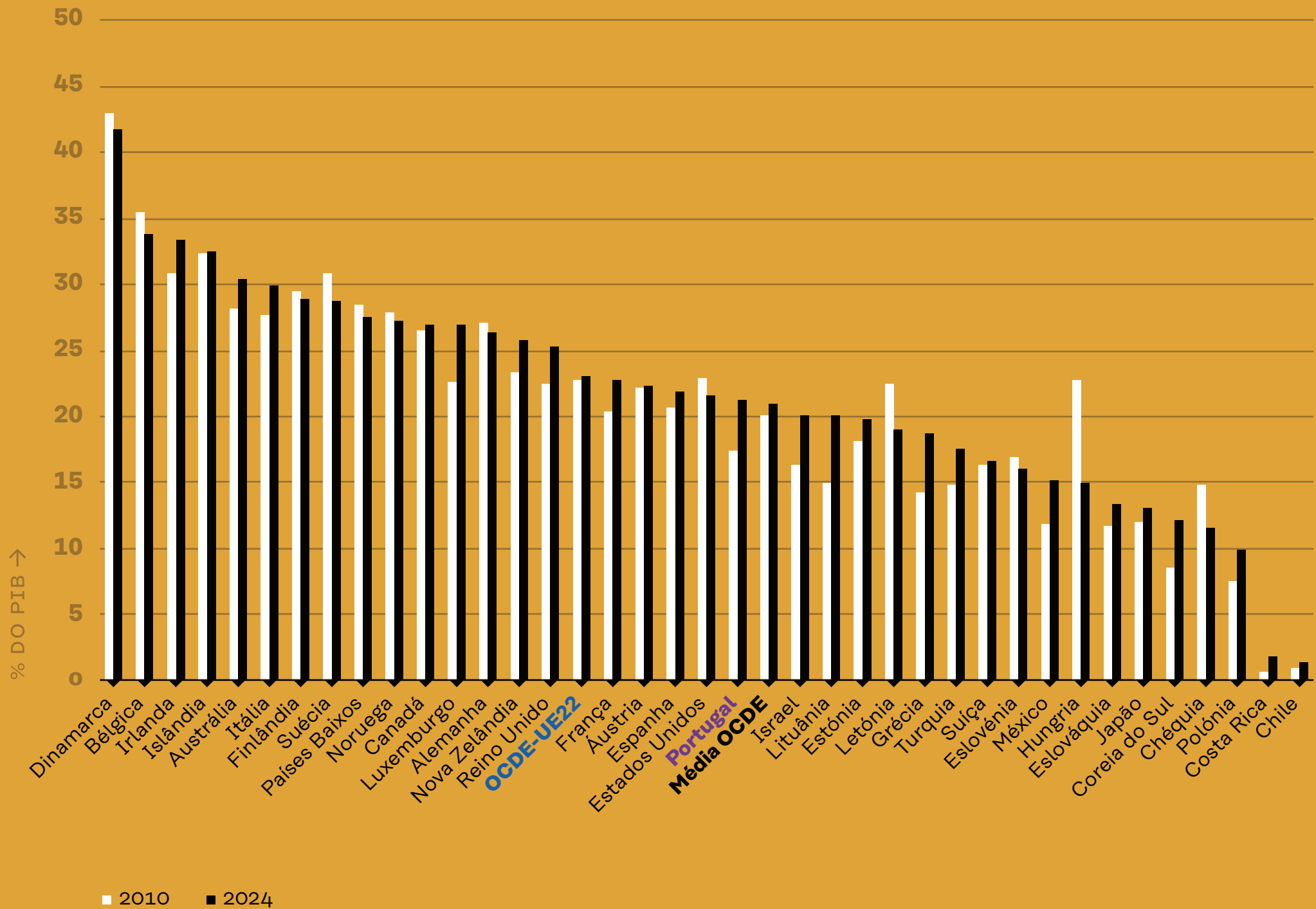


O [gráfico 2.7](#) remete para a evolução da carga fiscal entre 2010 e 2024, partindo, como exemplo, da tributação média sobre um indivíduo solteiro sem filhos a auferir 1,6 vezes o salário mínimo em cada ano. Portugal, tal como a maioria dos países da amostra, registou um aumento dos impostos sobre o rendimento entre estes períodos. Em 2024, a carga fiscal total, excluindo contribuições sociais, sobre um indivíduo solteiro sem dependentes que auferisse 1,67 vezes o rendimento médio era de 21%.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

G2.7. Evolução da carga fiscal entre 2010 e 2024, amostra de países da OCDE

Fonte: OECD Economic Outlook, volume 2024



Idade: uma nova forma de política fiscal

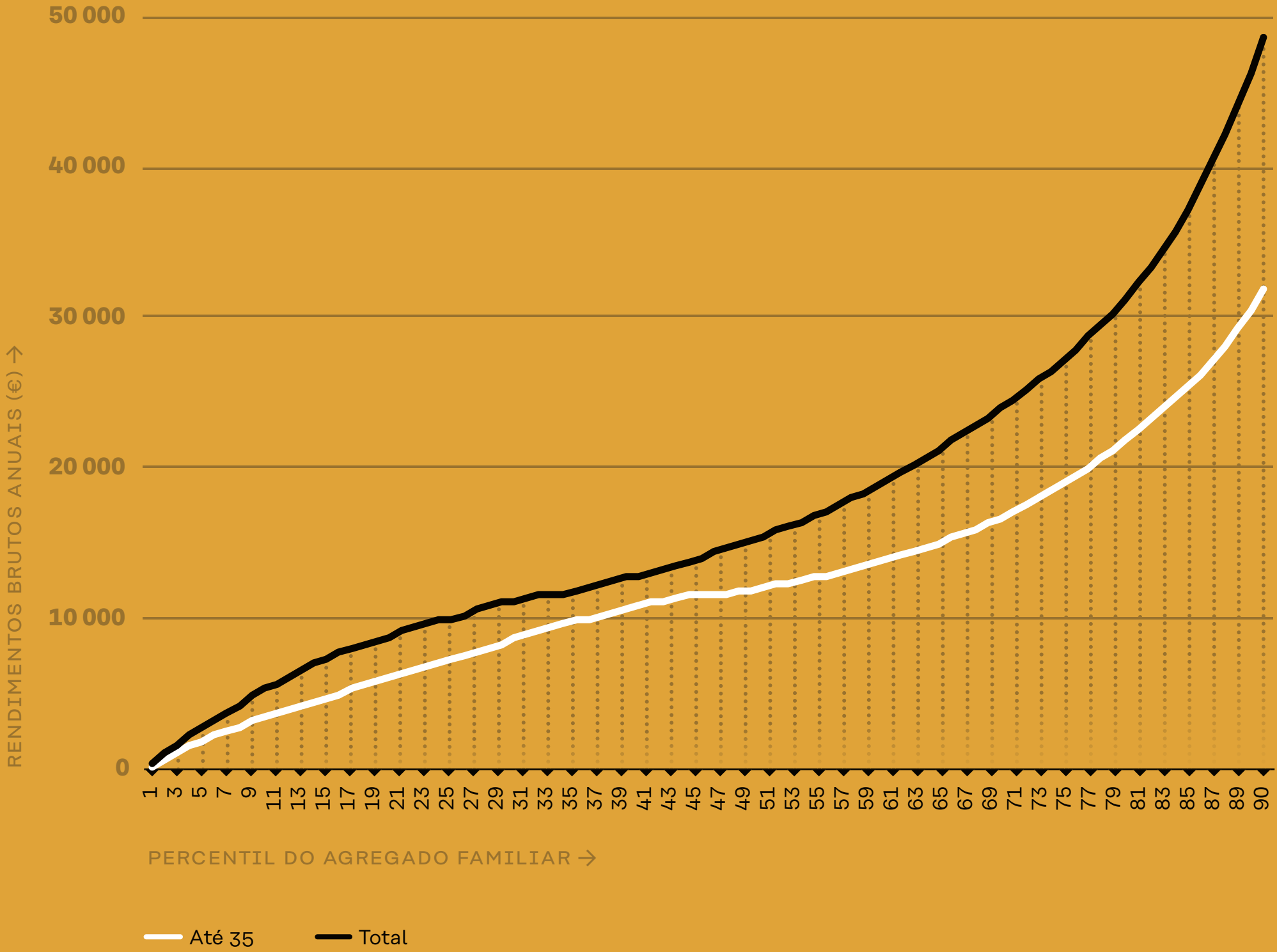
A Lei do Orçamento do Estado para 2020 introduziu um regime preferencial de IRS para os jovens, originalmente dentro de limites relativamente estreitos. Esse regime sofreu alargamentos importantes, abrangendo ao ano de 2025 os rendimentos das categorias A e B auferidos por contribuintes até aos 35 anos, por um período máximo de 10 anos, durante os quais se aplica uma isenção decrescente de IRS, indo de 100% a 25%.

Apesar de acontecer noutros países que a tributação dos rendimentos tenha em conta, direta ou indiretamente, a idade do agregado — por exemplo, através de deduções ou benefícios relacionados com ascendentes, descendentes ou idade de reforma — é incomum que as taxas de imposto sejam fixadas em função da idade dos contribuintes. Além de Portugal, encontram-se esquemas deste tipo na Croácia e na Polónia, embora nestes dois países mais limitados quanto à idade dos beneficiários e ao valor dos rendimentos. Na Croácia, o esquema estende-se apenas até aos 30 anos e ao primeiro escalão de rendimentos; na Polónia, até aos 26 anos e com um limite absoluto de 20 000 euros.

Como são, afinal, os rendimentos dos jovens portugueses? Em 2024, metade dos agregados acima descritos auferia até 12 000 euros brutos por ano, menos 3450 euros do que a mediana dos sujeitos passivos. Os [gráficos 2.8 e 2.9](#) comparam os jovens com menos de 35 anos com a generalidade dos sujeitos passivos que declaram rendimentos para efeitos do IRS. Os dados mostram que a distribuição do rendimento dos jovens é semelhante à da generalidade dos contribuintes. No que toca aos rendimentos mais elevados, para fazer parte dos 10% dos agregados mais ricos, um jovem teria de auferir 32 000 euros anuais, menos cerca de 16 600 do que a generalidade dos contribuintes.⁴

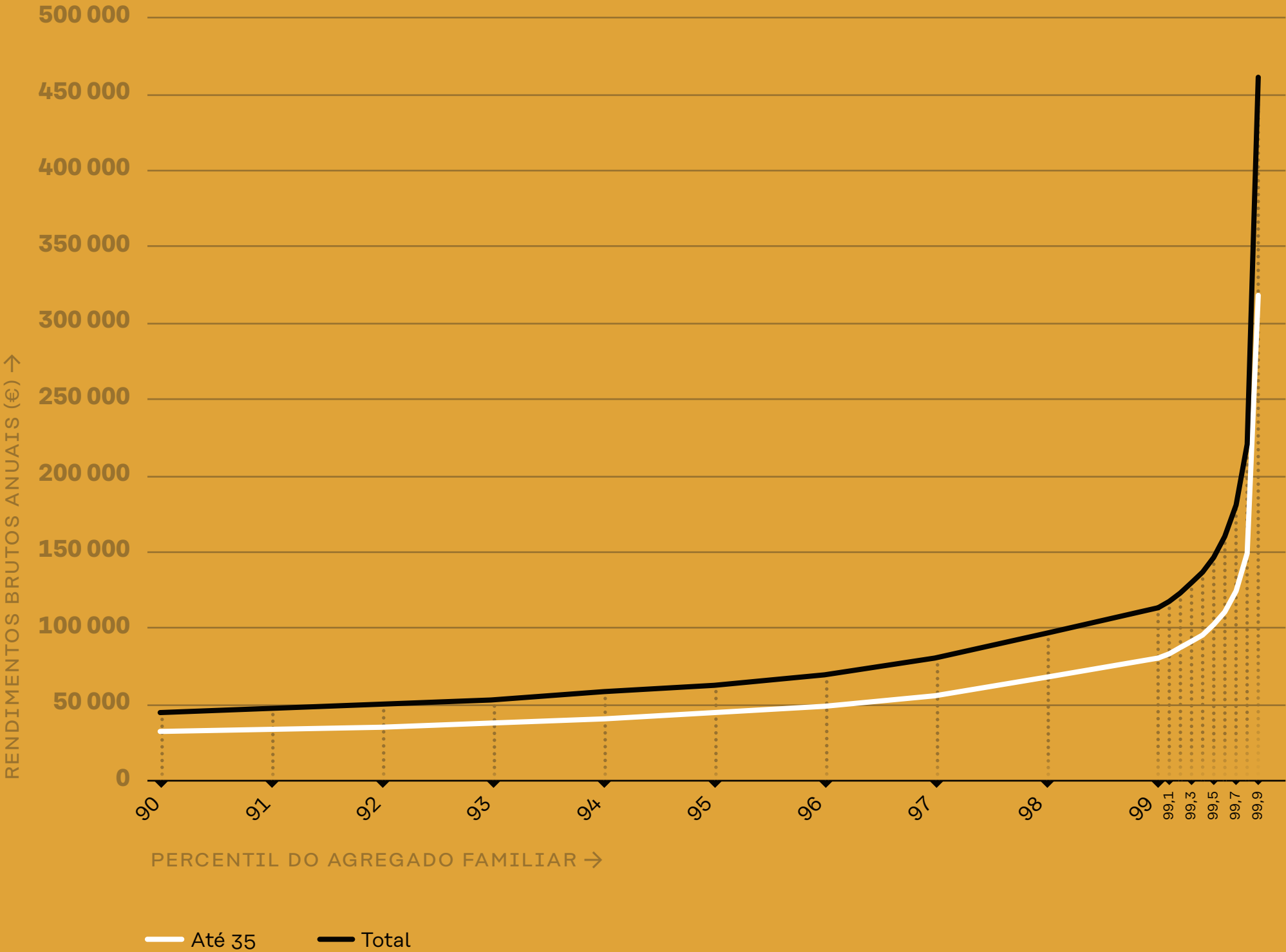
G2.8.
Distribuição
de rendimentos
(percentis 1-90),
agregados com
idade até 35 anos
e total, 2024

Fonte: INE, microdados do IRS 2024



G2.9.
Distribuição de
rendimentos
(percentis
90-99,9),
agregados
com idade até
35 anos e total,
2024

Fonte: INE, microdados do IRS
2024



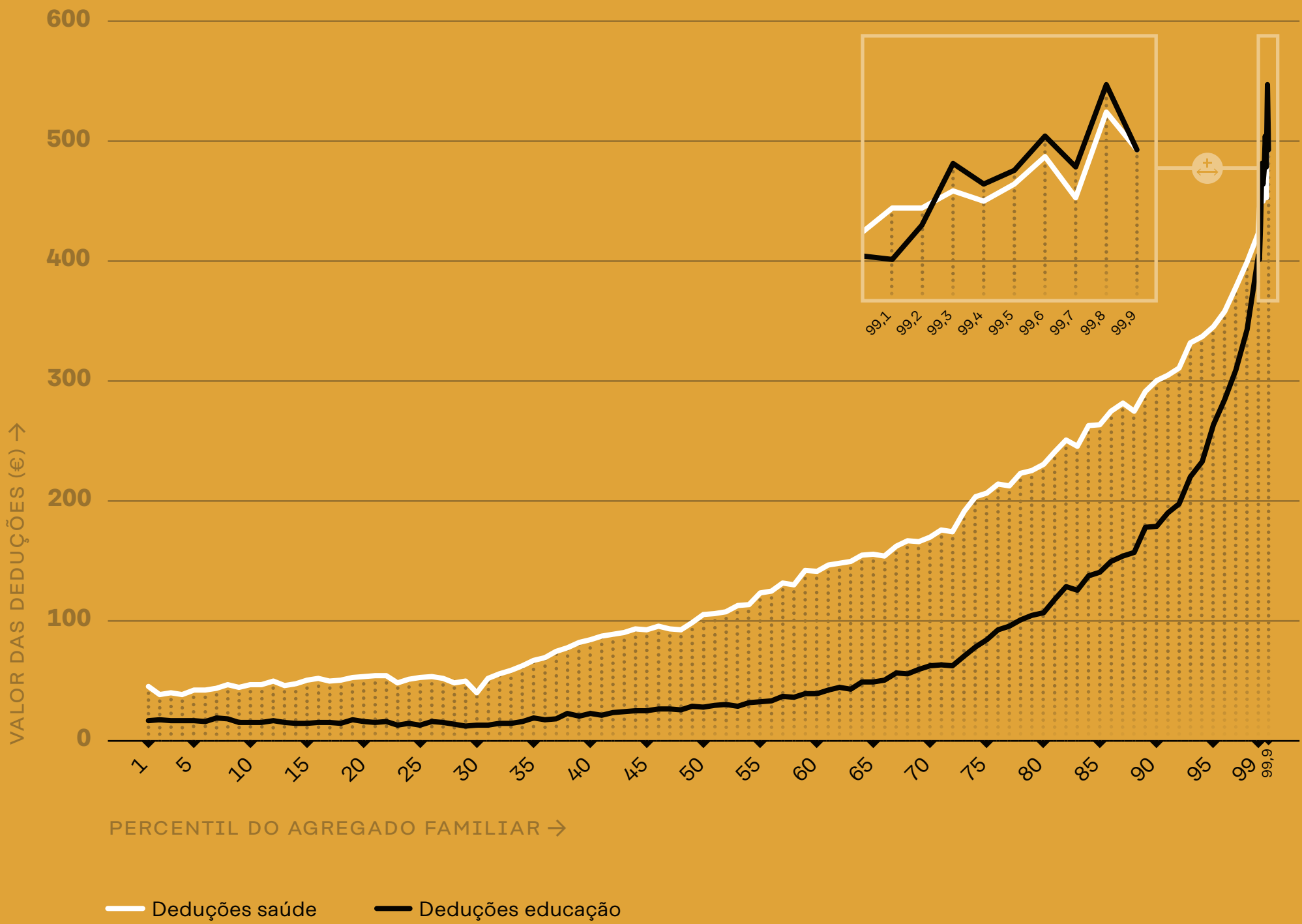
Deduções à coleta: quem as aproveita?

As deduções à coleta do IRS servem para adequar o imposto à composição do agregado familiar, para compensar gastos com caráter essencial — saúde, educação, habitação — e para promover o combate à evasão, incentivando o reporte de despesas que de outro modo poderiam ser realizadas sem emissão de fatura. A lei não permite que os gastos familiares sejam subtraídos à coleta de forma ilimitada. Via de regra, os contribuintes podem apenas deduzir uma percentagem limitada destes gastos e ainda assim com limites absolutos aplicáveis. O conjunto das deduções à coleta está também sujeito a um limite global que decresce à medida que aumenta o rendimento coletável. Ao ano de 2026, para os contribuintes com mais de 80 000 euros de rendimento coletável, as deduções à coleta não podem ultrapassar o limite absoluto de 1000 euros.

O [gráfico 2.10](#) mostra que o valor das deduções com saúde e educação aumenta com o rendimento dos agregados. Neste gráfico, é particularmente expressivo o aumento das deduções com educação nos agregados a partir do percentil 96. Este resultado reflete o consumo superior das famílias com mais rendimentos e sugere que estas famílias têm maior literacia fiscal, tirando maior partido das deduções disponíveis. Com exceção dos agregados acima do percentil 90, as despesas com saúde são relativamente estáveis em percentagem do rendimento. Já as despesas com educação, também em percentagem do rendimento, aumentam substancialmente nos agregados entre os percentis 50 e 90.⁵

G2.10.
Deduções
à coleta em
educação e
saúde, por
percentil de
rendimento,
2022

Fonte: INE, microdados do IRS
2022



A taxa adicional de solidariedade

A taxa adicional de solidariedade é devida pelos contribuintes com rendimentos mais elevados. Criada em 2012, com carácter provisório, justificada pela crise, a taxa adicional incidia originariamente sobre rendimentos coletáveis acima de 153 000 euros, à taxa única de 2,5%. Em 2013, a taxa adicional foi desdobrada, passando a aplicar-se acima de 80 000 euros à taxa de 2,5% e acima de 250 000 euros à taxa de 5%. Na prática, a taxa adicional de solidariedade opera como dois escalões suplementares de IRS.

Ao ano de 2024, a taxa adicional de solidariedade abrangia 39 228 agregados, cerca de 0,6% dos agregados sujeitos a IRS. Os agregados acima dos 250 000 euros eram 2373, cerca de 0,04% do total. A receita gerada pela taxa adicional de solidariedade em 2024 foi de 87 milhões de euros, cerca de 0,5% da receita do IRS. Os contribuintes acima de 250 000 euros geraram 45 milhões de euros de receita, cerca de 0,3% do total (Estatísticas AT 2024).

Os escalões da taxa adicional de solidariedade fixados em 2013 nunca foram ajustados à inflação. A somar a outros fatores, isto leva ao arrastamento de um número cada vez maior de contribuintes para rendimentos sujeitos à taxa

adicional. Em 2017, eram 15 789 agregados; em 2020, eram já 18 780; em 2024, eram 39 228. Ao ano de 2026, o último escalão das taxas gerais do IRS está fixado em 48%, aplicável a partir de 83 696 euros. Em resultado desta falta de articulação, a taxa adicional aplica-se a contribuintes a partir do penúltimo escalão do imposto.

Tax wedge

O *tax wedge* — hiato fiscal do trabalho — mede a percentagem dos custos totais do trabalho que é entregue ao Estado e que, por isso, não constitui remuneração líquida do trabalhador. Trata-se de uma medida que ajuda a traduzir, por um lado, a carga contributiva sobre os rendimentos do trabalho e, por outro lado, a progressividade do sistema. O *tax wedge* é calculado pela soma dos impostos sobre o rendimento e contribuições para a Segurança Social devidos por empregadores e trabalhadores, subtraída das transferências de que o trabalhador beneficie, em proporção do custo total do trabalho.

O *tax wedge* varia consideravelmente em função da composição do agregado familiar e do nível de rendimentos. Ao ano de 2025, para um trabalhador individual, sem filhos, que aufera uma remuneração média bruta em Portugal de

24 254 euros/ano, o custo total do trabalho para o empregador é de 30 014 euros, e o *tax wedge* totaliza 11 807 euros, ou 39,3%. Para um trabalhador individual, sem filhos, que aufera 167% dessa remuneração média — 40 504 euros/ano —, o custo total é de 50 124 euros, e o *tax wedge* é de 22 648 euros, ou 45,2%. Para um casal com dois filhos, ambos com a remuneração média anual, o *tax wedge* é de 36,8%.

Para estes valores de rendimento, o *tax wedge* nos países da OCDE é, em média, de 35,1%, 39,4% e 32%, respetivamente. Nos países da OCDE que também fazem parte da UE (OCDE-UE22), esse *tax wedge* é, em média e respetivamente, de 41,7%, 46,1% e 37,8% (OCDE Taxing Wages 2026).

3. Empresas

O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) constitui o principal instrumento de tributação das empresas em Portugal. Criado com a reforma dos anos 80, este imposto é devido pela generalidade das pessoas coletivas com atividade económica, alargando-se hoje a 585 784 contribuintes. Em 2024, o IRC respondeu por 15% da receita fiscal (CGE 2025), excluídas as contribuições setoriais, uma fonte de receita importante, embora menos do que o IVA ou o IRS. O peso do IRC na receita fiscal em Portugal tem-se mantido relativamente estável, estando algo abaixo da média da União Europeia.

O IRC é um imposto com um grau de concentração elevado, sendo uma larga parcela da receita gerada por um conjunto limitado de empresas. Ao ano de 2024, 526 083 contribuintes, ou seja, 87%⁶ do total, apresentavam um volume de negócios inferior a 1 milhão de euros, gerando 1 194 milhões de euros em IRC, 16% do total. Os contribuintes com volume de negócios superior a 50 milhões de euros eram 1343, 0,2% do total, mas geravam uma liquidação de imposto de 3 316 milhões de euros, equivalentes a 44% do total. De entre esses, os 204 contribuintes com volume de negócios acima de 250 milhões de euros

geravam uma liquidação de 2 133 milhões de euros, 28% do IRC total liquidado ([gráfico 3.1](#)).

Até certo ponto, a concentração do IRC é um reflexo da estrutura do tecido empresarial do país. Olhando para o conjunto das empresas ativas em Portugal, com forma individual ou societária, 99,8% constituem pequenas e médias empresas (PME). Ao ano de 2023, as microempresas, com menos de 10 trabalhadores a cargo e com volume de negócios inferior a 2 milhões de euros, representavam 96% do total. A concentração do IRC resulta também de outros fatores, no entanto: a proliferação de sociedades que operam como refúgio para contribuintes singulares, nas quais se confundem por isso a esfera pessoal e empresarial, as dificuldades de fiscalização de uma grande massa de pequenos contribuintes e a inexistência de mecanismos mais simples de tributação, adaptados à sua dimensão económica. Das 604 771 declarações efetuadas em 2024, 38% não deram, por isso, lugar a liquidação de IRC ([gráfico 3.2](#)). Os motivos são diversos, destacando-se a existência de prejuízos fiscais ou de resultados negativos transitados de exercícios anteriores, que são deduzidos à matéria coletável e conduzem, assim, a um imposto final nulo. Acima de um volume de negócios de 50 milhões de euros, 35,6% das empresas não geram

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

liquidação de IRC. Para as empresas com volume de negócios superior a 250 milhões de euros, a percentagem é de 29%.

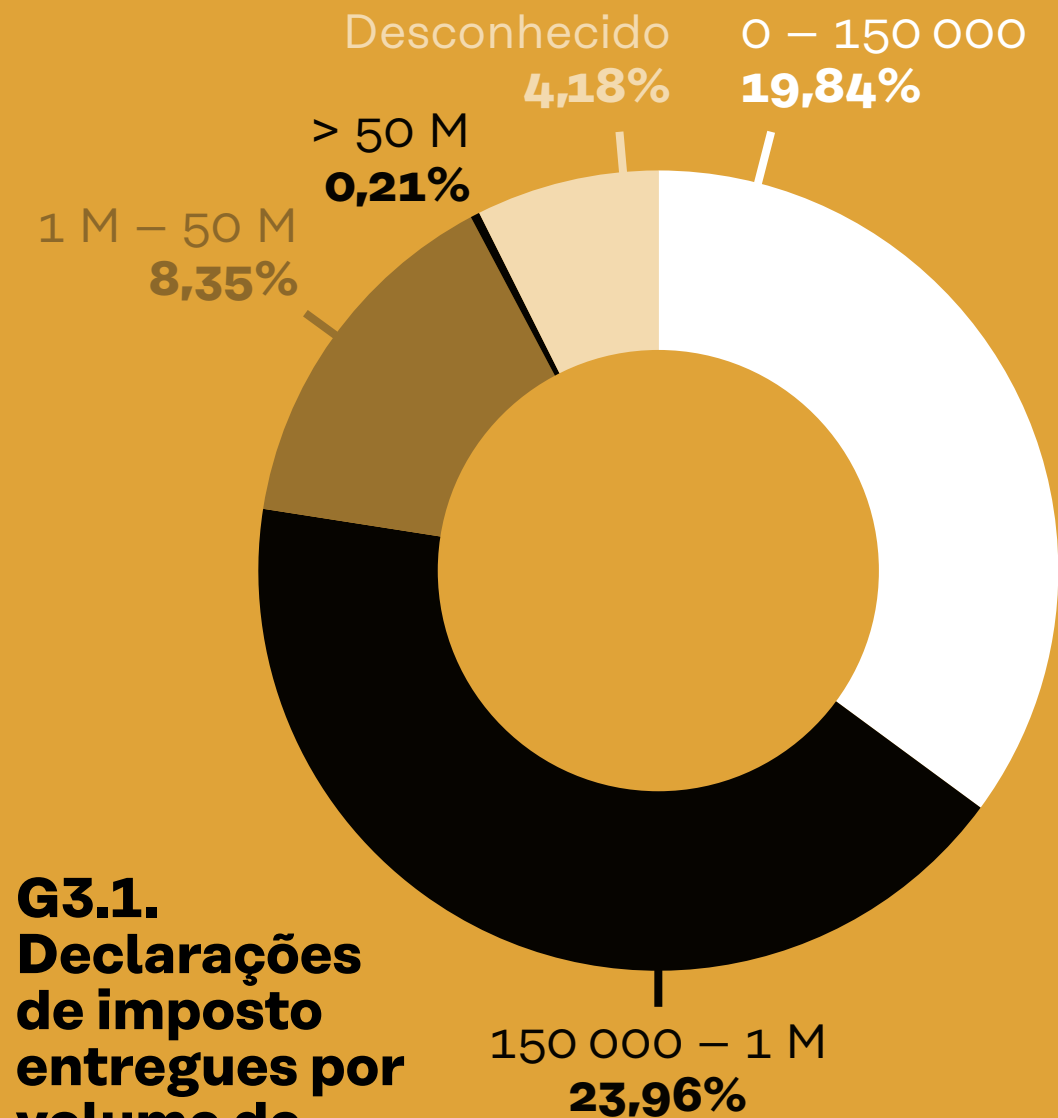
O IRC português distingue-se também por uma estrutura progressiva de taxas. À data de 2026, a taxa de base do imposto — a que se aplica na generalidade dos casos — é de 19%. A parcela da matéria coletável acima de 1,5 milhões de euros está, porém, sujeita à derrama estadual, uma sobretaxa escalonada que pode atingir os 9% acima dos 35 milhões de euros ([gráfico 3.3](#)). A isto acresce a derrama municipal, de lançamento facultativo, com taxa máxima de 1,5%. Assim, em 2026, as empresas de maior dimensão podem ficar sujeitas a uma taxa nominal total de 29,5%. Ao mesmo tempo, para as PME e as *small-mid caps* — empresas de pequena e média capitalização —, a parcela da matéria coletável até 50 000 euros beneficia de taxa reduzida de 15%.

As taxas efetivas de tributação são, naturalmente, mais baixas do que as taxas nominais que resultam da lei, em virtude do aproveitamento de desagravamentos variados, em particular de benefícios fiscais. No ano de 2024, a taxa efetiva média em Portugal foi de 18,6%. As variações em função da dimensão das empresas são importantes, porém: até 50 milhões de euros de volume de negócios, as taxas efetivas

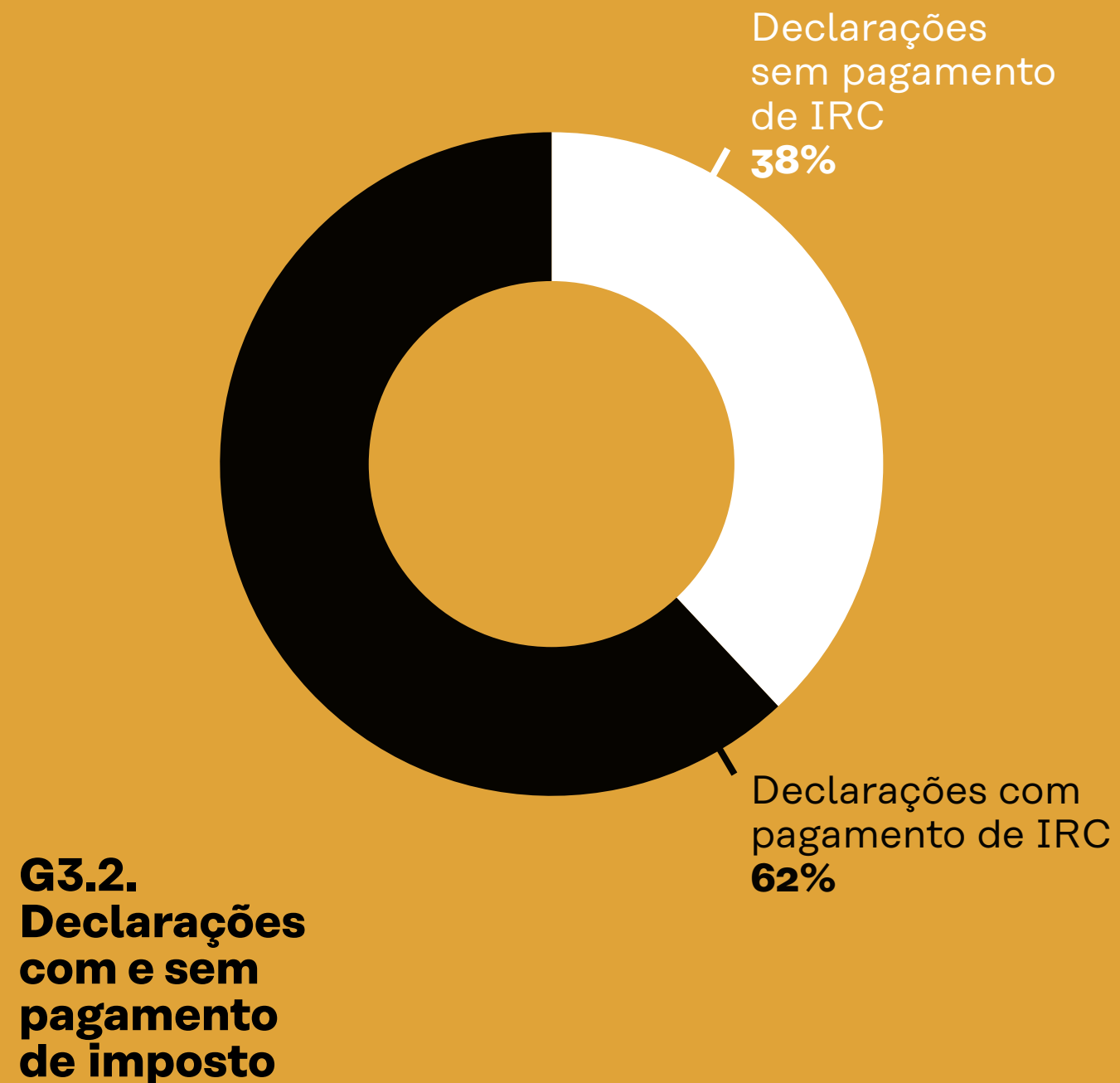
de tributação oscilam entre 17% e 18%; acima desse limiar, a taxa é de 19%; acima de 100 milhões de euros, é de 20%; acima de 250 milhões de euros, é de 24% ([gráfico 3.4](#)).

Ao ano de 2025, a taxa nominal de tributação das empresas em Portugal — aquela que por lei se aplica a um certo rendimento — é a segunda mais alta da União Europeia. Sempre incluindo impostos ao nível infranacional, a média na UE é de 22%, entre um mínimo de 9% na Hungria e um máximo de 35% em Malta. A nível internacional, ainda que se mantenha uma tendência de redução das taxas de tributação das empresas, tem-se acentuado a concorrência fiscal entre Estados no que toca à base de cálculo, um ponto relativamente ao qual a OCDE tem lançado iniciativas importantes. Em Portugal, a taxa de base do IRC foi reduzida de 21% para 20% em 2025, e para 19% em 2026, estando prevista em lei a sua redução faseada para 18% em 2027 e 17% em 2028. A derrama estadual e a derrama municipal, porém, mantiveram-se inalteradas.

CAPA
↗1
↘2
↗3
↘4
↗5
↘6
↗7
↘8
↗9
↘10



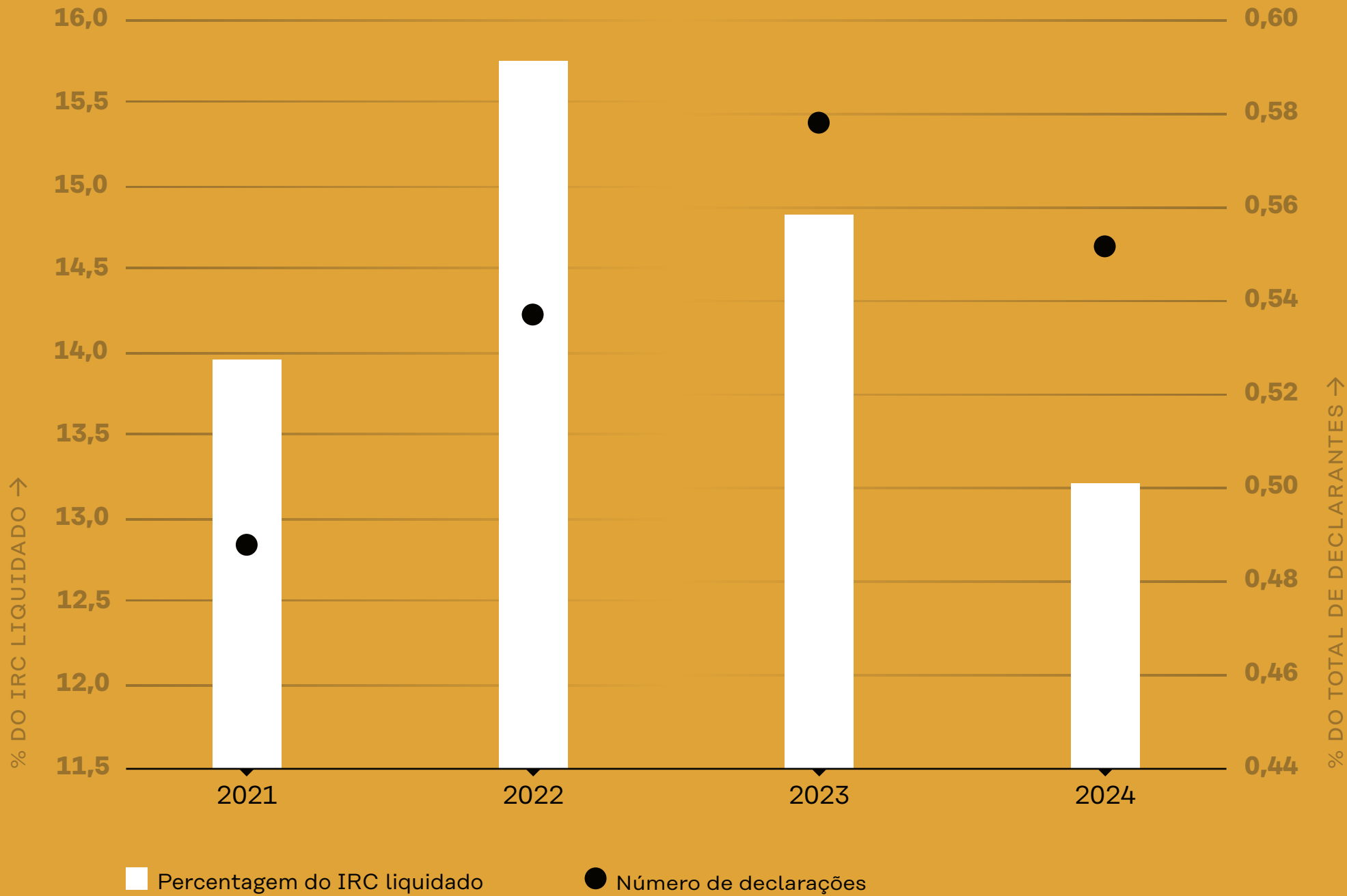
Fonte: Estatísticas AT 2024



Fonte: Estatísticas AT 2024

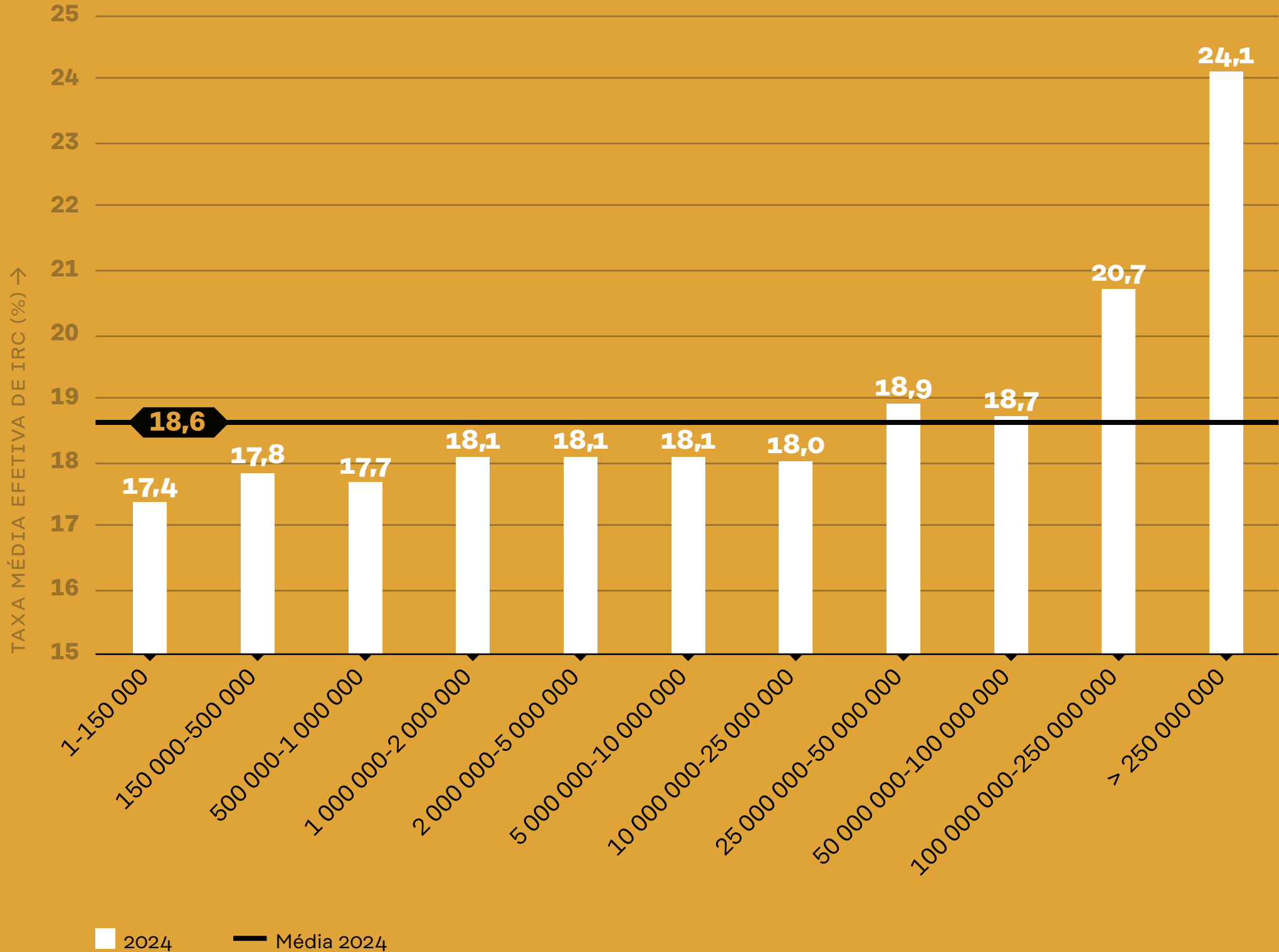
G3.3.
Derrama
estadual

Fonte: Estatísticas
AT 2024



G3.4. Taxa média efetiva de IRC, por volume de negócios

Fonte: Estatísticas AT 2024



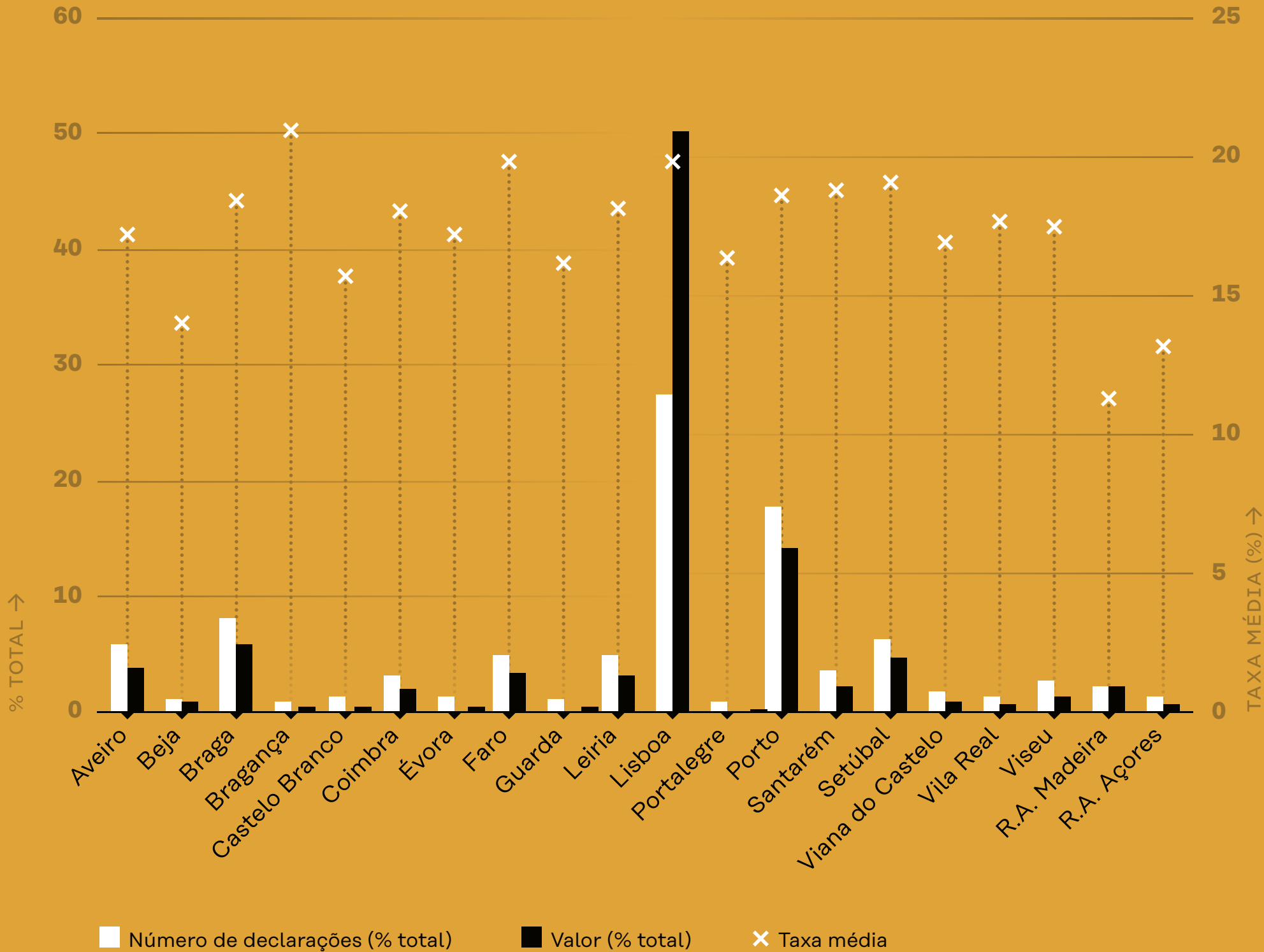
Disparidades regionais

A receita do IRC encontra-se distribuída de modo muito desigual no território. No ano de 2024, o distrito de Lisboa concentrou cerca de metade do IRC liquidado (50%), seguindo-se os distritos do Porto (14%), Braga (6%), Setúbal (5%) e Aveiro (4%). Por seu lado, dos 18 distritos de Portugal Continental e Regiões Autónomas, apenas 12 chegaram a gerar pelo menos 1% do IRC liquidado no país. Esta distribuição da receita espelha não apenas a repartição muito desigual da atividade económica no território, mas também a concentração das sedes das grandes empresas na capital do país.

Entre os distritos que geram maior receita, existem diferenças importantes. O distrito de Lisboa concentra 27% das declarações para 50% do imposto liquidado. O distrito do Porto reúne 18% das declarações para 14% da liquidação, indicando, em sentido inverso, a predominância de empresas de menor dimensão e a menor prevalência de sedes. O mesmo sucede nos distritos de Aveiro (6% das declarações para 4% da liquidação) e de Braga (8% para 6%) ([gráfico 3.5](#)).

G3.5. IRC
liquidado
em 2024,
por distrito

Fonte: Estatísticas AT 2024

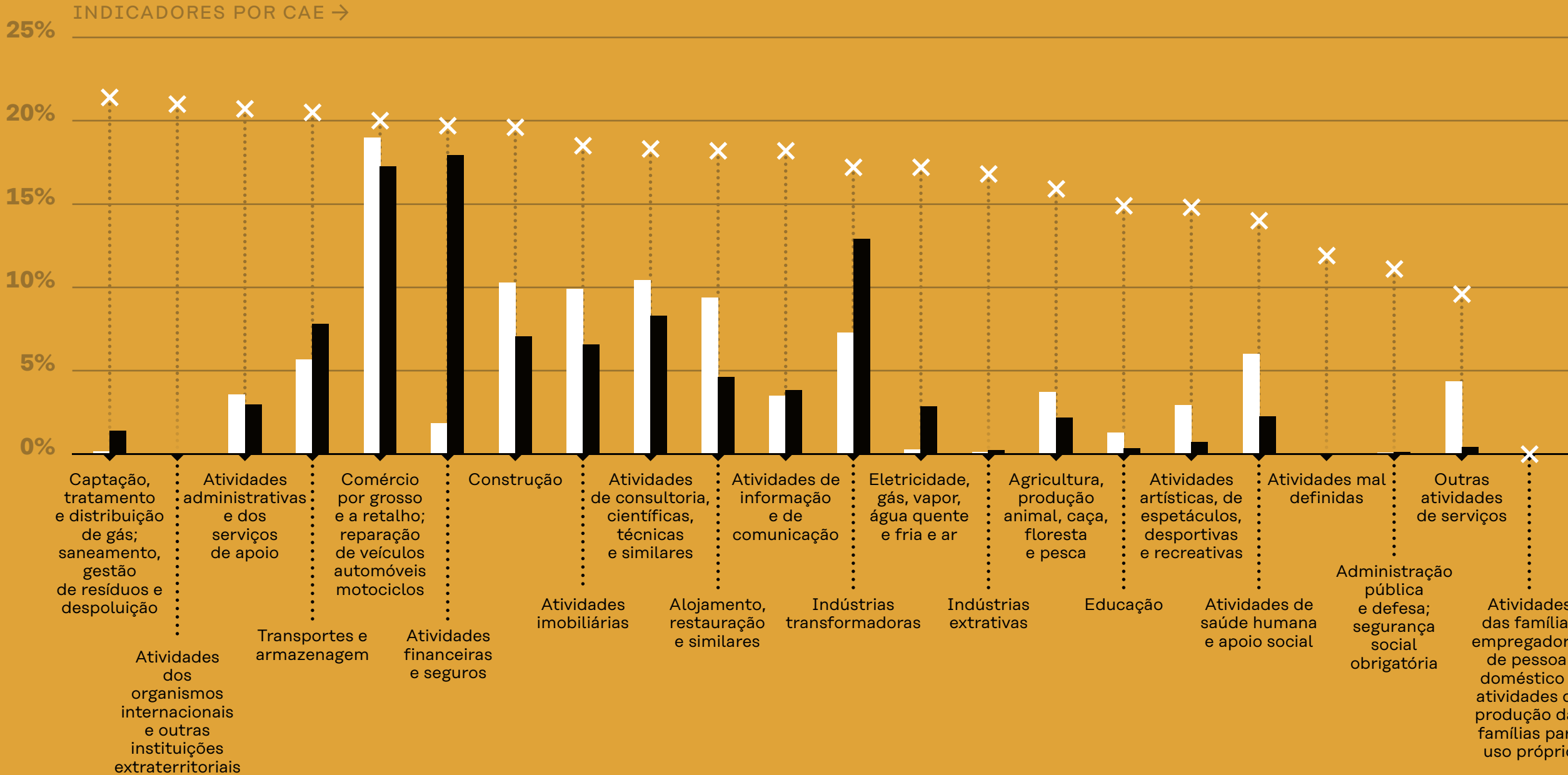


Disparidades setoriais

O IRC espelha também fortes disparidades entre setores económicos, desde logo no confronto entre o número de empresas declarantes e o imposto que geram. O comércio por grosso e a retalho e a reparação automóvel são tradicionalmente os setores com maior número de declarantes de IRC: 114 868 em 2024, 62 802 dos quais com IRC liquidado. O setor responde por 19% do total de declarações e 17% da receita total de imposto. O setor financeiro e segurador, com 11 214 contribuintes (2% das declarações), responde por 18% de todo o IRC liquidado, tanto quanto o valor combinado da agricultura, pecuária, florestas, pescas, indústria transformadora e construção. O alojamento e a restauração, com 56 725 contribuintes (9% do total), geram 5% do imposto liquidado (Estatísticas AT 2024).

Entre os 62 262 contribuintes de IRC no setor da construção, 57% geram liquidação de imposto. Por sua vez, entre os 17 834 contribuintes que se dedicam a atividades artísticas, desportivas e recreativas, 68% não geram nenhum imposto.

A taxa média efetiva de tributação, que para o conjunto dos contribuintes com liquidação de IRC é, em média, de 18,6%, apresenta disparidades importantes entre setores, sendo de 15% para as atividades artísticas, desportivas e recreativas; 15,9% para a agricultura, pecuária, florestas e pescas; 17% para as empresas de produção de eletricidade e gás; e 21% para a distribuição de gás, saneamento e gestão de resíduos ([gráfico 3.6](#)).



G3.6. Taxa média efetiva de IRC, por setor

Fonte: Estatísticas AT 2024

■ Número de declarações (% total) ■ Valor (% total) x Taxa média

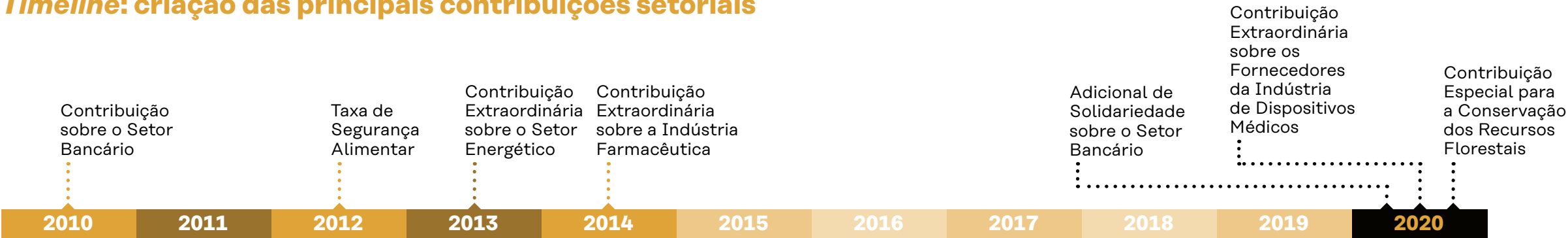
As contribuições setoriais

A tributação das empresas em Portugal distingue-se pela existência, a par do IRC, de um conjunto de contribuições setoriais, que se têm vindo a multiplicar nos últimos anos com fundamento em objetivos de política económica ou de regulação. Em regra, estas contribuições são lançadas sobre empresas de grande dimensão e em setores com maior capacidade pagadora, servindo muitas vezes para financiamento de autoridades reguladoras e entidades públicas menores. As contribuições operam à margem do IRC, e o seu cálculo é geralmente alheio aos resultados das empresas. Algumas delas foram criadas com caráter extraordinário, mas acabaram por manter-se ao longo do tempo.

Entre as mais importantes, contam-se a contribuição sobre o setor bancário, a taxa de

segurança alimentar, a contribuição extraordinária sobre o setor energético, a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica, a contribuição sobre os fornecedores de dispositivos médicos, a contribuição sobre a indústria florestal e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário. A estas, somam-se taxas de regulação setorial muito variadas (*timeline*). Ao ano de 2024, entre as 20 empresas com maior volume de negócios em Portugal, 16 integravam setores sujeitos a contribuições deste tipo. Além de representarem um encargo importante para as empresas, estas contribuições setoriais constituem um fator de complexidade e litigância. As estatísticas sobre as taxas efetivas de tributação divulgadas pela AT incluem a derrama estadual e as taxas de tributação autónoma, mas não as contribuições setoriais.

Timeline: criação das principais contribuições setoriais



CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

Taxas de tributação autónoma

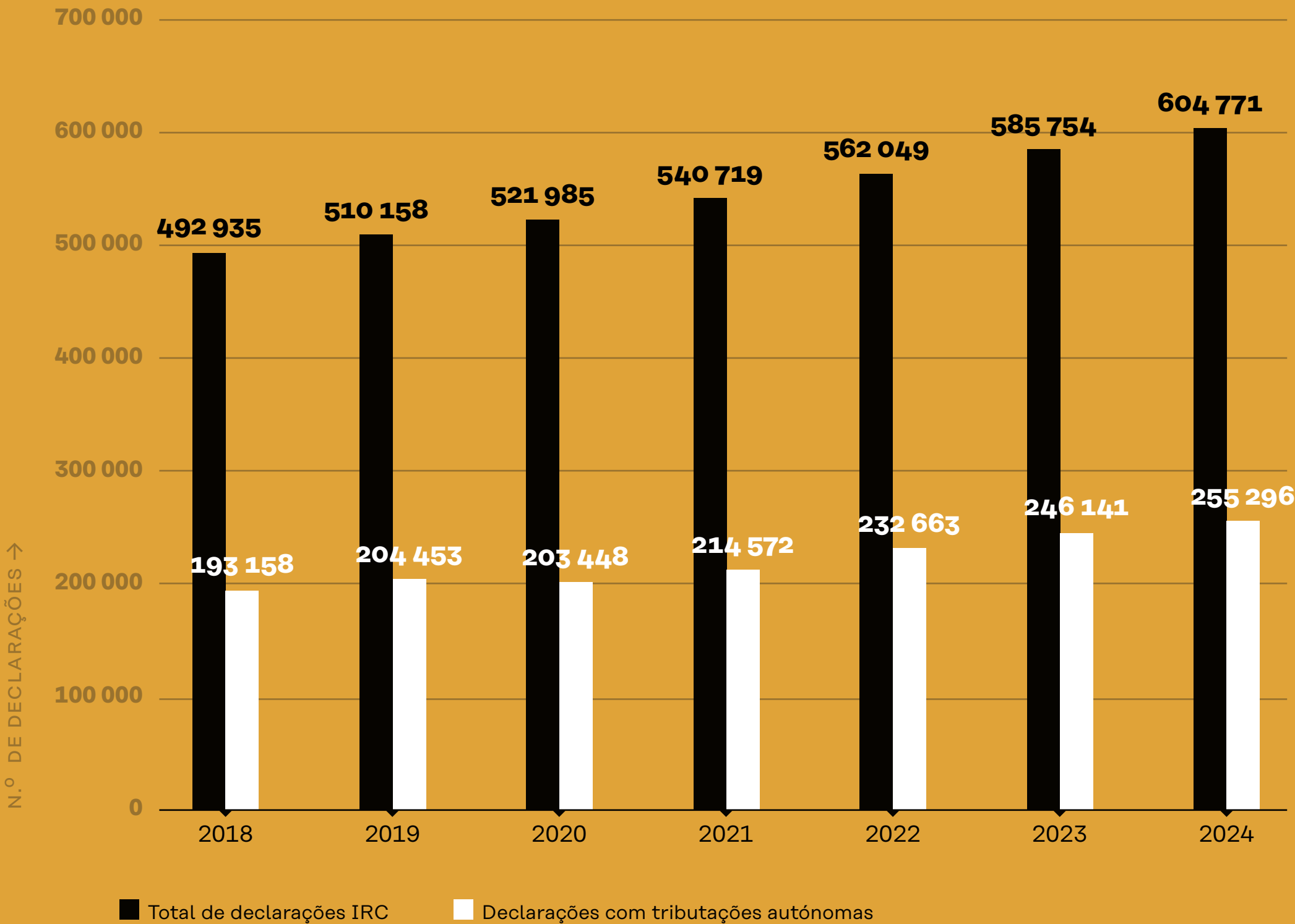
As taxas de tributação autónoma foram originariamente criadas com vista a onerar despesas em que se confundem a esfera pessoal e a esfera empresarial. Na origem, tratava-se de tributar na esfera de uma empresa despesas que podiam constituir rendimentos não declarados de terceiros. Com o tempo, passaram a ser utilizadas também para orientar o comportamento das empresas, em despesas como a aquisição de frotas automóveis. Hoje em dia, constituem uma forma de tributação com grande importância e que onera as empresas, mesmo quando não apurem lucro tributável.

Em 2024, as tributações autónomas geraram uma receita de 667 milhões de euros, cerca de 8,8% de todo o IRC liquidado ([gráfico 3.7](#)). Havia 255 296 entidades com tributações autónomas. Dessas, 177 836 declararam despesas de

representação, 88 624 declararam ajudas de custo e compensação pela deslocação em viatura própria dos trabalhadores e 242 declararam despesas não documentadas. Mais de 115 000 entidades declararam encargos com viaturas ligeiras de passageiros e mercadorias com motorização convencional, número que se tem mantido estável. O item com maior crescimento são os ligeiros de passageiros híbridos *plug-in*. Os híbridos *plug-in* até 25 000 euros figuravam em 2739 declarações em 2021 e em 7609 declarações em 2024; entre 25 000 e 35 000 euros, eram 4449 em 2021 e 9952 em 2024; acima de 35 000 euros, eram 8304 em 2021 e 18 242 em 2024. Em 2024, a despesa declarada com viaturas era de 2 528 milhões de euros; as ajudas de custo e compensação por deslocação em viatura própria do trabalhador totalizavam 1 795 milhões de euros; as despesas de representação, 991 milhões de euros.

G3.7.
Declarações
de IRC com
tributações
autónomas,
2018-2024

Fonte: Estatísticas AT 2024



Sociedades pessoais

Os baixos lucros que caracterizam uma parte significativa do tecido empresarial português nem sempre refletem fragilidades económicas, como a reduzida capacidade de competir em mercados concorrenciais ou o baixo valor acrescentado de certos setores. Podem também estar associados a práticas de planeamento fiscal, por vezes através da simples criação de sociedades por parte de trabalhadores independentes.

A criação de sociedades como prolongamento da atividade pessoal permite aproveitar taxas marginais de imposto significativamente mais baixas do que as do IRS, um fenómeno incentivado pela aplicação de taxas reduzidas de IRC para as pequenas empresas. A canalização da atividade pessoal para estas sociedades permite, com alguma latitude, deduzir na esfera da empresa despesas com carácter pessoal, reduzindo assim o lucro tributável, além de permitir a recuperação do IVA sobre alguns destes consumos. Quanto maior for o diferencial de taxas entre IRS e IRC, maior tenderá a ser o incentivo a estas práticas, às quais o regime simplificado de IRC não dá enquadramento eficaz.

Estudos recentes mostram que os titulares destas sociedades canalizam para as mesmas 36% das suas despesas pessoais e 31% das despesas dos seus agregados. Estas fórmulas de elisão fiscal constituem uma perda de receita fiscal que se estima rondar 1% do PIB (Neves, 2024).

Multinacionais

A concorrência fiscal entre países cria oportunidades para as empresas multinacionais desenvolverem estratégias de planeamento fiscal que exploram lacunas nas regras fiscais e permitem deslocar lucros para jurisdições com pouca ou nenhuma tributação, como forma de evitar o pagamento de impostos. Através do Projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting⁷), os países da OCDE e do G20 têm vindo a discutir e implementar instrumentos para mitigar estas práticas, procurando melhorar a correspondência entre os lucros declarados em cada país e as atividades económicas que os geram.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

É neste contexto que surge o Global Minimum Tax Framework (Regime do Imposto Mínimo Global), assente em dois pilares. O primeiro, cuja aplicação ainda não tem data prevista, assegura a afetação de 25% dos lucros que excedam 10% da faturação das maiores multinacionais para os países onde efetivamente realizem vendas, mesmo que não tenham aí presença física. O segundo, em aplicação desde 2024, estabelece um imposto mínimo global de 15% para as multinacionais com receitas consolidadas superiores a 750 milhões de euros.

Um dos mecanismos associados a este segundo pilar é o *country-by-country reporting* (reporte país a país), um mecanismo de reporte pelo qual as multinacionais ficam obrigadas a declarar, entre outros elementos, as vendas, o número de trabalhadores, os ativos, os lucros e os impostos pagos em cada país onde tenham presença. Esta informação, embora sujeita a limitações significativas, é essencial para proceder à aplicação do imposto mínimo global.

4. Consumo*

Em Portugal, a tributação do consumo assenta essencialmente no Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e nos impostos especiais de consumo (IEC). O IVA é hoje utilizado em mais de 170 países e constitui o principal instrumento de harmonização da fiscalidade indireta na UE.

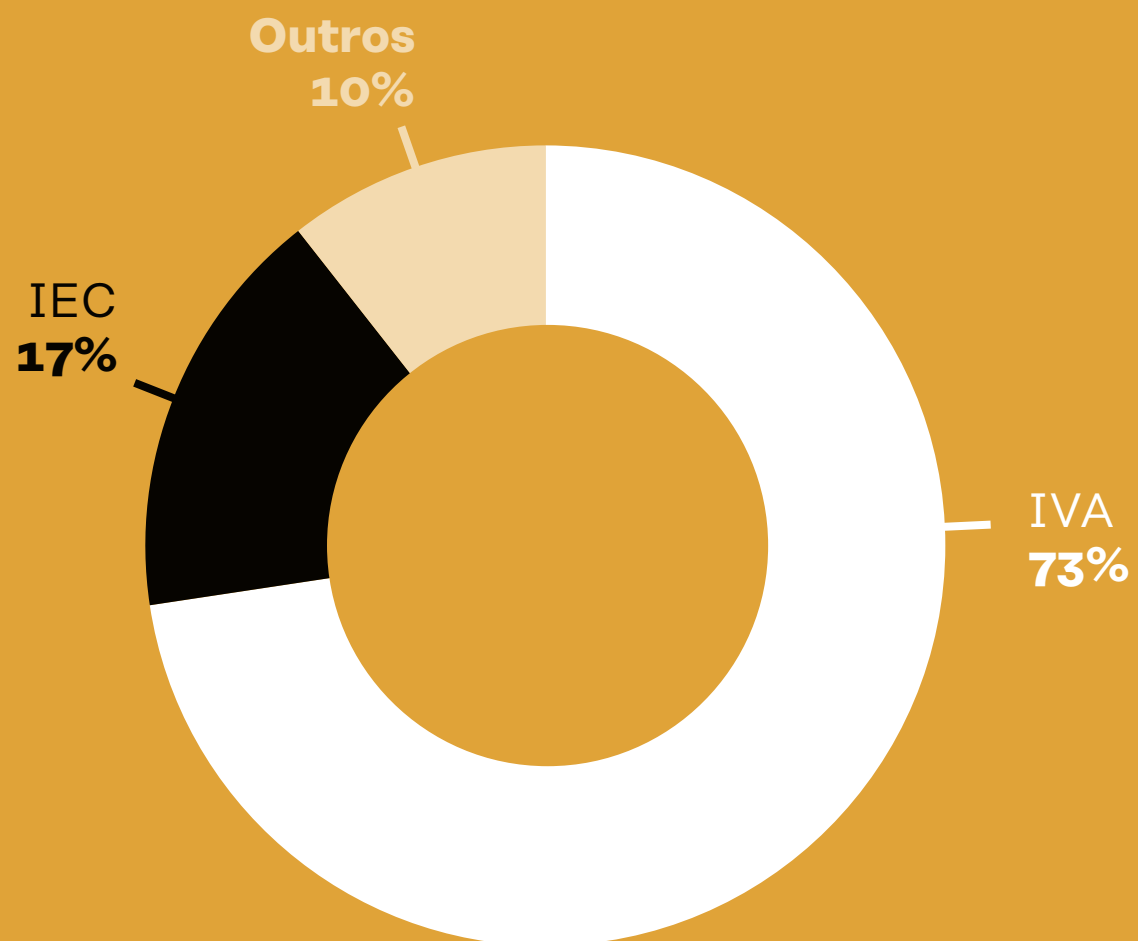
O direito europeu define as regras essenciais do IVA e baliza a liberdade dos Estados-membros na fixação de elementos como as taxas e as isenções, por forma a garantir a livre concorrência no mercado interno e prevenir a dupla tributação. No quadro da UE, o IVA representa uma fonte de receita de primeira grandeza para a generalidade dos Estados-membros. No caso português, o IVA constitui, desde a sua introdução, o imposto mais relevante para os cofres do Estado, tendo gerado, em 2025, uma receita de mais de 26 mil milhões de euros, o que representa mais de 40% de toda a receita fiscal, excluídas as contribuições para a Segurança Social ([gráfico 4.1](#)).

Os impostos especiais de consumo têm uma função e capacidade de arrecadação muito diferentes. No quadro da UE, encontram-se harmonizados três IEC — os que incidem sobre álcool e bebidas alcoólicas; produtos petrolíferos e energéticos; e tabacos manufacturados —, mas não

os IEC que incidem sobre outros bens, como os automóveis, plásticos ou *soft drinks* (refrigerantes), relativamente aos quais os Estados-membros têm maior liberdade. A função dos IEC não é onerar a força económica que se manifesta na despesa que os consumidores realizam — para o que serve o IVA —, mas sim onerar bens cujo consumo gera externalidades negativas importantes, ligadas ao ambiente ou à saúde pública. Por essa razão, os impostos especiais de consumo, por regra, não atendem ao valor dos bens, mas à sua quantidade e composição: o Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), por exemplo, é calculado em função da natureza e do teor alcoólico das bebidas, uma vez que o custo social que o consumo das bebidas alcoólicas gera não tem correspondência direta com o preço a que estas são vendidas, podendo suceder que as bebidas mais baratas sejam as mais prejudiciais à saúde pública.

Entre os impostos especiais de consumo harmonizados, o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) é, por larga margem, o mais importante. Em 2025, o conjunto dos IEC gerou uma receita de 6 mil milhões de euros, cerca de 9% de toda a receita fiscal, excluindo contribuições para a Segurança Social, sendo que o ISP, por si só, responde por uma receita de mais de 3,7 mil milhões de euros (CGE 2025).

* Esta secção foi elaborada com a colaboração de Margarida Araújo.



G4.1. Receita de impostos indiretos, 2025

Fonte: Conta Geral do Estado, 2025

O essencial e o acessório nas taxas de IVA

Tributar o consumo sem atender ao rendimento do agregado tem um carácter regressivo, porque as famílias com rendimentos mais baixos gastam em consumo uma fatia maior do seu rendimento.

Para mitigar esta regressividade, o IVA português desdobra-se em três taxas, que são aplicadas a diferentes tipos de bens e serviços. A taxa reduzida, que no território continental é de 6%, aplica-se a bens e serviços tendencialmente mais essenciais, como certos produtos alimentares ou medicamentos. A taxa intermédia, que no continente é de 13%, aplica-se a um conjunto mais limitado de bens e serviços menos indispensáveis, entre eles os serviços de restauração. A taxa normal do IVA, que no continente é de 23%, aplica-se aos demais bens e serviços, quer sejam bens e serviços de consumo alargado, quer sejam bens e serviços de luxo.

Nas Regiões Autónomas, aplicam-se taxas de IVA inferiores às do território continental, como forma de compensar os custos de periferia. As regras europeias permitem que essas taxas sejam um terço mais baixas do que as do continente, mas não devem discriminar os bens e serviços de uma maneira diferente.

A par das taxas reduzida e intermédia, o IVA contempla ainda isenções, com as quais se pretende desagravar serviços essenciais como os cuidados de saúde, a educação ou a formação profissional.

O consumo em Portugal

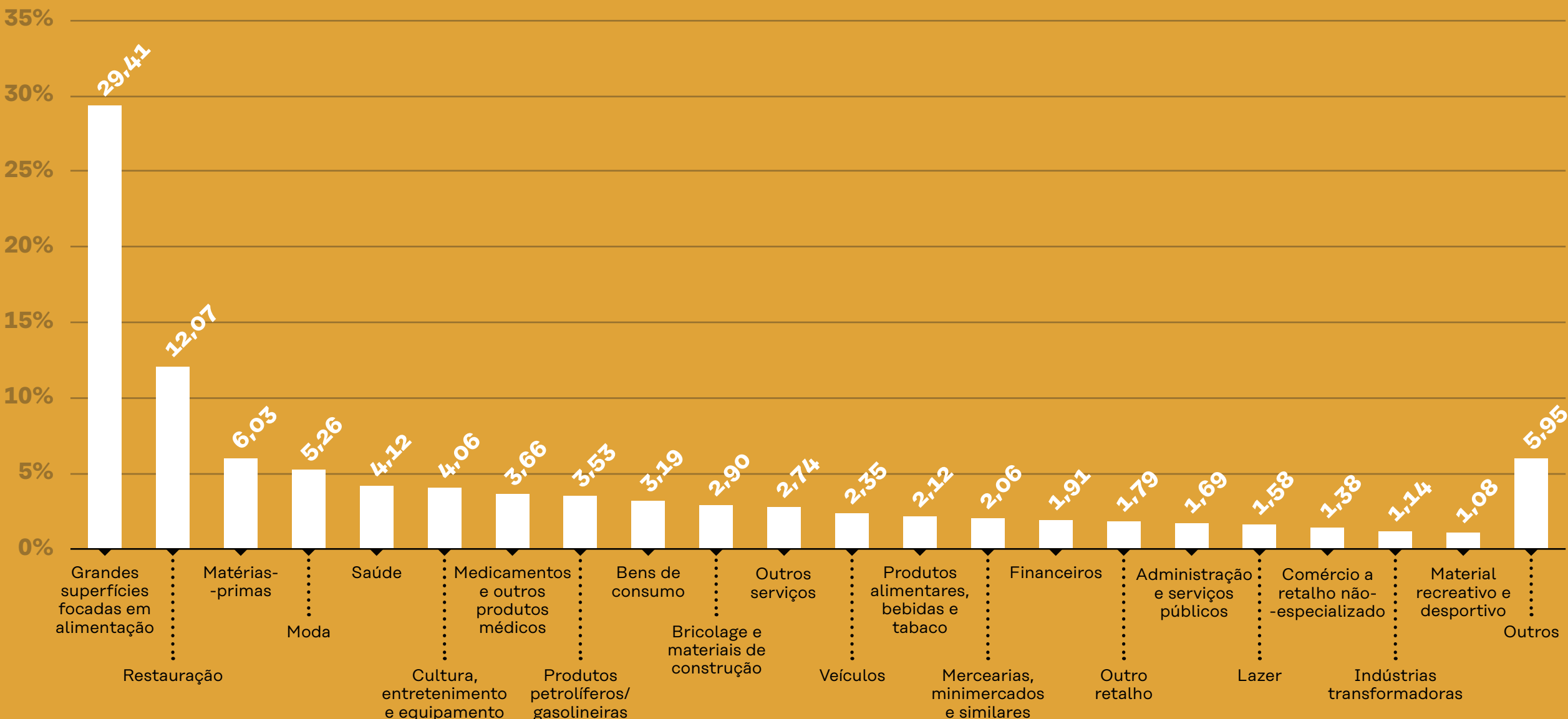
A base de dados da SIBS regista, a nível municipal, o valor agregado das transações efetuadas com recurso a cartão bancário, feitas *online* ou *in loco*. Empregando esses dados, é possível caracterizar os padrões de consumo em Portugal, identificando se estão em causa cartões nacionais ou estrangeiros e o setor a que a despesa respeita.

No ano de 2024, e excluídos os levantamentos de numerário, a maior fatia da despesa registada — quase 30% — concentra-se no comércio a retalho em grandes superfícies de alimentação. Cerca de 12% da despesa respeita à restauração, que é o segundo setor com maior despesa reportada. Salientam-se ainda os setores da cultura, do entretenimento e do equipamento e a despesa em produtos petrolíferos e gasolineiras, com 4% em ambos os casos.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

Os principais itens da despesa têm tratamento muito variado. Os gastos nas grandes superfícies incluem muitos produtos alimentares básicos, com taxa reduzida. As despesas em restaurantes beneficiam maioritariamente de taxa intermédia. Nos combustíveis, o IVA aplica-se à taxa normal e incide não só sobre o preço dos bens, mas também sobre o próprio ISP. No que toca ao setor «administração e serviços públicos», este tipo de pagamentos tem muito frequentemente isenção de IVA.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10



G4.2. % da despesa total realizada com cartão bancário

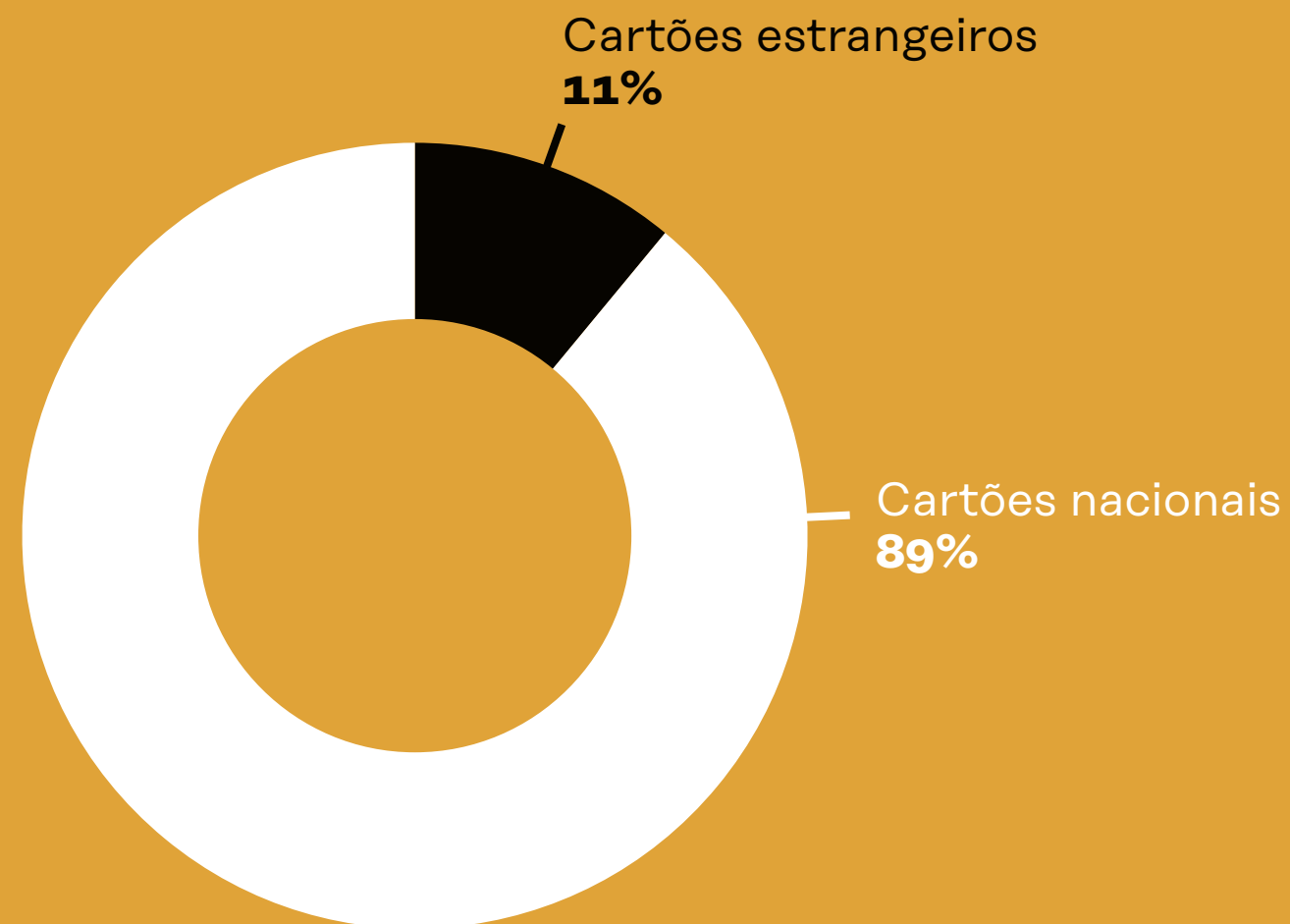
Fonte: SIBS, 2024

A exportação do IVA

Uma das notas características dos impostos sobre o consumo é que a carga fiscal se pode exportar quando a despesa é feita por não residentes. Os dados da SIBS permitem fazer uma aproximação a este valor, através da despesa efetuada com cartões emitidos no estrangeiro, sendo certo que também os residentes podem, mais residualmente, empregar cartões estrangeiros em despesas que realizam em Portugal.

No ano de 2024, 11% da despesa feita em Portugal foi efetuada com cartões emitidos no estrangeiro. Entre a despesa efetuada com cartões

estrangeiros, destacam-se as compras feitas com cartões emitidos em França, no Reino Unido e nos Estados Unidos, que somam 44% do total. Estes dados mostram também que o alojamento é o único setor em que a maior parte da despesa — mais de 80% — é feita com cartões estrangeiros. O setor imobiliário é também revelador das dinâmicas recentes no mercado da habitação: 37% do valor da despesa é realizado com cartões estrangeiros. No setor da restauração, estes pagamentos têm peso igualmente considerável, correspondendo a 26% da despesa total.

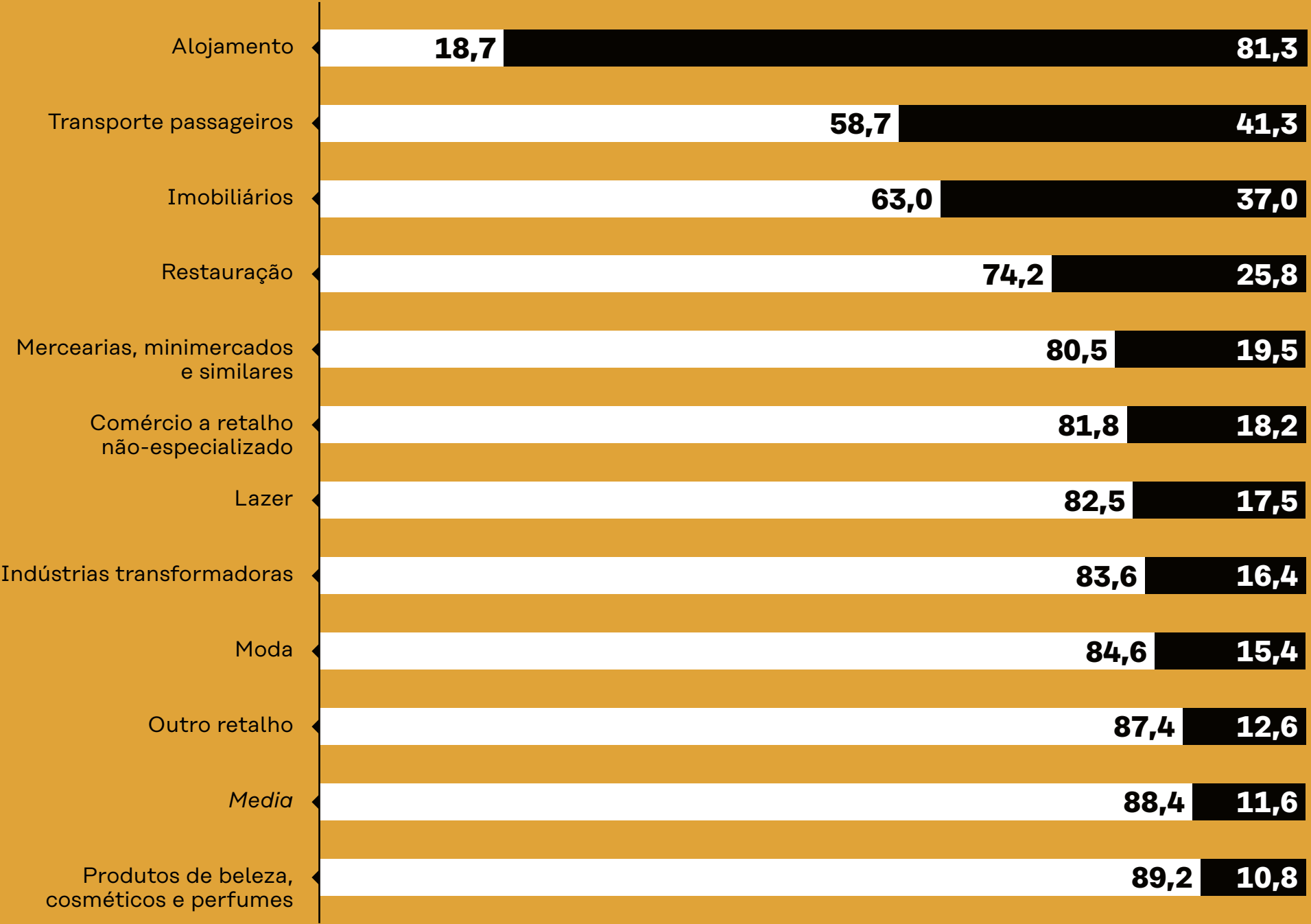


**G4.3. Despesa
por origem
do cartão
(% da despesa
total)**

Fonte: SIBS, 2024

G4.4. Peso relativo de nacionais e estrangeiros na despesa por setor (% da despesa total)

Fonte: SIBS, 2024

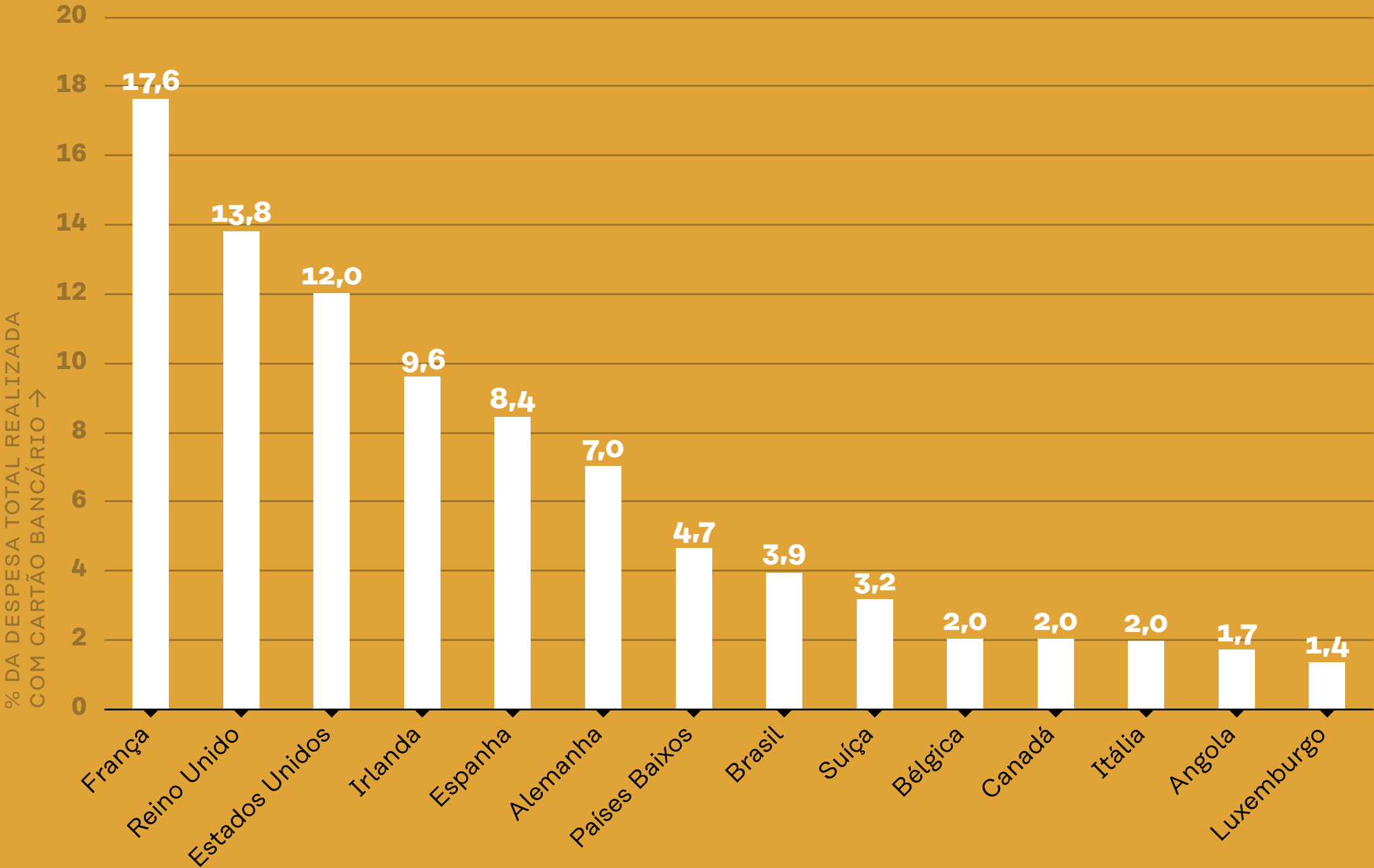


% DA DESPESA TOTAL REALIZADA COM CARTÃO BANCÁRIO →

Portuguesa Estrangeira

G4.5. Despesa por país de origem do cartão (% da despesa total)

Fonte: SIBS, 2024



IVA normal, intermédio, reduzido e zero

O Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF) mostra a composição do consumo dos agregados familiares por nível de rendimento e em função do seu tratamento em sede de IVA: taxa normal, intermédia, reduzida ou isenção. A análise que se segue utiliza dados da mais recente ronda deste inquérito, que data de 2022.

Os agregados de rendimentos mais elevados gastam uma maior percentagem dos mesmos em bens ou serviços com taxa normal e uma percentagem menor em bens e serviços com taxa reduzida ou intermédia, quando comparados com famílias de rendimentos mais baixos. Já o peso dos serviços isentos de IVA — como cuidados médicos, educação, rendas, seguros ou crédito — não parece variar em função do rendimento familiar.

CAPA

↗1

↘2

↗3

↘4

↗5

↘6

↗7

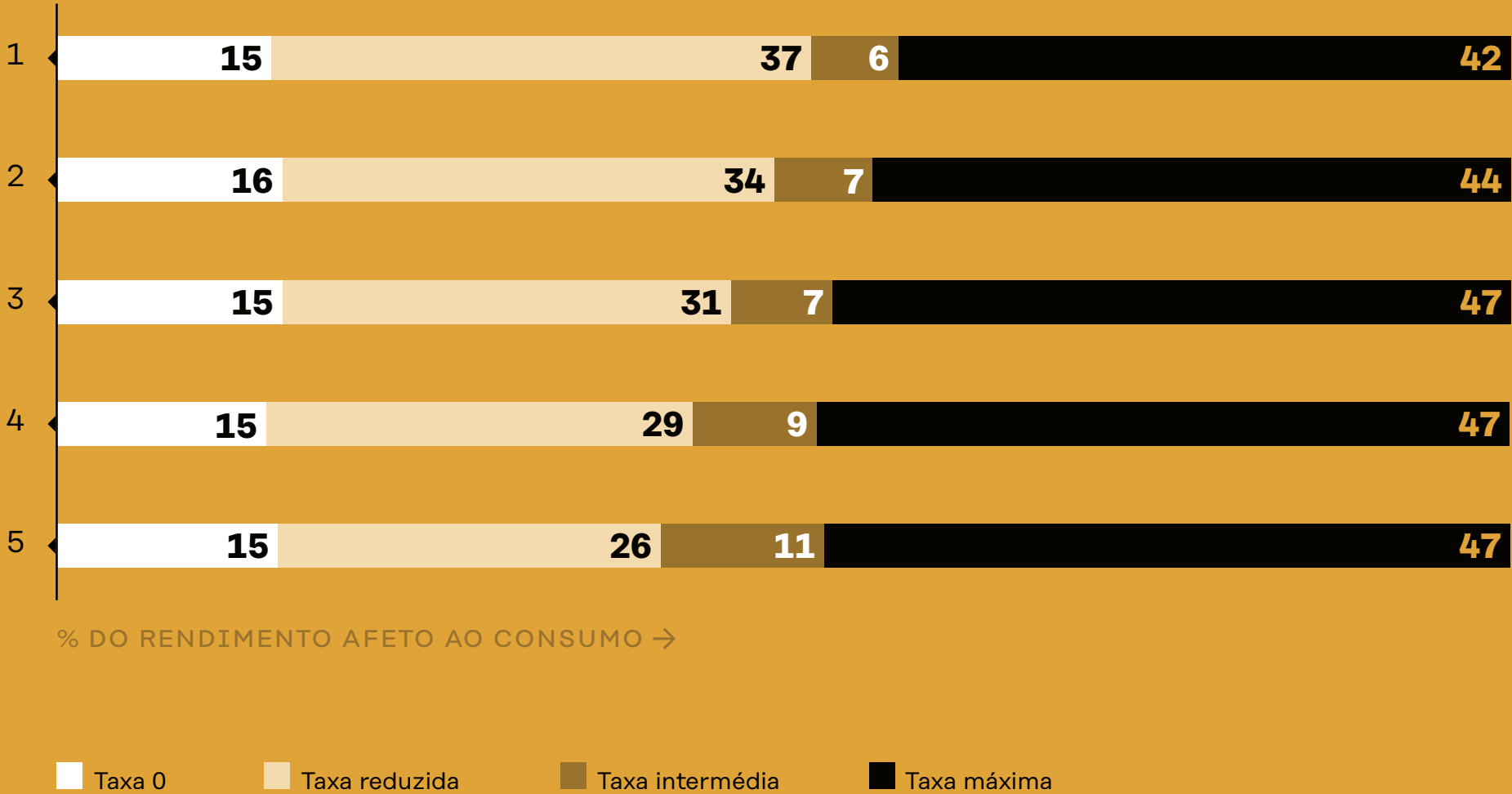
↘8

↗9

↘10

G4.6. Consumo
por quintil
de rendimento
e taxa de IVA

Fonte: IDEF, 2022

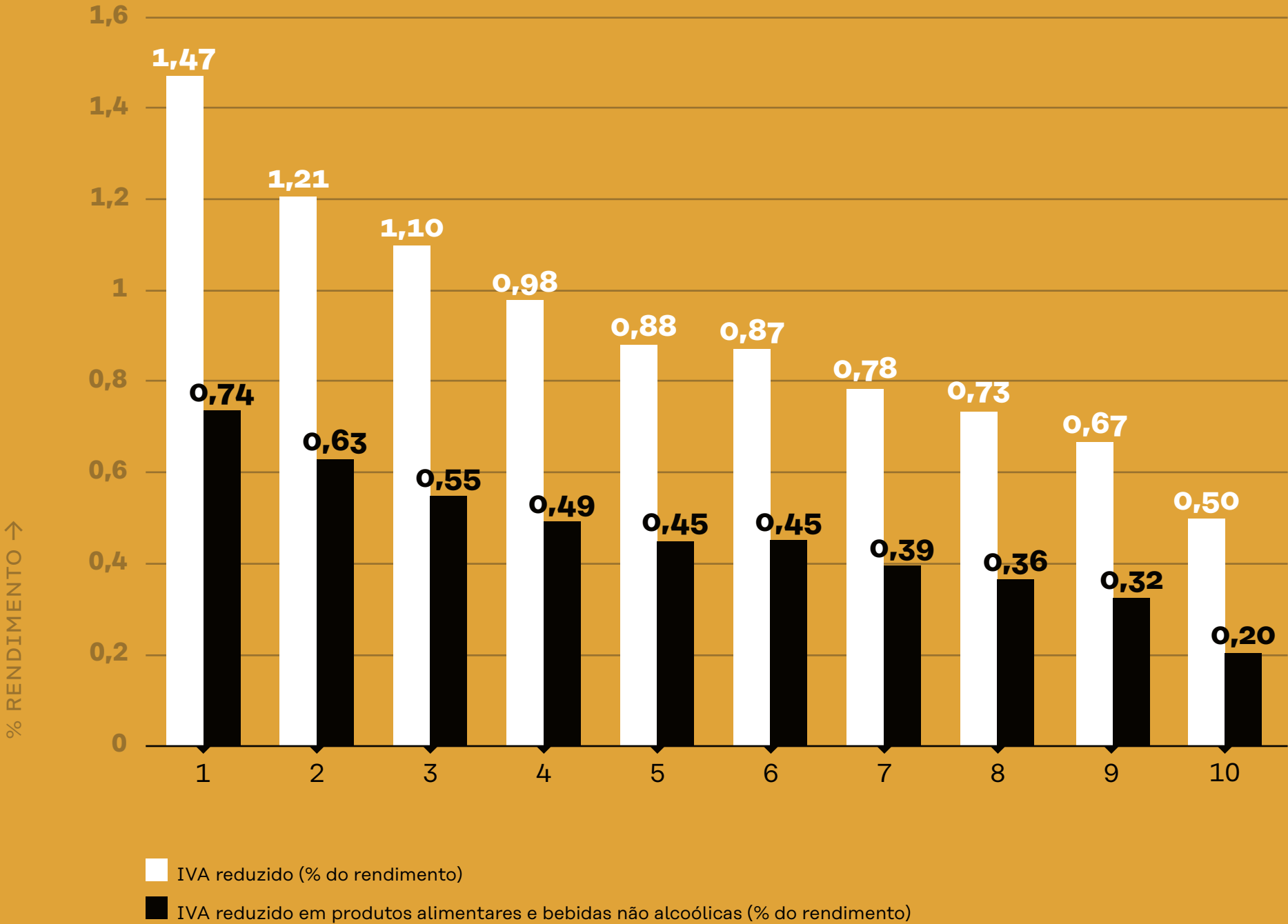


Apesar de a taxa normal responder pela maior parcela do IVA suportado em todos os decis de rendimento, o seu peso é superior nos decis mais altos, ao passo que o peso da taxa reduzida é superior nos decis mais baixos ([gráfico 4.6](#)). Esta estrutura de taxas cumpre assim o objetivo de desagregar os bens de consumo essencial, mitigando a regressividade do imposto. Em 2022, o desagravamento decorrente das taxas reduzida e intermédia e das isenções de IVA — ou seja, a poupança que resulta da existência destas taxas reduzidas, em função do tipo de consumo reportado pelas famílias — era de cerca de 0,5% do rendimento mensal declarado no decil mais elevado (324 euros/mês) e de cerca de 1,5% do rendimento declarado no decil mais baixo (170 euros/mês). A despesa com produtos alimentares e bebidas não alcoólicas representava 40% e 50% desses valores, respetivamente ([gráfico 4.7](#)).

CAPA
↗1
↘2
↗3
↘4
↗5
↘6
↗7
↘8
↗9
↘10

G4.7. Poupança decorrente do desagravamento de taxas por decil de rendimento

Fonte: IDEF, 2022

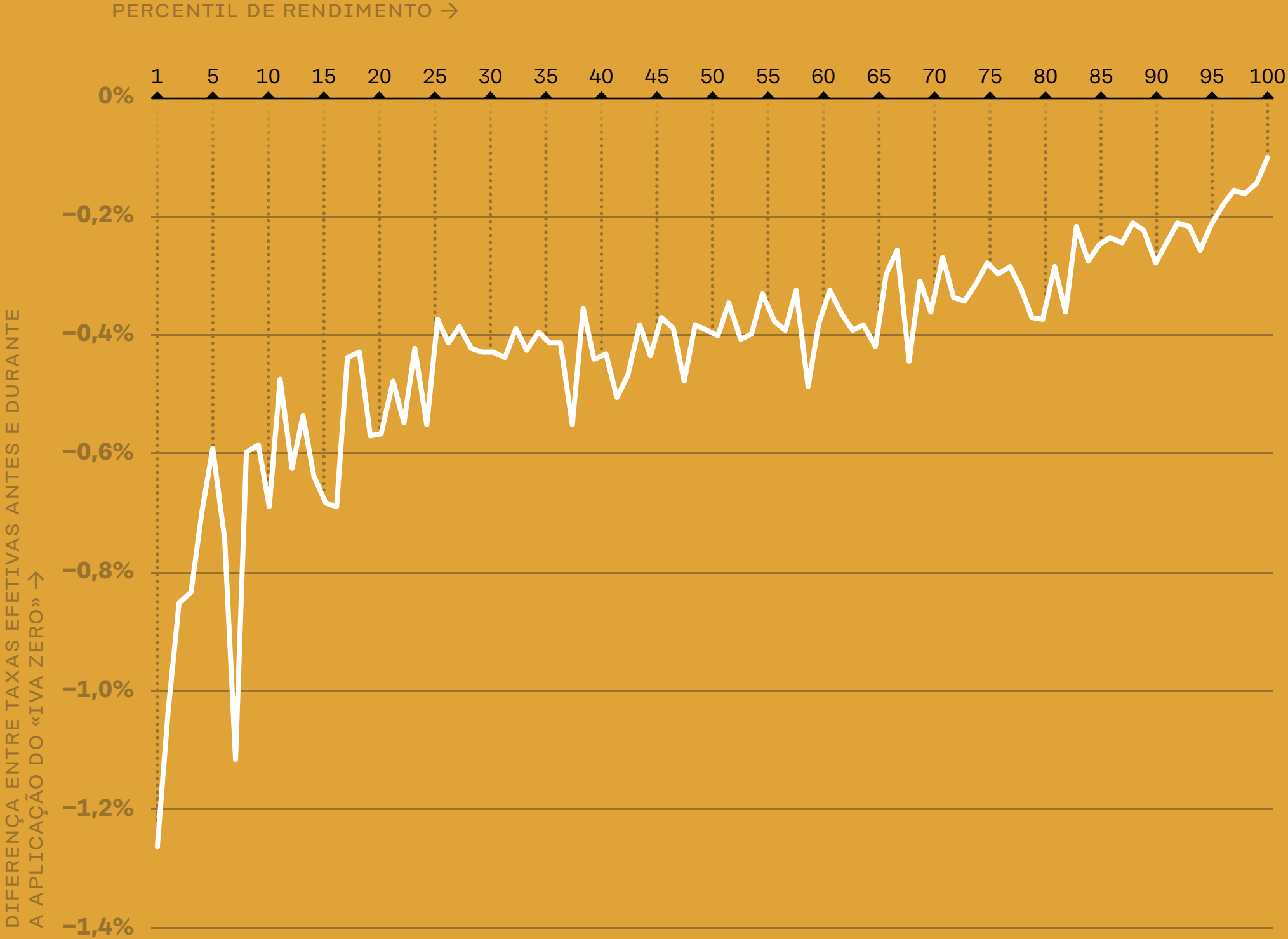


Durante um período de nove meses, em 2023, aplicou-se uma «taxa zero» a um cabaz limitado de 46 produtos alimentares. O [gráfico 4.8](#) (IDEF 2022) oferece uma visão da progressividade desta medida: por percentil de rendimento, mostra a diferença entre as taxas efetivas de IVA antes e depois da medida. Quanto mais negativa a linha branca, maior é o benefício do IVA zero. O que se observa no gráfico é que o IVA zero melhorou — ainda que marginalmente e com significativo custo fiscal — os índices de progressividade do IVA.

CAPA	
↗1	
↘2	
↗3	
↘4	
↗5	
↘6	
↗7	
↘8	
↗9	
↘10	

G4.8. Impacto do «IVA zero»

Fonte: IDEF 2022, cálculos dos autores



Países com mais desagravamentos de IVA

O sistema europeu do IVA permite que os Estados-membros apliquem taxas reduzidas a um conjunto amplo de bens e serviços. A par disto, o sistema contempla numerosas isenções, com carácter obrigatório ou de aplicação facultativa. A diferença entre a receita potencialmente resultante de uma taxa única e a receita resultante destes desagravamentos, num cenário de pleno cumprimento, é o chamado *VAT policy gap*.

Ao ano de 2023, o *VAT policy gap* correspondia, em média, a 50,5% da receita potencial de todos os Estados-membros (UE27). Os valores do *policy gap* variam muito entre os Estados-membros, desde 33,6% na Bulgária até 59,1% em Espanha. Portugal sacrifica 51,4% da sua receita potencial de IVA por força das taxas reduzidas (14,2%) e das isenções (37,2%), o sétimo valor mais alto da UE (Comissão Europeia, 2025).

Ainda que as taxas reduzidas possam ser eliminadas pelos Estados-membros, muitas isenções são obrigatórias por força do direito europeu — como acontece com os cuidados médicos ou os serviços de educação —, de onde resulta que nem todo o *policy gap* pode ser recuperado. O *actionable gap*, ou seja, a diferença resultante de taxas reduzidas e isenções facultativas,

representa em média 27,3% da receita potencial na UE e 31,5% em Portugal. No entanto, uma parcela importante da receita perdida em sede de IVA é recuperada por meio de outros impostos, como acontece com o Imposto do Selo pago por bancos e seguradoras, pelo que nem todo o *VAT gap* corresponde a uma perda real de receita para os Estados-membros.

Em contrapartida, a receita que perdemos com a evasão está significativamente abaixo da média europeia. Em 2023, o *VAT compliance gap* português era de apenas 3,6% da receita potencial, sendo a média na UE de 9,5%. Neste ponto, Portugal apresenta o quarto valor mais baixo de todos os Estados-membros.

A tributação do pecado

Os IEC são frequentemente chamados *impostos do pecado*, dado que visam desencorajar consumos perniciosos para o indivíduo ou para a comunidade. Porque os agregados familiares de menor rendimento despendem uma fração maior do seu orçamento nestes consumos, os IEC podem ter efeito regressivo. O Inquérito às Despesas das Famílias, de base quinquenal, regista informação detalhada sobre as despesas, rendimentos e características dos agregados

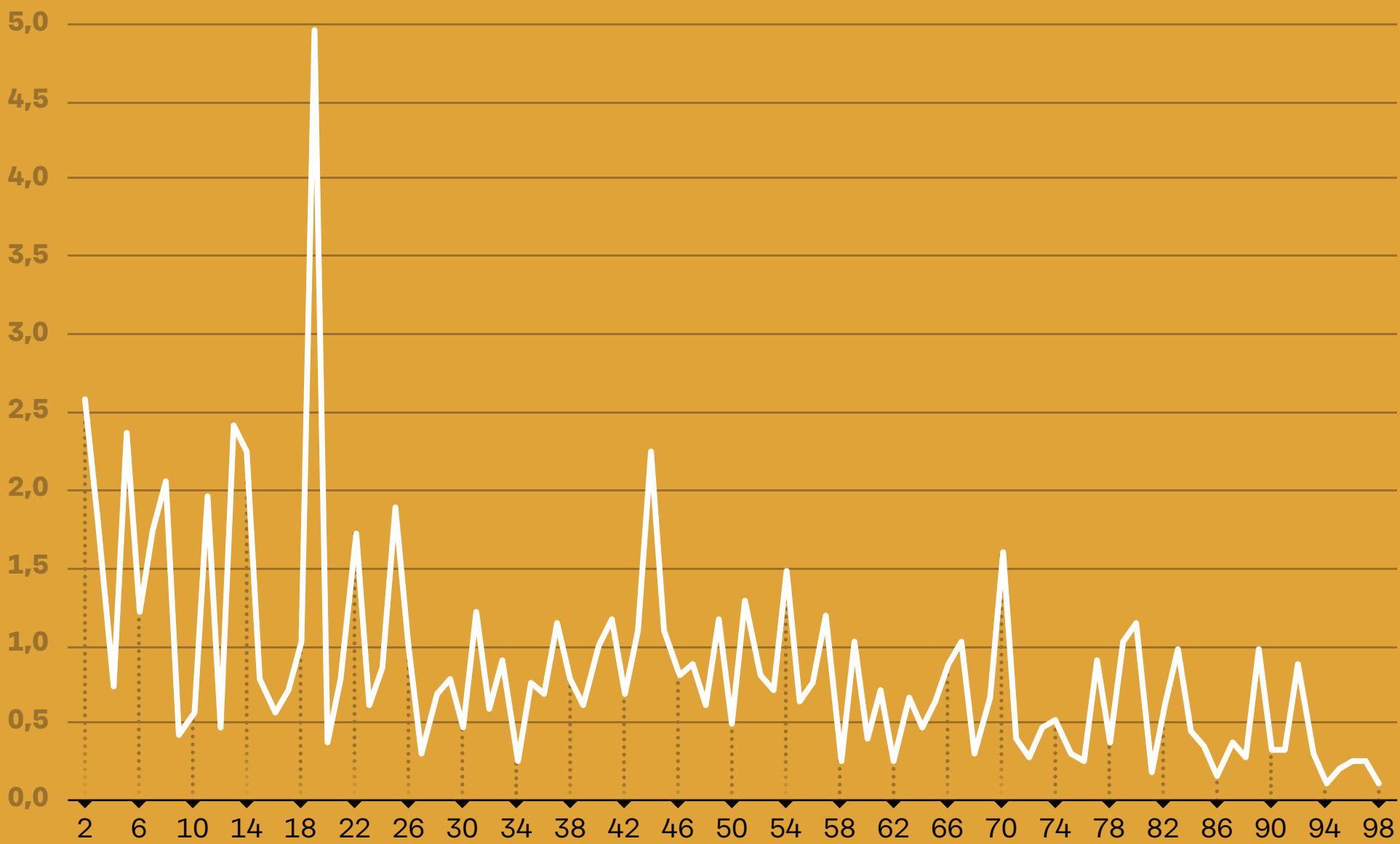
familiares residentes em Portugal, constituindo uma das mais abrangentes fontes de informação sobre o consumo das famílias portuguesas. O Inquérito às Despesas feito em 2022 permite-nos situar a distribuição social do consumo de bebidas alcoólicas, tabaco e combustíveis.

O peso da despesa com bebidas alcoólicas e tabaco é maior nas famílias mais pobres, confirmando a incidência regressiva do IABA e do IT. Quanto aos combustíveis, a situação é algo diferente: em proporção dos rendimentos brutos dos agregados, esta despesa atinge o seu máximo entre os percentis 20 e 40 da distribuição de rendimentos, sugerindo que entre os agregados mais pobres prevalece o uso dos transportes públicos, pelo que são os agregados com rendimentos intermédios, capazes de usar automóvel próprio, quem suporta a maior carga de ISP, em percentagem do seu rendimento ([gráficos 4.9 a 4.11](#)).

CAPA
↗1
↘2
↗3
↘4
↗5
↘6
↗7
↘8
↗9
↘10

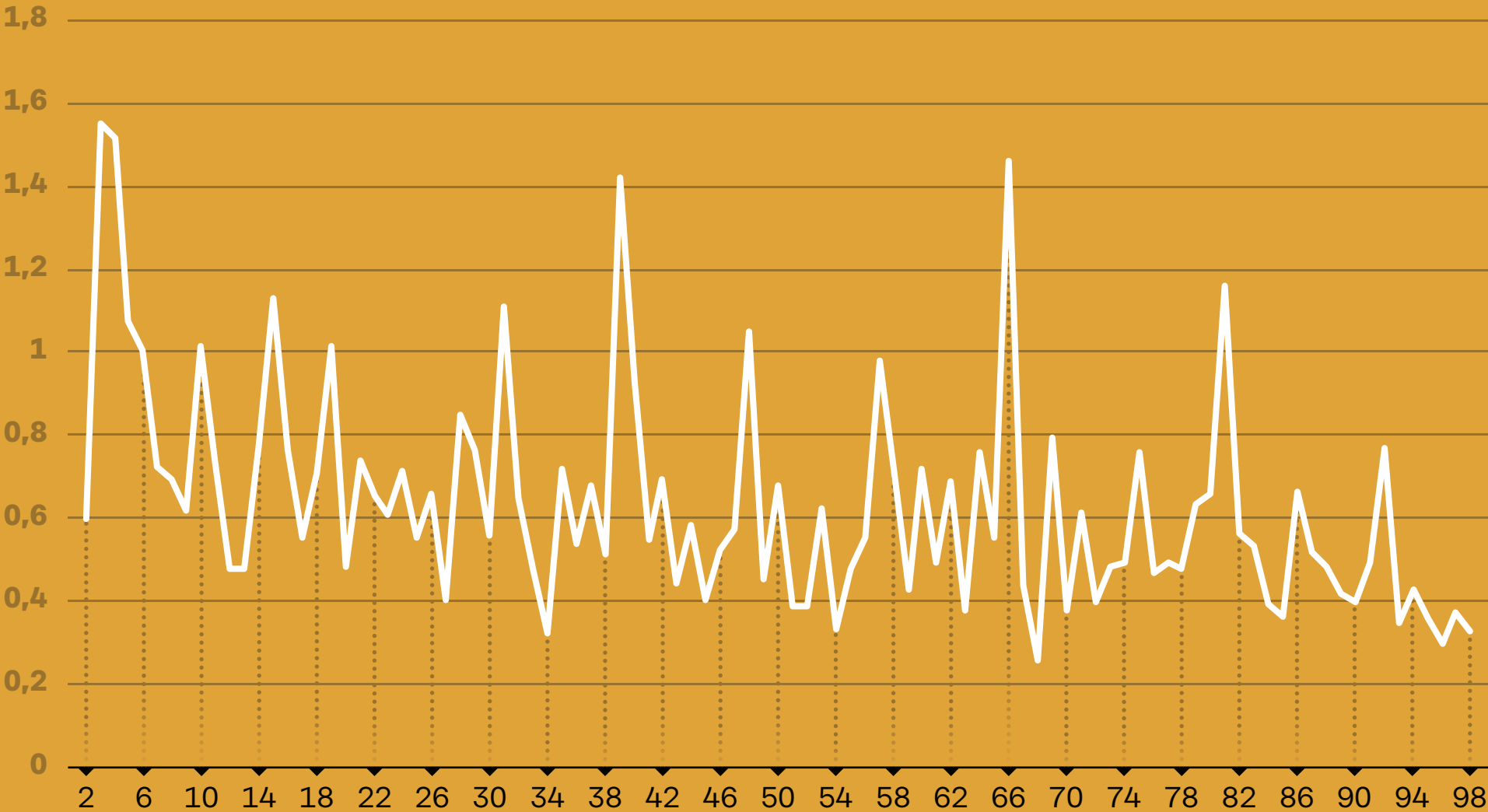
G4.9. Despesa com tabaco por percentil de rendimento, em percentagem do rendimento total, 2022

Fonte: IDEF, 2022



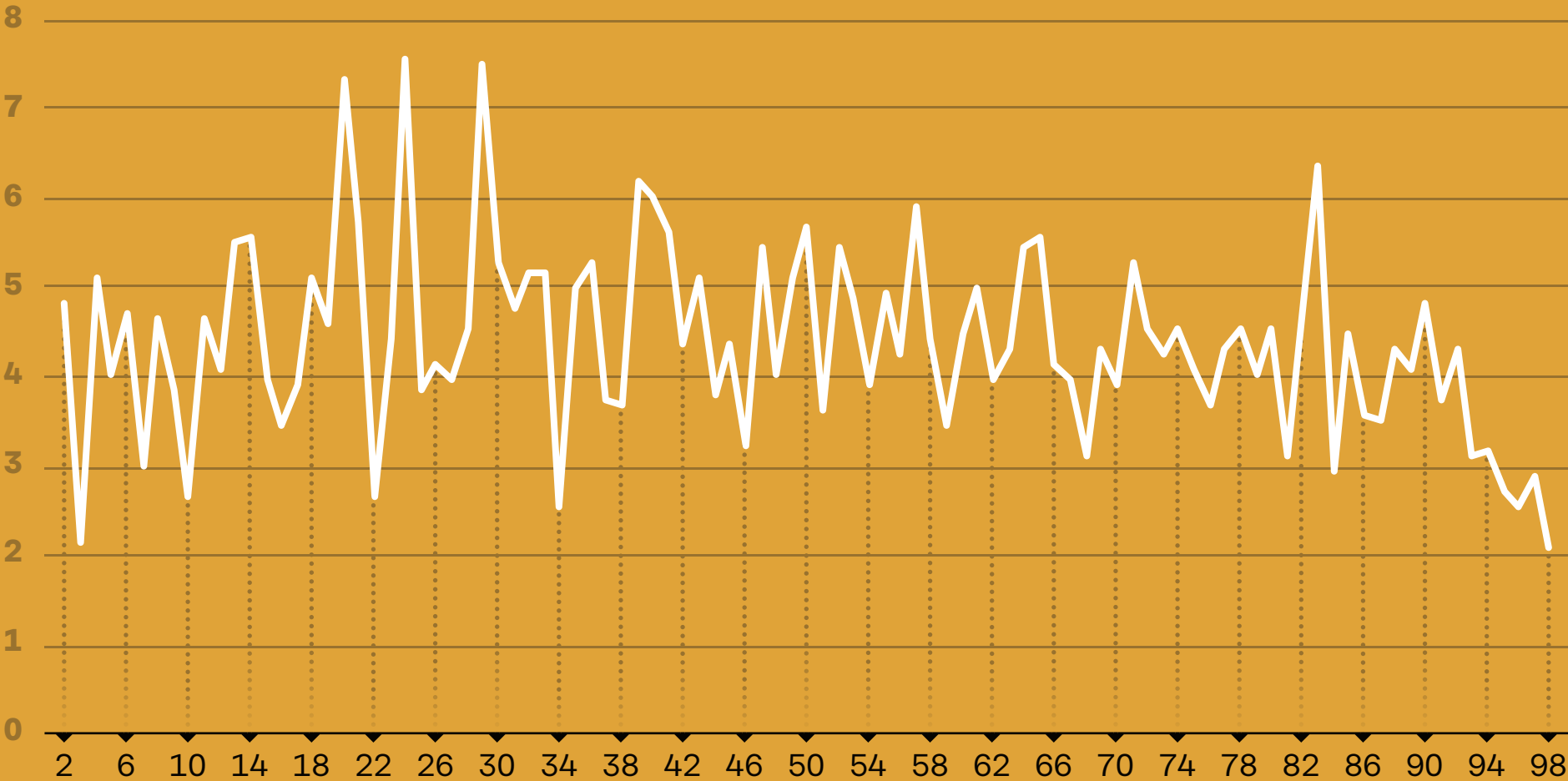
G4.10. Despesa com bebidas alcoólicas por percentil de rendimento, em percentagem do rendimento total, 2022

Fonte: IDEF, 2022



G4.11.
Despesa com
combustíveis
por percentil de
rendimento, em
percentagem
do rendimento
total, 2022

Fonte: IDEF, 2022

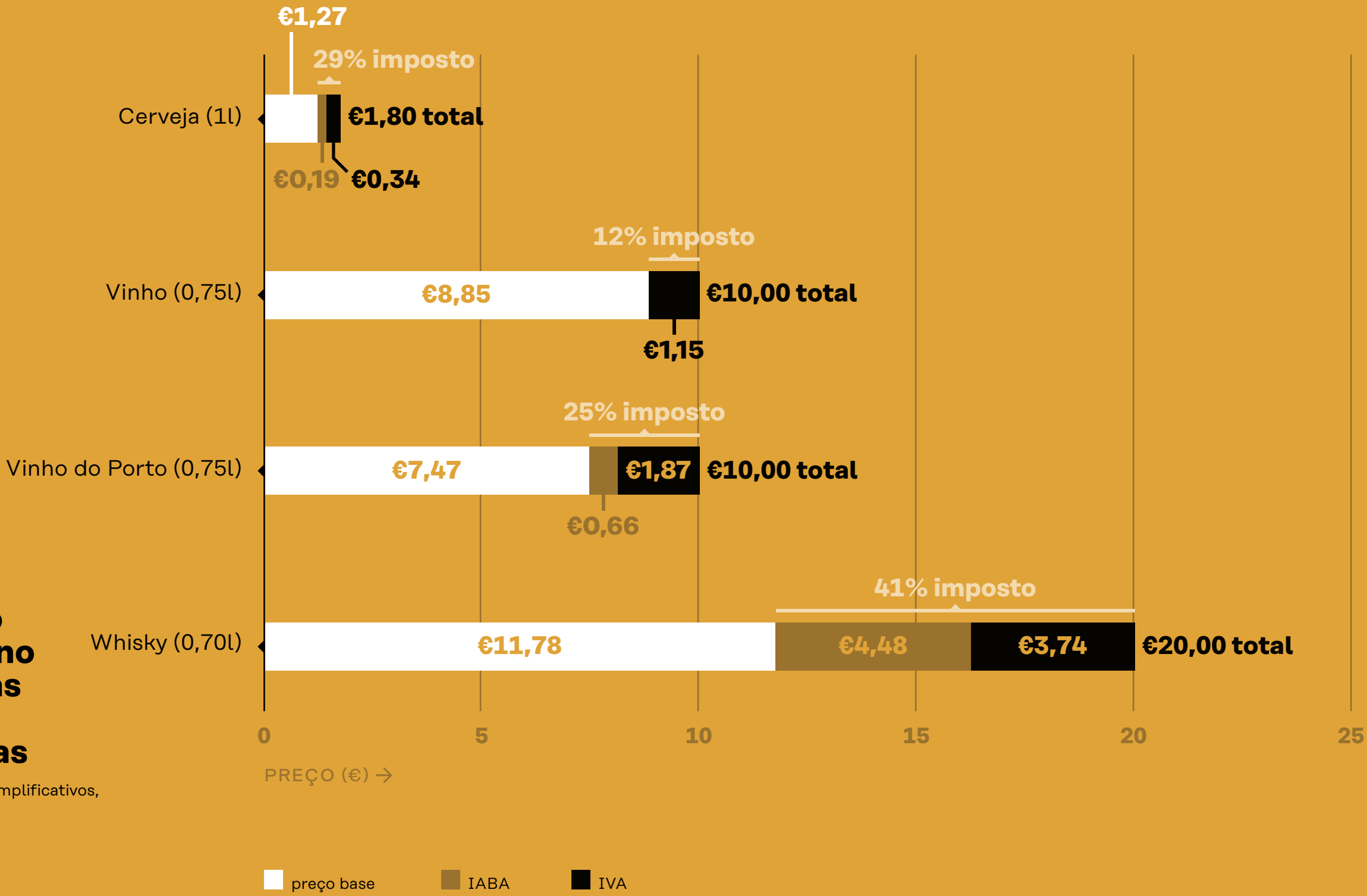


O imposto contido nos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo varia conforme a natureza dos produtos e pode atingir valores elevados. Se olharmos, por exemplo, para as bebidas alcoólicas à venda na grande distribuição e considerarmos uma amostra dos preços que aí se praticam, é fácil constatar as diferenças de tributação resultantes do IABA.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

G4.12.
Imposto
contido no
preço das
bebidas
alcoólicas

Fonte: Preços exemplificativos,
julho de 2026



A fiscalidade ambiental

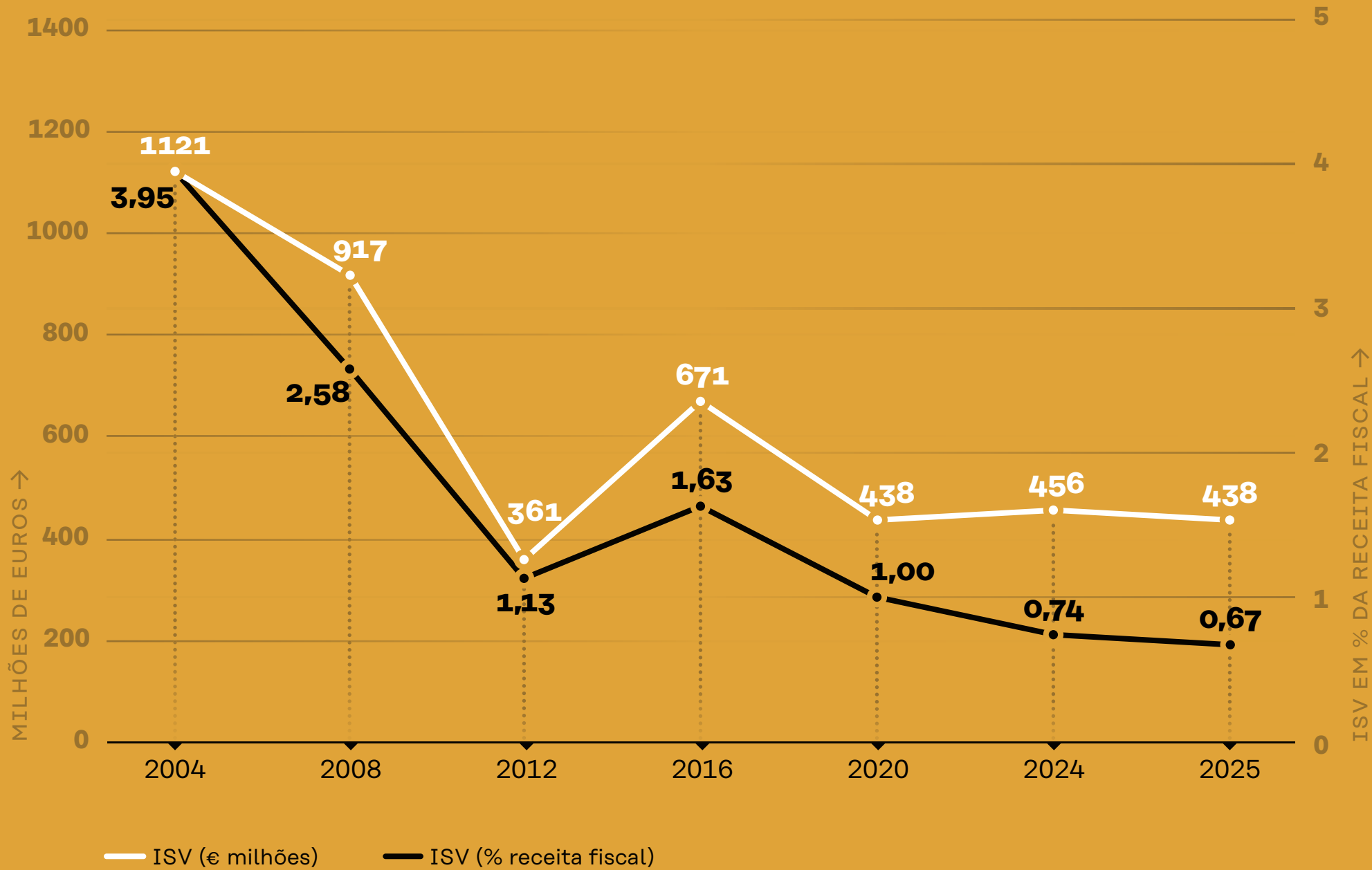
Em Portugal, existe um conjunto muito variado de tributos com finalidades ambientais, desde pequenas taxas sobre os resíduos até ao ISP. A tributação automóvel constitui talvez a área em que demos passos mais importantes na mobilização do sistema fiscal com vista à proteção do ambiente.

Desde 2007, o ISV devido na compra de veículos automóveis é calculado com base na cilindrada e nos níveis de emissão de CO₂. Essa base de cálculo pretende incentivar as marcas e os consumidores a comercializarem e adquirirem veículos menos poluentes, com motor convencional, híbrido ou 100% elétrico. No ano de 2025, de entre 395 671 automóveis ligeiros de passageiros ou mistos matriculados em Portugal, 81 360 (21%) eram elétricos e 102 560 (26%) eram híbridos (Estatísticas AT 2025). O IUC, pago todos os anos, é calculado de forma semelhante.

Se a fiscalidade ambiental pode ajudar à alteração de comportamentos, também traz desafios às finanças públicas, os quais se irão acentuar nos próximos anos. O contributo da tributação do automóvel e dos combustíveis para o orçamento é substancialmente menor do que no passado: em 2004, o IA (Imposto Automóvel) e o ISP geravam 14% de toda a receita fiscal; em 2025, o ISV e o ISP geram apenas 6,3%, sem dúvida uma consequência da progressiva eletrificação do parque automóvel.

G4.13.
Imposto sobre
Veículos e o
seu peso na
receita fiscal
(2004-2025)

Fonte: Conta Geral do Estado
2025



5. Património

O aforro é parte essencial da vida económica de famílias e empresas, permitindo-lhes proteger-se da incerteza quanto ao futuro e planearem decisões de longo prazo. O aforro pode assumir a forma de ativos muito diferentes, sejam ativos mobiliários — como ações, depósitos bancários ou participações em fundos de investimento —, sejam ativos imobiliários, como terrenos, propriedades comerciais ou imóveis de habitação.

Tal como sucede, por regra, noutros países, o sistema fiscal português não tributa todos os elementos do património pessoal, concentrando-se sobre o património imobiliário. O IMI possui natureza periódica, onerando os imóveis todos os anos, com base no seu valor patrimonial tributário (VPT). O IMT incide sobre a transmissão onerosa dos imóveis, com base no respetivo valor de venda ou no VPT, consoante o que seja maior. O VPT é determinado através de uma fórmula que assenta em indicadores objetivos, como o valor médio de construção, a área do imóvel, a sua afetação, a localização e a proximidade a infraestruturas, os elementos de qualidade e conforto e a vetustez, não correspondendo, portanto, ao valor de mercado ou ao preço de venda dos imóveis.

Na transmissão gratuita ou onerosa de imóveis, há lugar ainda para o Imposto do Selo, constituindo este, no entanto, receita da administração central e não dos municípios.

Esta concentração sobre o património imobiliário é comum noutros países. Os impostos sobre o património global (*wealth taxes*) são raros, ainda que possamos encontrá-los em países como a Suíça, a Espanha ou a Noruega. Há também países que tributam a renda imputada (*imputed rent*), decorrente do uso de habitação própria, um rendimento fictício que corresponde à poupança de que o proprietário beneficia pelo facto de não ter de recorrer ao mercado de arrendamento. No caso do sistema fiscal espanhol, a renda imputada ao uso de segundas habitações, calculada enquanto percentagem do valor cadastral do imóvel, é tida como tributável para efeitos do imposto sobre o rendimento individual.

Portugal é um dos países europeus com maior percentagem de famílias a viverem em casa própria: segundo os dados mais recentes da OCDE (2022), perto de 80% dos agregados familiares. O valor do património imobiliário das famílias portuguesas tem vindo a aumentar, beneficiando sobretudo do aumento do preço da habitação nos últimos anos. Segundo o mais recente Inquérito à Situação Financeira das

Famílias, realizado pelo Banco de Portugal e pelo Instituto Nacional de Estatística em 2021, 40% dos inquiridos são proprietários de mais do que um imóvel e, destes imóveis, 62% são moradias ou apartamentos. Da amostra dos arrendatários, 63% prefeririam comprar casa, mas afirmam não ter condições financeiras para o fazer.

O Índice de Preços da Habitação, construído pelo INE, revela que, entre o terceiro trimestre de 2015 e o período homólogo de 2025, o índice nominal de preços da habitação aumentou quase 170% em Portugal, muito acima da subida do salário médio no mesmo período. A elevada prevalência de proprietários entre as famílias portuguesas torna-as particularmente sensíveis às flutuações do mercado imobiliário: quando as casas valorizam, o valor do seu património aumenta; em períodos de quebra do mercado, o seu património diminui. Por outro lado, sendo a habitação simultaneamente um bem de consumo e de investimento, são as famílias que detêm segundas habitações que mais beneficiam da valorização do seu património imobiliário, uma vez que esses ativos são os que podem efetivamente gerar fluxos de rendimento.

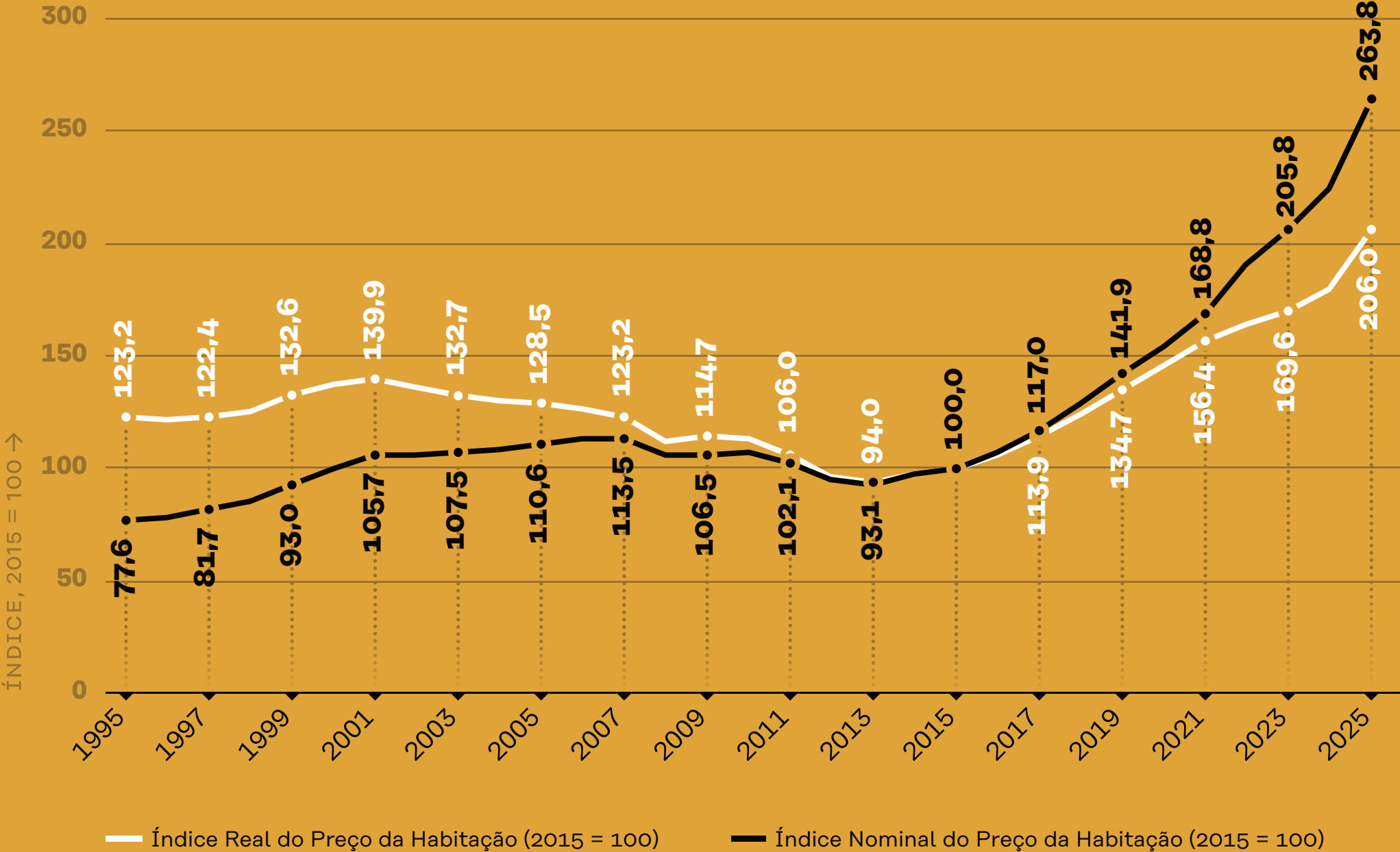
Segundo dados da OCDE, em termos reais, isto é, descontando a inflação, o preço da habitação em Portugal aumentou 80% entre 2015 e 2024. Para quem não tem casa própria — incluindo os jovens ou famílias de baixos rendimentos —, este valor traduz uma perda real de poder de compra. Para os proprietários, em especial os que detêm mais do que um imóvel, representa um considerável ganho financeiro (gráfico 5.1).

A valorização do mercado de habitação em Portugal tem tido reflexos importantes também para os municípios. Entre 2014 e 2024, a receita total do IMT passou de 487 milhões de euros para 1 728 milhões de euros, um aumento de 255%. Entre 2014 e 2024, o peso deste imposto nas receitas municipais agregadas aumentou de 19,3% para 42,4%. O município de Lisboa, por si só, obteve, em 2024, cerca de 305 milhões de euros em receita de IMT, o que corresponde a mais de 17% da receita total deste imposto (Anuário Financeiro dos Municípios, 2024).

CAPA
↗1
↘2
↗3
↘4
↗5
↘6
↗7
↘8
↗9
↘10

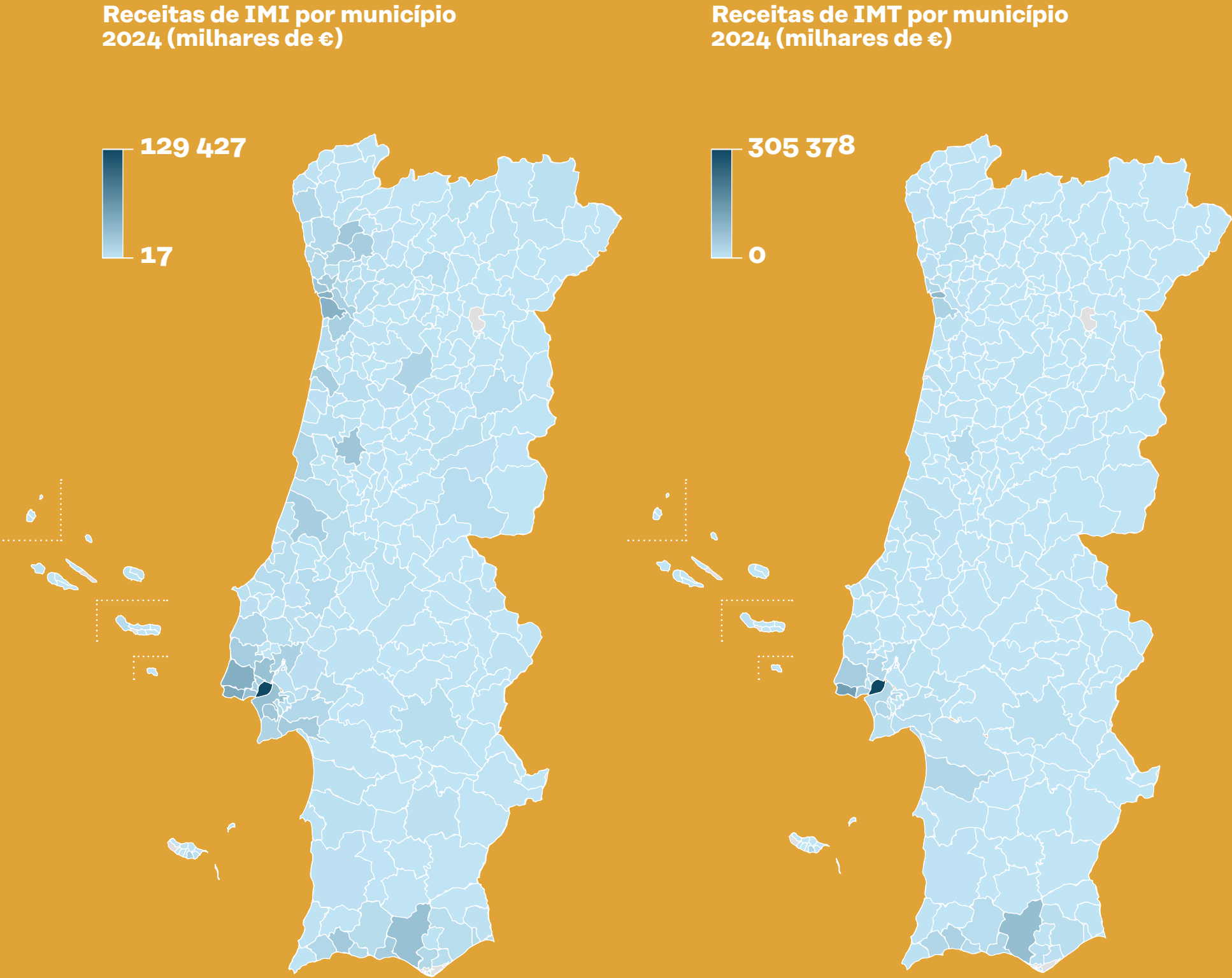
G5.1. Índice (real e nominal) dos preços da habitação em Portugal, 1995-2025

Fonte: OCDE, Analytical House Prices Indicators, 2025



G5.2. Receita anual de IMI e IMT por município, 2024

Fonte: INE, Receitas (milhares de €) das câmaras municipais por Localização geográfica (NUTS — 2024) e Classificador económico (Receitas), 2023; Direção-Geral das Autarquias Locais



A modelação do IMI e do IMT

Os municípios não se limitam a receber a receita do IMI, dispondo de algum poder de adaptação do imposto. Têm o poder de fixar a taxa do IMI relativo aos prédios urbanos, num intervalo entre 0,3% e 0,45%. Além disso, podem estabelecer agravamentos e desagravamentos variados, nomeadamente para famílias com dependentes, zonas de reabilitação urbana, imóveis arrendados ou prédios devolutos em zonas de pressão urbanística. Quanto a estes, a lei admite um agravamento da taxa do IMI até ao múltiplo de 40, no caso de pessoas coletivas. Em 2024, apenas 64 municípios fizeram uso deste agravamento, que incidiu sobre cerca de 7000 imóveis (AT/Agência Lusa).

Independentemente da opção do município, os prédios rústicos e os prédios urbanos de baixo valor destinados a habitação própria de contribuintes com baixos rendimentos estão isentos do IMI. Estão também isentos os contribuintes que adquiram casa para habitação própria e permanente, por regra durante três anos, e só quando estejam em causa imóveis de baixo valor e rendimentos limitados também. Em 2025, a despesa fiscal verificada com esta isenção

foi de cerca de 60 milhões de euros (Relatório da Despesa Fiscal, 2025).

Em agosto de 2024, entrou em vigor o «IMT Jovem», uma medida emblemática de desagravamento fiscal com o objetivo de facilitar o acesso dos jovens ao mercado da habitação e contribuir para a sua fixação em Portugal. O «IMT Jovem» compreende uma isenção integral de IMT e de Imposto do Selo para a primeira aquisição de prédios urbanos para habitação própria e permanente por jovens com idade igual ou inferior a 35 anos. O benefício isenta o pagamento de imposto na totalidade se o valor da aquisição for inferior a 330 539 euros, em 2026, e aplica-se parcialmente se este valor for inferior a 660 982 euros. Acima deste montante, não se aplica qualquer isenção. Em 2024, a despesa fiscal com esta medida foi de cerca de 90 milhões de euros. Em 2025, este valor subiu para 302 milhões de euros (Relatório da Despesa Fiscal, 2024 e 2025).

As transmissões gratuitas

O Imposto do Selo constitui um dos impostos mais antigos do nosso sistema fiscal, remontando ao século XVII. Originariamente incidente sobre atos documentados, o selo alarga-se

hoje a um conjunto muito variado de realidades, onerando por vezes aquilo que os grandes impostos sobre o rendimento, património e consumo não oneram, outras vezes sobrepondo-se a eles. Trata-se de um imposto muito inconsistente na sua aplicação, que se estende das operações financeiras ao jogo do bingo, das operações imobiliárias aos anúncios publicitários, com taxas fixas nuns casos, variáveis noutros.

Desde que, em 2004, se aboliu o Imposto de Sucessões e Doações, é apenas em sede de Imposto do Selo que se tributam as transmissões gratuitas. As transmissões gratuitas em vida ou por morte (doações, heranças) em benefício de cônjuge, unido de facto, ascendentes ou descendentes estão excluídas deste imposto. As transmissões gratuitas restantes, sujeitas a imposto à taxa de 10%, geraram uma receita de 96 milhões de euros em 2024, 4% da receita do selo ou 0,1% da receita fiscal total (Estatísticas AT 2025).

O grande imobiliário

O grande património imobiliário é sujeito, desde 2017, a um imposto especial, o adicional ao IMI. Ao adicional ficam sujeitos todos os contribuintes que sejam titulares de prédios urbanos

com VPT conjunto acima de 600 000 euros. O adicional apenas se aplica a prédios de habitação e terrenos para construção. Para as pessoas coletivas, a taxa é de 0,4%. Para as pessoas singulares, a taxa progride de 0,7% no caso de ativos entre 600 000 euros e 1 milhão de euros para 1% no caso de ativos acima desse valor.

Ainda que tenha sido concebido como mecanismo de tributação das grandes fortunas, o adicional ao IMI abrange atualmente um número significativo de contribuintes. Em 2025, o adicional alargou-se a 19 002 pessoas singulares e 82 818 pessoas coletivas, abrangendo mais de 613 000 prédios. A receita gerada foi de 41 milhões de euros no que respeita aos contribuintes singulares e de 135 milhões quanto às pessoas coletivas. Os 176 milhões de euros gerados autonomamente pelo adicional equivalem a 10,6% da receita do IMI. Os destinatários da receita não são os mesmos, porém: a receita do IMI é da titularidade dos municípios, ao passo que o adicional é atribuído à administração central, estando consignado por lei ao Fundo de Estabilização da Segurança Social. No quadro da receita da administração central, o adicional ao IMI representava 0,2% de toda a receita fiscal em 2025; e o que era cobrado aos contribuintes singulares, 0,06% (Estatísticas AT 2025, CGE 2025).

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

A monocultura do património

Os impostos sobre o património imobiliário constituem uma das principais fontes de receita dos municípios portugueses. A atribuição do IMI e do IMT aos municípios assenta na ideia de que estes impostos representam a contrapartida da manutenção das infraestruturas de que os proprietários beneficiam e na circunstância de esta ser uma base estática, que não gera um risco de deslocação de um município para outro, diferentemente do que sucede com o rendimento. Em muitos casos, no entanto, existe uma dependência excessiva destas receitas, com efeitos perversos na gestão orçamental dos municípios, desde logo os riscos associados à volatilidade do mercado imobiliário, que podem afetar a receita dos impostos sobre as transações, como o IMT.

Em 2024, os impostos representavam 31% da receita municipal; dos 4 052 milhões de euros em impostos diretos, 3 229 milhões provinham do IMI e do IMT (Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2024). Estes números escondem diferenças importantes. Nos municípios mais pequenos, preponderam as transferências do Estado, tendo menos relevo as receitas fiscais. Nos maiores, os impostos chegam a responder por 40-50% de toda a receita, com larga preponderância da tributação do património. Nos municípios com um mercado imobiliário mais dinâmico e valorizado, o IMT pode, por si só, constituir a principal fonte de receita, pelo menos transitoriamente. Em 2024, o IMT representava 26% da receita total em Lisboa, 27% no Porto, 39% em Cascais, 47% em Loulé.

6. Benefícios

Os benefícios fiscais são normas com caráter excecional, que servem para incentivar determinados comportamentos, revelando assim as prioridades de política pública em cada momento. Os benefícios podem assumir formas variadas, como isenções, taxas reduzidas ou deduções à matéria coletável ou à coleta. Muitos benefícios têm caráter pontual, sendo inscritos nas leis do Orçamento do Estado; outros têm caráter duradouro, integrando o Estatuto dos Benefícios Fiscais ou as codificações de cada imposto. A par destes, existem ainda desagravamentos estruturais, que se justificam por princípios e razões intrínsecas do sistema, não possuindo caráter excecional, como é o caso do mínimo de existência ou do quociente conjugal em sede de IRS.

A noção de *despesa fiscal* procura exprimir o impacto dos benefícios na receita fiscal. Os Estados-membros da UE e da OCDE calculam a despesa fiscal pelo método da *receita cessante*, que pressupõe que o comportamento dos agentes económicos não se altera quando os benefícios são eliminados. Este método tem a vantagem da simplicidade, porque não depende de hipóteses sobre o comportamento da base tributável, e permite retratar facilmente prioridades políticas e

fazer a sua comparação internacional. Tem, porém, a desvantagem de não refletir com rigor a receita efetivamente perdida sempre que os agentes económicos reajam fortemente aos agravamentos de imposto. No limite, a eliminação de um benefício pode simplesmente fazer desaparecer a base tributável, questão para a qual os Relatórios da Despesa Fiscal têm chamado a atenção.⁸

A proliferação dos benefícios fiscais é grande em Portugal. Em 2025, havia 781 benefícios ativos, dos quais cerca de 28% com valor superior a 1 milhão de euros, 33% abaixo desse valor e 39% não quantificados, sobretudo pela sua pequena expressão ([gráfico 6.1](#)). A despesa fiscal era então estimada em 23 477 milhões de euros, da qual, porém, uma parcela de cerca de 60% resultava das taxas reduzidas de IVA, havendo outra parcela significativa que resultava do regime dos residentes não habituais, com especificidades ([gráfico 6.2](#)).

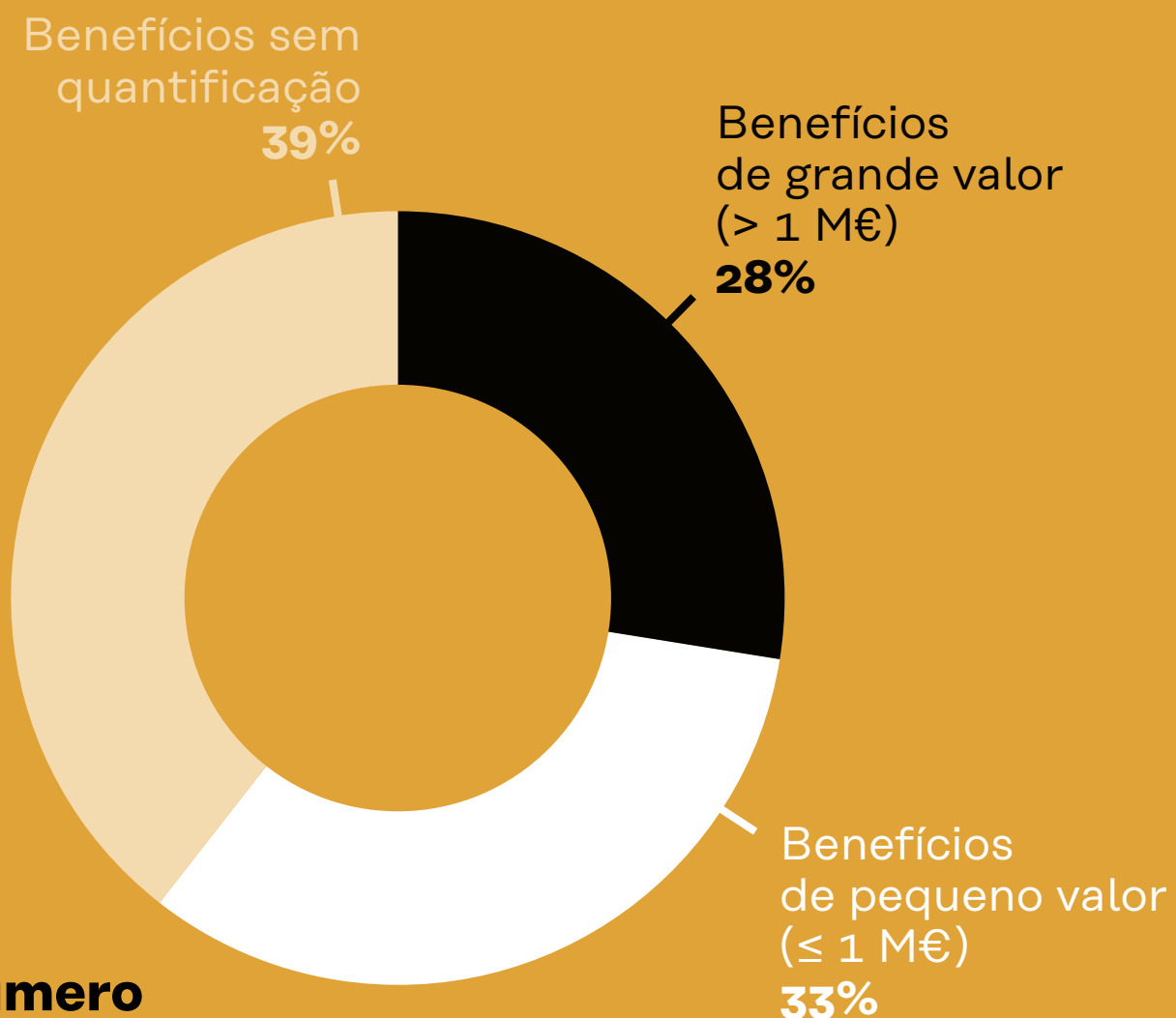
A Global Tax Expenditure Database mostra que, para os 20 países que reportam informação, em 2023 os Estados-membros da UE com maior peso da despesa fiscal no PIB eram os Países Baixos (14,5%), a Finlândia (12,3%), a Letónia (7,9%), a Grécia (7,8%) e a Suécia (7,2%) ([gráfico 6.3](#)). As dificuldades na medição e reporte podem, contudo, tirar algum rigor à comparação internacional.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

Em 2024, foi instituída a Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-TAX), com a função de avaliar a eficácia dos benefícios fiscais e pronunciar-se sobre a sua manutenção. Até hoje, são muitos os benefícios e desagravamentos para os quais continua a faltar quantificação adequada. No parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2024, estima-se que cerca de 64% dos benefícios em sede de IRS não se encontrem quantificados, bem como 60% dos que respeitam ao IVA ou 28% em sede de Imposto

do Selo ([gráfico 6.1](#)). Os problemas de controlo não se cingem ao cálculo da despesa, abrangendo também a aplicação dos benefícios. Em 2023, havia 93 contribuintes que usufruíam do regime do residente não habitual apesar de manterem dívidas fiscais num total de 17 milhões de euros. Os problemas *ex post* afetam muitos outros benefícios em vigor: uma vez atribuídos, é diminuta a fiscalização sobre os beneficiários.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

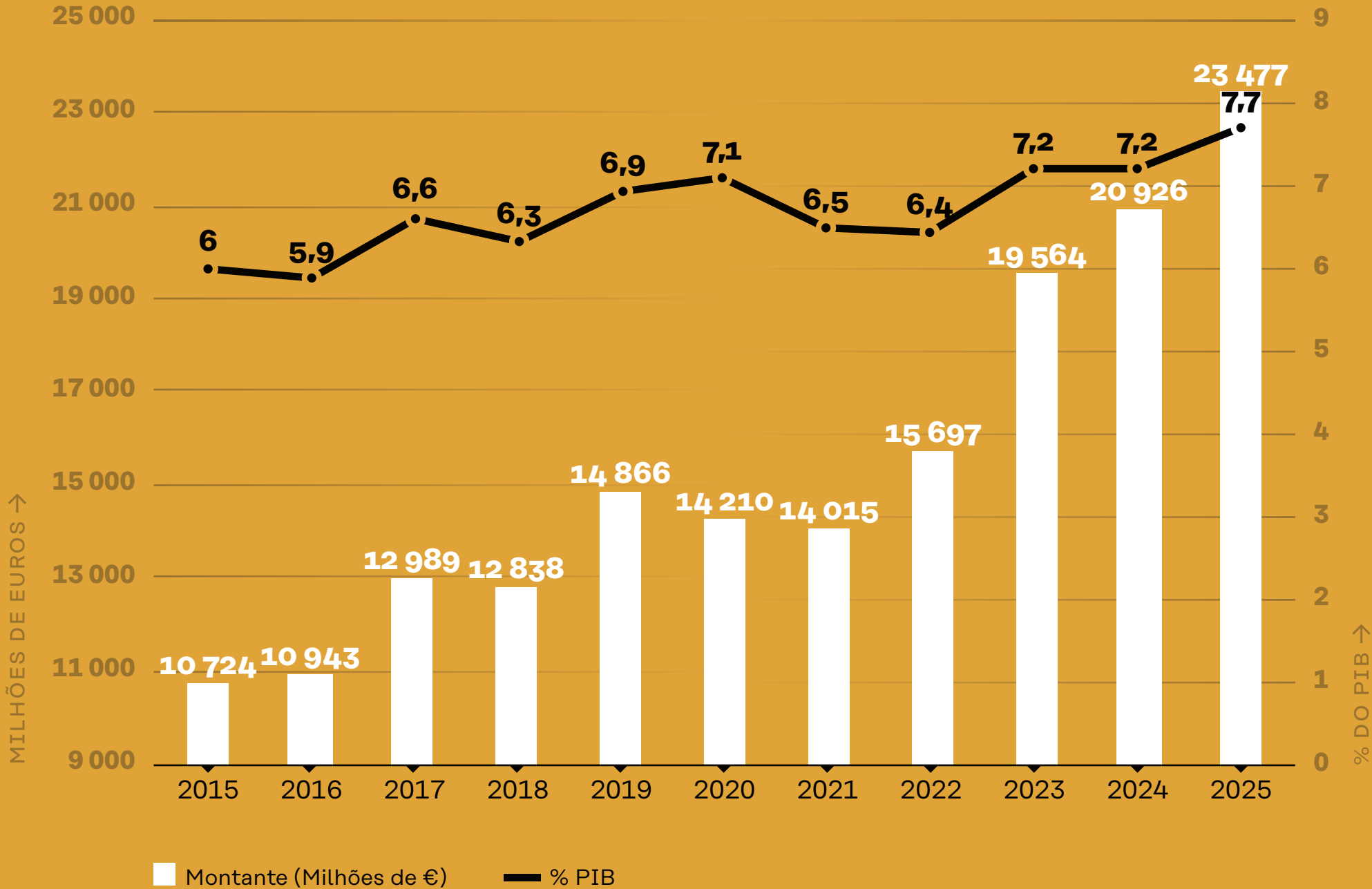


G6.1. Número de benefícios fiscais por dimensão da despesa fiscal gerada

Fonte: Relatório da Despesa Fiscal, 2025

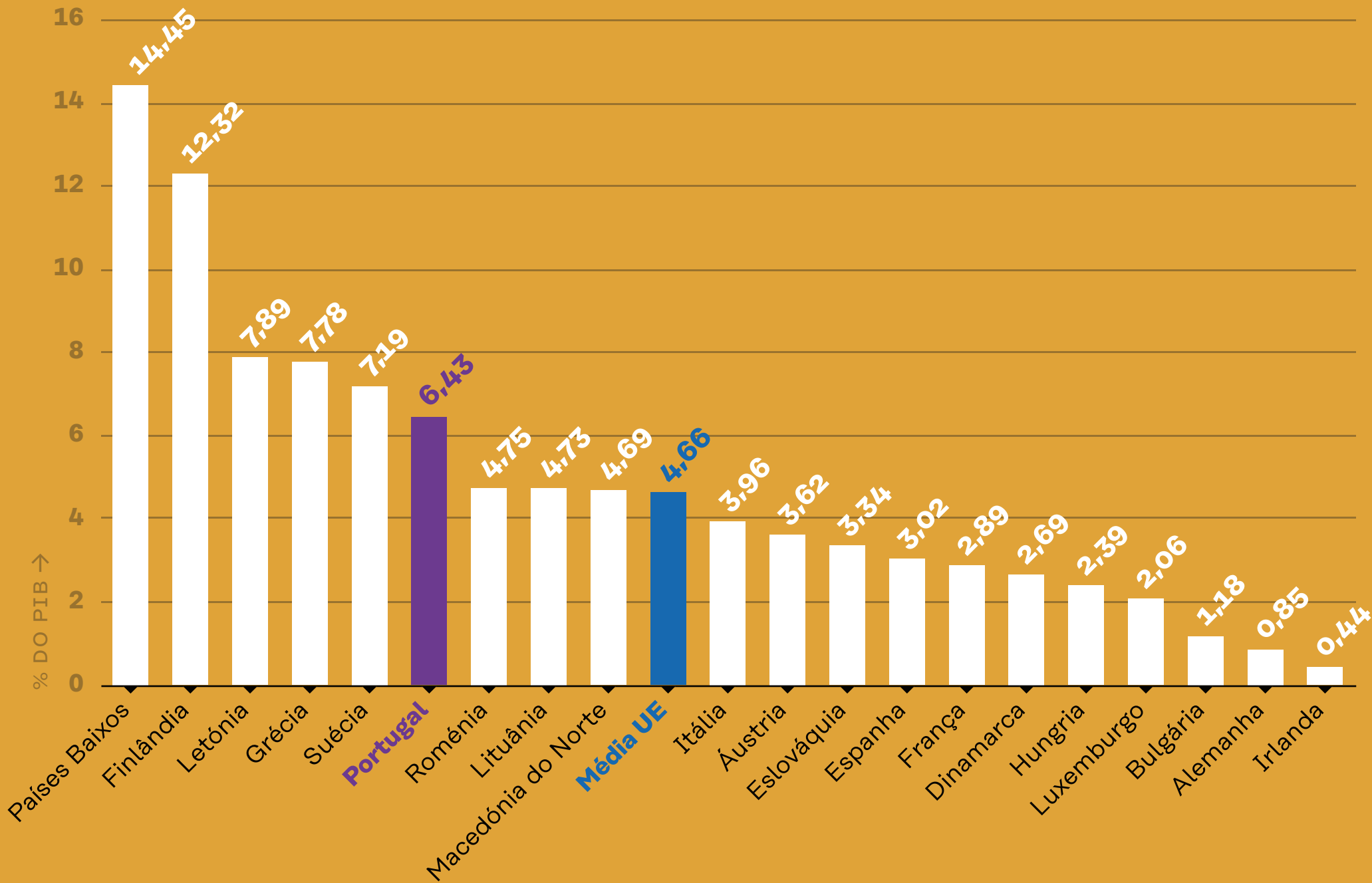
G6.2. Evolução da despesa fiscal, 2015-2025

Fonte: Relatório da Despesa Fiscal, 2025



G6.3. Despesa fiscal em percentagem do PIB, seleção de países europeus, 2023

Fonte: Global Tax Expenditure Database, acedido em fevereiro de 2026



Residentes não habituais

O regime dos Residentes Não Habituais (RNH) foi criado em 2009 e entrou em aplicação em 2010. O regime fixava uma taxa única de IRS de 20% para os rendimentos do trabalho dependente ou independente de contribuintes com atividades de «elevado valor acrescentado» que deslocassem domicílio para Portugal. Ao mesmo tempo, isentavam-se todos os rendimentos obtidos fora de Portugal, desde que tributados no país de origem, incluindo, numa primeira fase, as pensões.

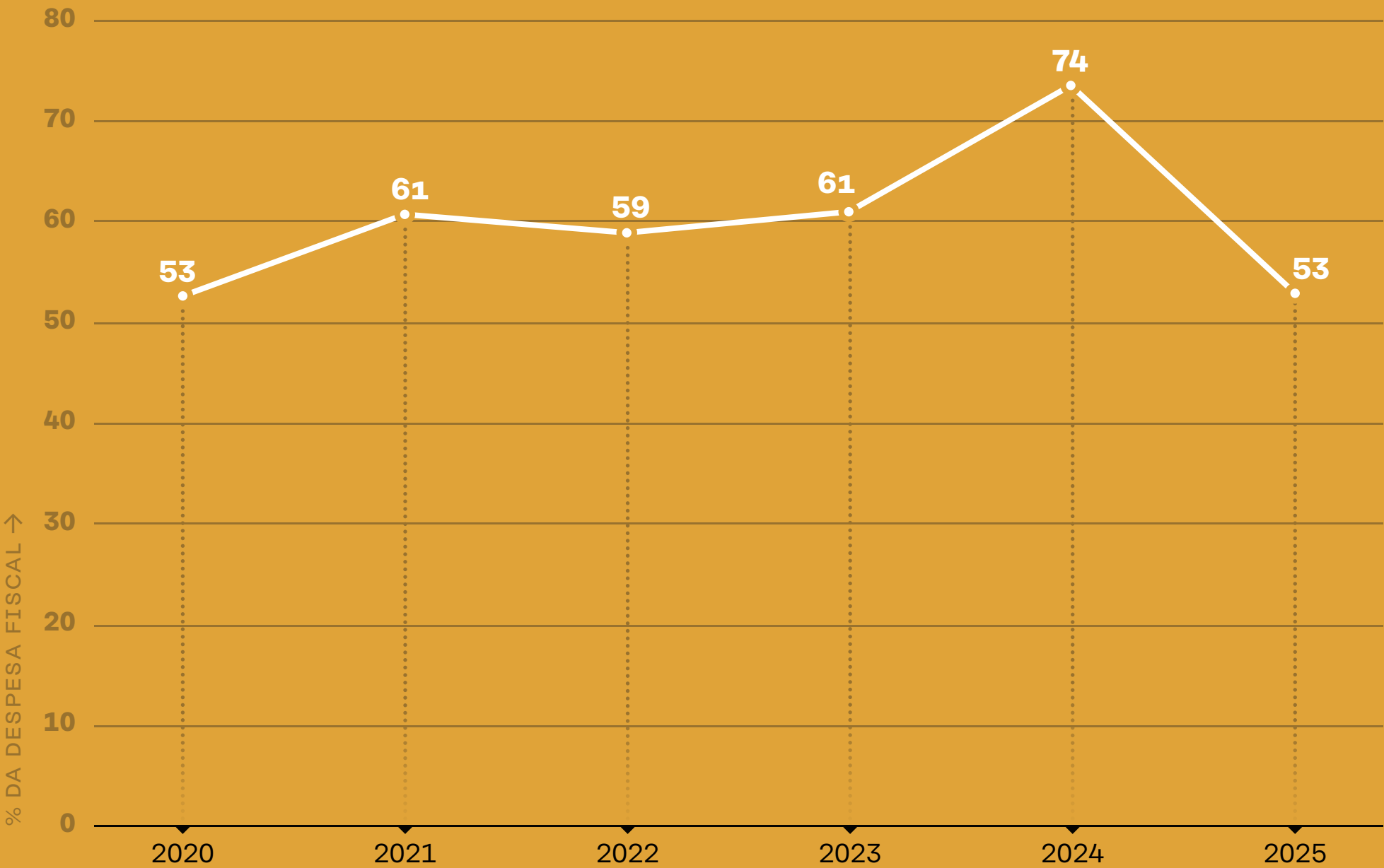
O regime dos RNH inseria-se numa tendência internacional de concorrência fiscal e disputa pelo trabalho qualificado. Ao longo dos últimos anos, tem-se assistido a uma diminuição generalizada das taxas marginais de imposto aplicáveis a contribuintes com rendimentos mais elevados e maior mobilidade internacional. Na UE, o número de regimes excecionais destinados a atrair não residentes com rendimentos ou qualificações elevadas cresceu de 5 em 1995 para cerca de 28 em 2020 (Flamant *et al.*, 2021).

Enquanto esteve em vigor, o regime dos RNH representou uma parcela significativa da despesa fiscal do IRS, correspondendo a 1854 milhões de euros em 2025. Apesar do fim do regime do RNH em janeiro de 2024, os indivíduos já abrangidos mantêm o direito aos benefícios fiscais previstos, pelo que o programa continua a gerar despesa fiscal ao ano de 2025 (e, previsivelmente, nos próximos anos). Ainda assim, é questionável que esteja em causa uma despesa efetiva, na medida em que o desaparecimento do regime não implicaria necessariamente a recuperação desses montantes em receita de imposto ([gráfico 6.4](#)).

A partir de 2024, o regime dos RNH foi substituído pelo Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (IFICI), com aplicação mais limitada. Apesar de manter a ideia de atrair indivíduos com atividades de elevado valor acrescentado através de uma tributação dos rendimentos do trabalho com taxa fixa de IRS de 20%, o regime do IFICI é mais restritivo quanto às atividades elegíveis e não abrange pensionistas. Em 2025, a despesa fiscal originada por este benefício somava 9 milhões de euros.

G6.4. Despesa fiscal no regime de RNH em percentagem da despesa fiscal total em IRS, 2020-2025

Fonte: Relatório da Despesa Fiscal, 2025



Pessoas com deficiência

As pessoas com deficiência têm um tratamento tributário especial em vários impostos, como o IRS, o IVA, o IUC e o ISV. Estes benefícios procuram corrigir a assimetria de partida dos indivíduos com deficiência. É um exemplo de *tagging* no desenho de impostos, ou seja, do uso de características verificáveis — neste caso, por especialistas de saúde — para melhorar a informação relativamente à capacidade de cada indivíduo para gerar rendimento.

Os benefícios associados à situação de deficiência são atribuídos às pessoas com um grau de incapacidade fiscalmente relevante igual ou superior a 60%. A caracterização da situação depende do tipo de deficiência, definitiva ou temporária, do grau da deficiência e do prazo de validade da mesma, quando relativo a deficiência temporária. No ano de 2023, cerca de 460 000 contribuintes terão beneficiado deste tipo de regime, que em sede de IRS gerou uma despesa fiscal de 613 milhões de euros em 2025 (Relatório da Despesa Fiscal, 2025).

I&D, inovação, capitalização

Os benefícios fiscais em sede de IRC têm sido utilizados para incentivar a tomada de decisões produtivas nas empresas. Em 2025, os três benefícios fiscais com maior valor no IRC eram o Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e o Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas. Em 2025, os três somaram uma despesa fiscal total de quase 1,3 mil milhões de euros, equivalentes a 62% do total do IRC.

O SIFIDE permite deduzir à coleta do IRC até 85% dos investimentos realizados em I&D. A despesa fiscal associada a este benefício tem vindo a acompanhar o número de beneficiários: entre 2019 e 2024, cresceu de 255 milhões de euros para 875 milhões (243%). O RFAI permite que as empresas deduzam à coleta do IRC até 30% do investimento em certos ativos, variando conforme a localização do investimento e privilegiando o que seja feito em regiões mais periféricas. Entre 2019 e 2024, a despesa fiscal com o RFAI aumentou de 197 milhões de euros para 276 milhões (40%). O incentivo à capitalização das empresas (ICE) foi lançado em 2023 para substituir outro benefício fiscal: a remuneração

convencional do capital social. O objetivo é incentivar as empresas a financiarem-se com capitais próprios, através de deduções ao lucro tributável de uma parte dos aumentos líquidos elegíveis dos seus capitais próprios ([gráfico 6.5](#)).

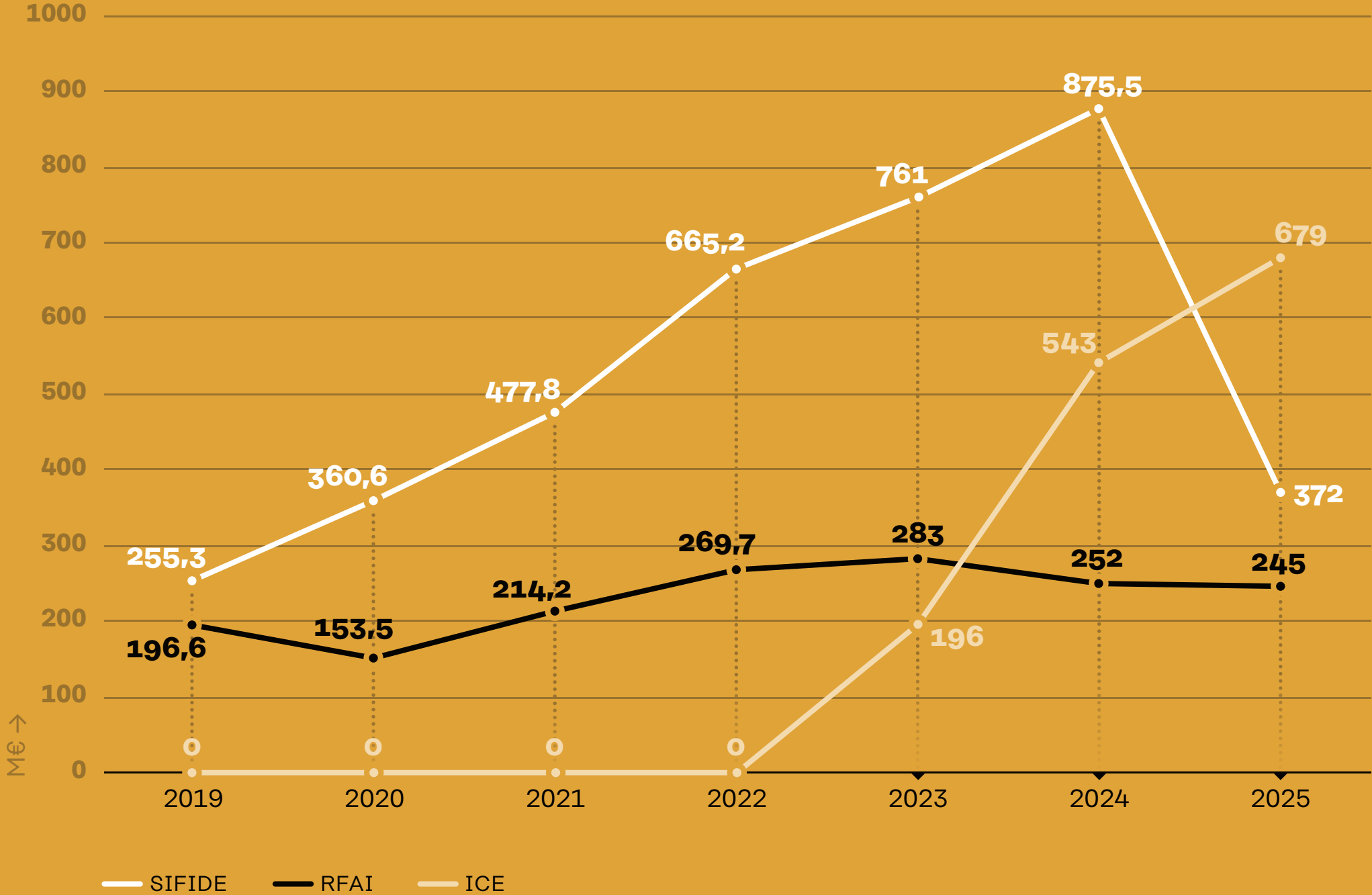
O Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional indica que, em 2023, a despesa pública e privada em I&D no país foi de cerca de 4,5 mil milhões de euros, ou 1,7% do PIB. Deste montante, 1 285 milhões (29%) são crédito fiscal solicitado no âmbito do SIFIDE. Estes dados sugerem que o Estado conduz uma importante parte da sua política de I&D através de benefícios fiscais. Por um lado, isso permite descentralizar

a inovação, garantindo a neutralidade do Estado nas decisões de investimento. Por outro lado, limita o papel do Estado na condução do perfil de especialização das empresas, que também beneficiam de uma latitude considerável na classificação de despesa como I&D. Em 2025, o Governo determinou a não prorrogação do SIFIDE indireto através de fundos de investimento, enquanto prorrogou a versão direta do regime até ao final de 2026, reservada às empresas que realizem diretamente despesas elegíveis em investigação e desenvolvimento.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

G6.5. Despesa fiscal total em SIFIDE, RFAI e ICE, 2019-2025

Fonte: Relatório da Despesa Fiscal, 2025



Zona Franca da Madeira

A Zona Franca da Madeira (ZFM) constitui um regime de benefícios fiscais criado em 1987 com o objetivo de promover o desenvolvimento da Região Autónoma. O regime permite que as empresas aí instaladas aproveitem benefícios variados, desde logo em sede de IRC, mediante o pagamento de licenças de instalação e funcionamento à entidade gestora.

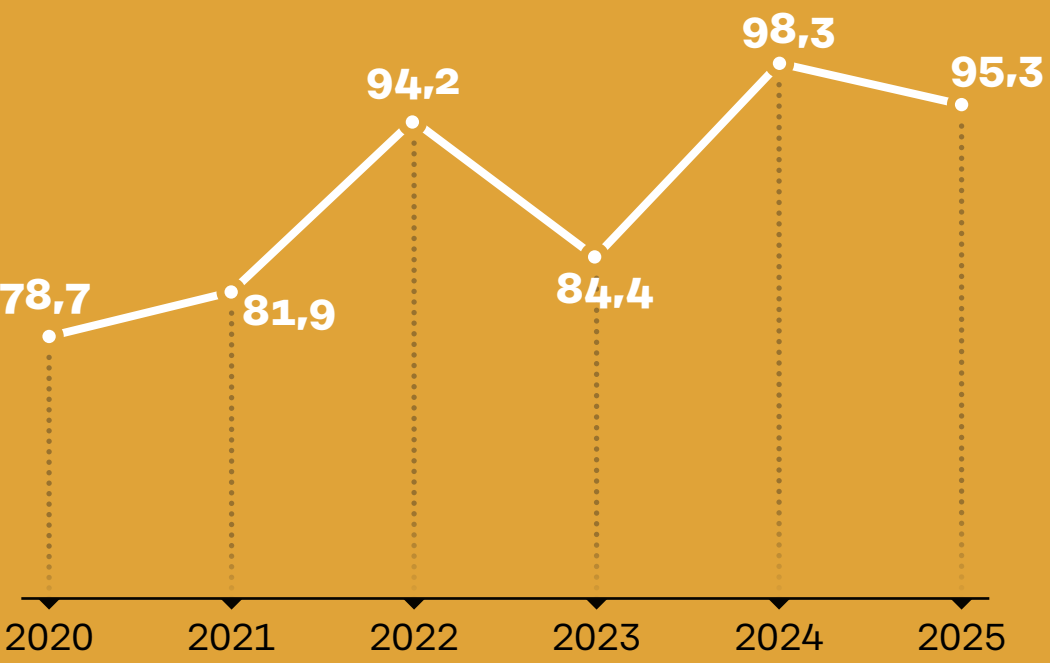
A Comissão Europeia tem mantido uma postura vigilante em relação à ZFM, procurando assegurar que os benefícios concedidos respeitam as regras europeias sobre auxílios de Estado. Assim, a ZFM foi progressivamente sujeita a restrições, com a imposição de limites aos benefícios fiscais e a exigência de criação de emprego efetivo.

Em 2012, havia 3035 empresas licenciadas na ZFM, das quais mais de 90% não tinham nenhum trabalhador registado (Cabral *et al.*, 2025). Em 2020,

após investigação iniciada em 2018, a Comissão Europeia concluiu que Portugal não aplicou corretamente o regime, permitindo que empresas sem atividade real na Madeira beneficiassem de vantagens fiscais indevidas. Esta decisão, confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, ditou a recuperação de cerca de mil milhões de euros junto das empresas beneficiadas.

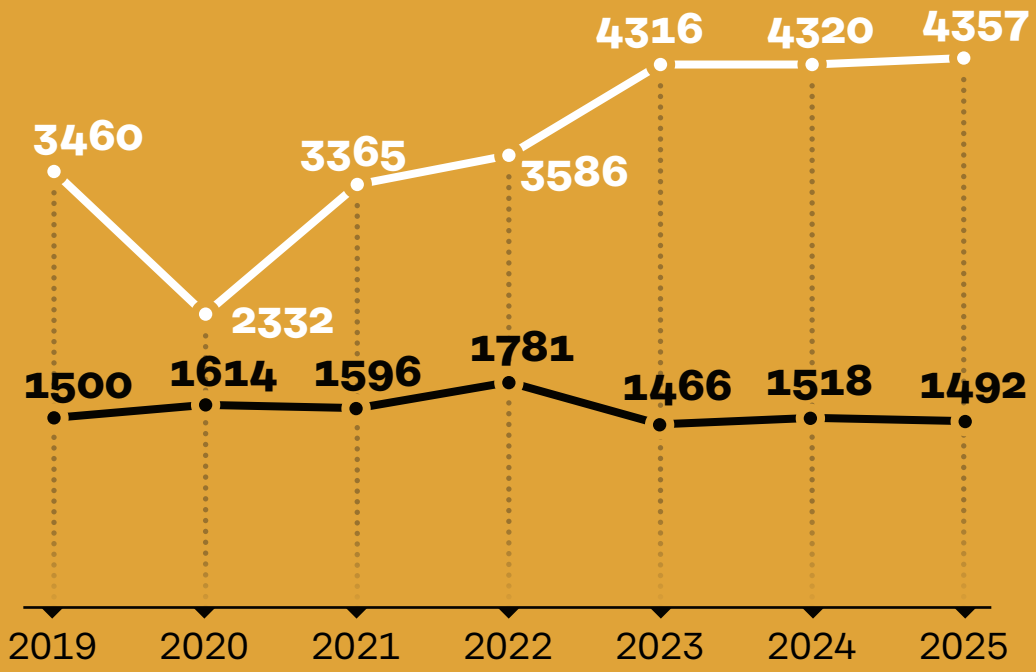
Em 2025, havia 1492 entidades instaladas na ZFM, empregando um total de 4357 trabalhadores residentes na Região Autónoma. A respetiva despesa fiscal em sede de IRC ascendia a 95,3 milhões de euros. O [gráfico 6.6](#) mostra a evolução da despesa fiscal por ano e o [gráfico 6.7](#) expõe a evolução anual do número de empresas registadas na ZFM, bem como o número de trabalhadores em empresas da ZFM que residem nesta Região Autónoma.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10



G6.6. Zona Franca da Madeira: despesa fiscal em milhões de euros, 2020-2025

Fonte: Relatório da Despesa Fiscal, 2025



G6.7. Zona Franca da Madeira: empresas e trabalhadores, 2019-2025

Fonte: Relatório da Despesa Fiscal, 2025

IRS Jovem

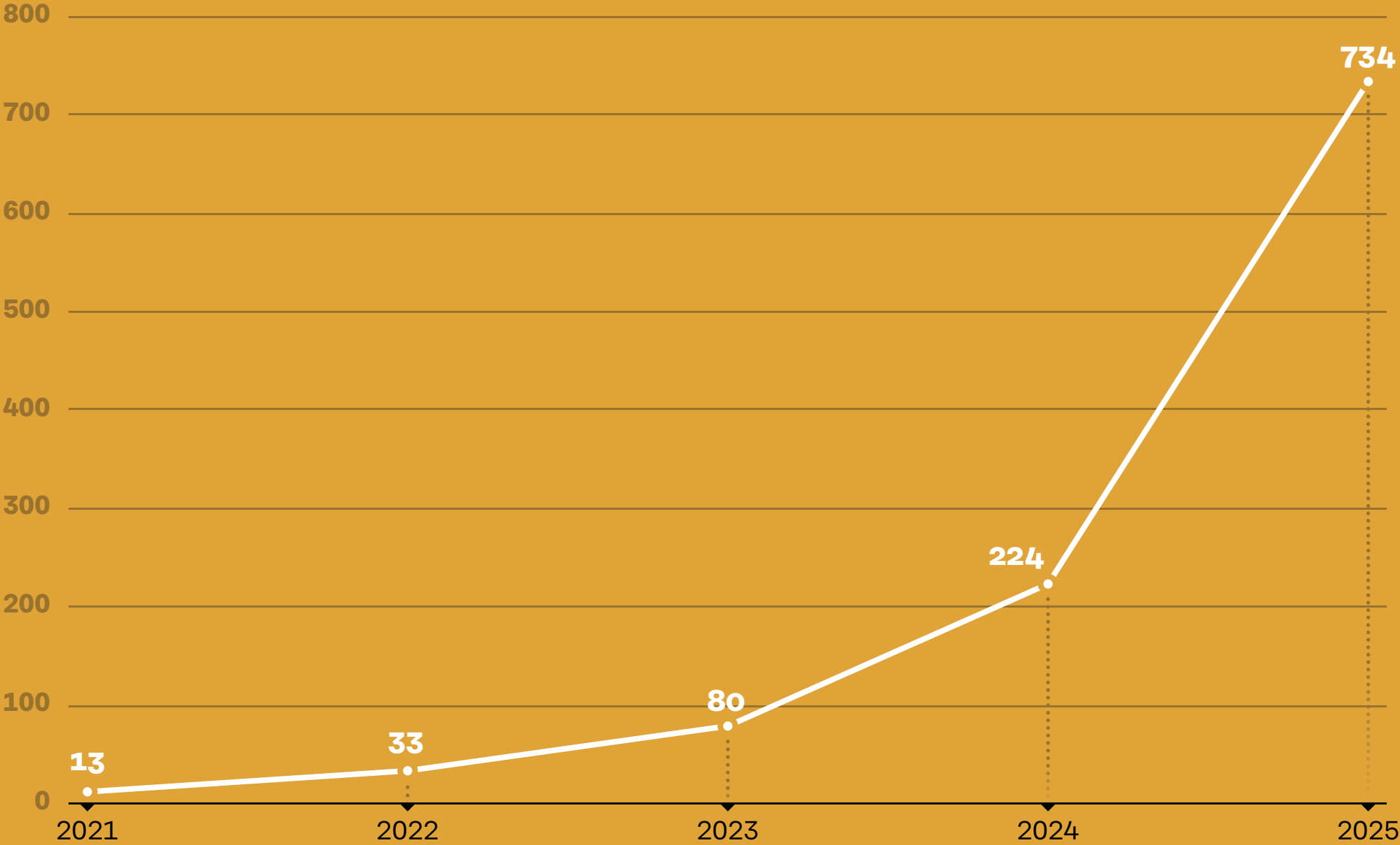
O IRS Jovem é um regime fiscal que reduz a tributação sobre rendimentos do trabalho a jovens nos primeiros anos da sua vida profissional.

Quando foi inicialmente introduzido, em 2020, este regime dirigia-se a jovens até aos 26 anos (ou 30, caso fossem doutorados), e a isenção dos rendimentos era parcial e durava apenas 3 anos. O regime foi-se alterando todos os anos, inicialmente com um alargamento a 5 anos (OE 2021), depois com um aumento das isenções aplicáveis (OE 2022), até que foi mais profundamente alterado em 2024, quando passou a abranger todos os jovens até aos 35 anos, estabeleceu um período máximo de aplicação de 10 anos e aumentou as isenções, incluindo um primeiro ano de isenção total. O [gráfico 6.8](#), com a despesa fiscal desde 2020, permite observar esta expansão gradual do regime.

CAPA
↗1
↘2
↗3
↘4
↗5
↘6
↗7
↘8
↗9
↘10

G6.8. Despesa
fiscal com
IRS Jovem
em milhões
de euros,
2021-2025

Fonte: Relatório da Despesa
Fiscal, 2025



7. Administração

O sistema fiscal português é hoje um sistema de massas, que toca a centenas de milhares ou milhões de contribuintes. Tal como ocorre noutras economias modernas, os grandes impostos sobre rendimento, património e consumo, com pretensão de universalidade, são devidos por grande parte das famílias e empresas. No que toca ao IRS, IRC e IVA, a base de incidência, estreita de início, tem vindo a alargar-se desde a sua introdução nos anos 80. No tocante aos impostos sobre o património, massificados desde há muito, é esse sobretudo o caso do IMI, lançado periodicamente sobre milhões de contribuintes.

À massificação do sistema corresponde a massificação da administração, que hoje lida com um universo imenso de contribuintes e todos os dias pratica milhares de atos que lhes dizem respeito. A força de trabalho da AT tem vindo a reduzir-se progressivamente, ao mesmo tempo que se torna mais difícil recrutar para a administração quadros jovens e qualificados. O envelhecimento desta força de trabalho e as suas qualificações limitadas prejudicam a capacidade de resposta da administração, seja no volume, seja na qualidade: no ano de 2024, 39%

dos funcionários da AT não tinham licenciatura (Relatório de Atividades AT 2024).

Se o sistema funciona e tem eficácia é porque hoje em dia é menos o que depende da administração e mais o que depende dos contribuintes. A arrecadação e o policiamento dos impostos estão largamente entregues às empresas, sobre as quais impendem complexos deveres de cobrança dos impostos de terceiros e de reporte de informação. A deslocação do risco para os contribuintes permite acomodar a massificação do sistema, mas os deveres a que as empresas ficam sujeitas constituem um custo importante, que representa um dos principais fatores de perda de competitividade fiscal do país, tal como os *rankings* internacionais a medem.

O grande fator de sucesso do sistema está na tecnologia e na informação, porém. A gestão dos nossos impostos encontra-se hoje largamente informatizada, e a interação entre os contribuintes e a administração é feita cada vez mais por via eletrónica, desde as obrigações declarativas e de pagamento até aos incontáveis deveres acessórios. A informação que os contribuintes canalizam para o sistema é cada vez mais completa, permitindo um conhecimento mais rigoroso da sua atividade, por vezes em tempo real. A introdução de ferramentas de inteligência artificial traz agora

novas possibilidades no acompanhamento dos contribuintes e no combate à evasão. As pressões orçamentais continuarão, no futuro próximo, a limitar a contratação de pessoal e a incentivar o recurso a ferramentas tecnológicas no alargamento da base e na mobilização da receita, o que não vai sem riscos para os contribuintes e para os seus meios de defesa tradicionais.

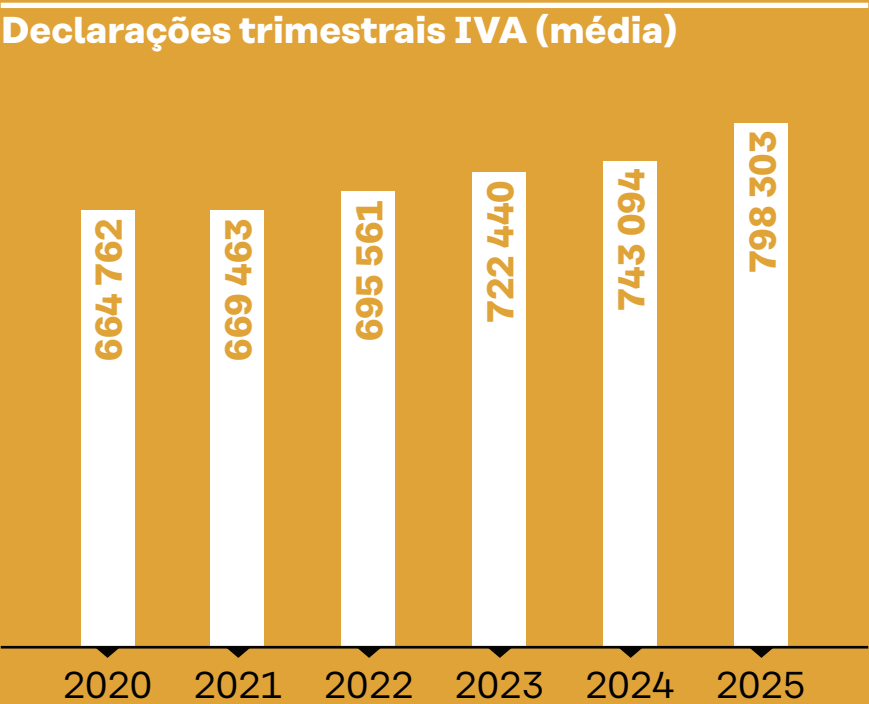
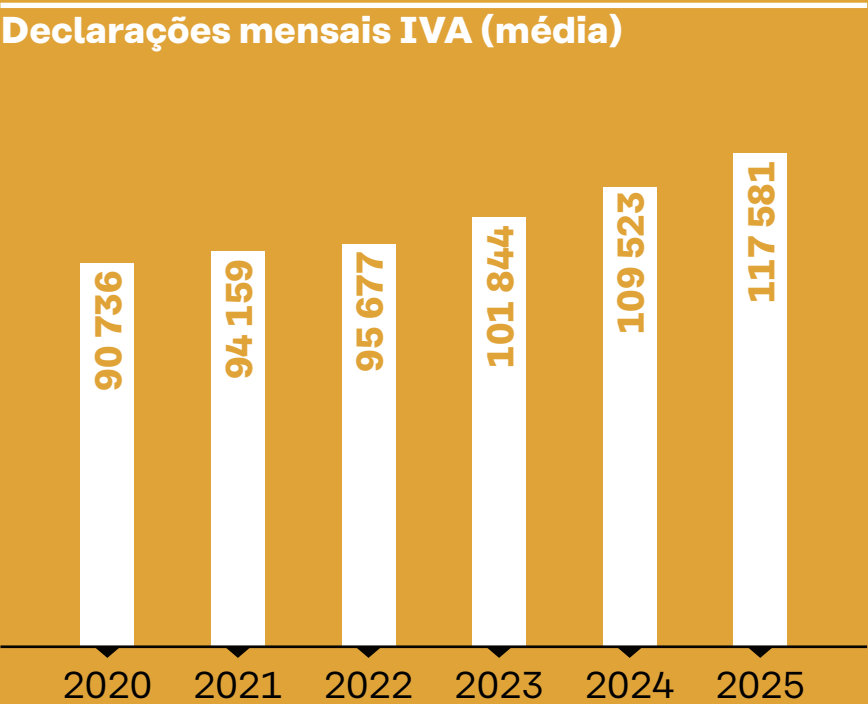
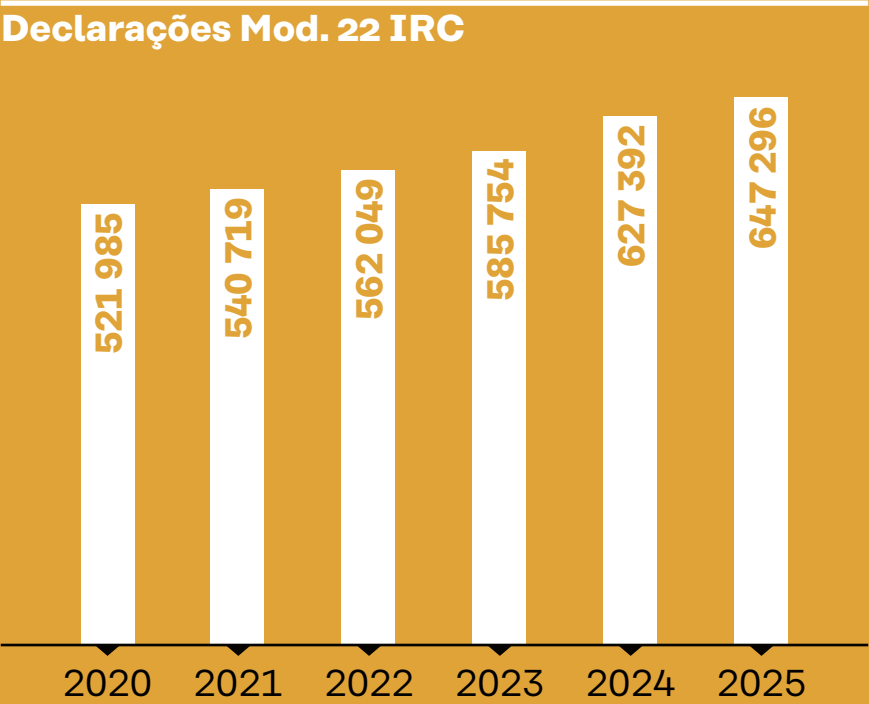
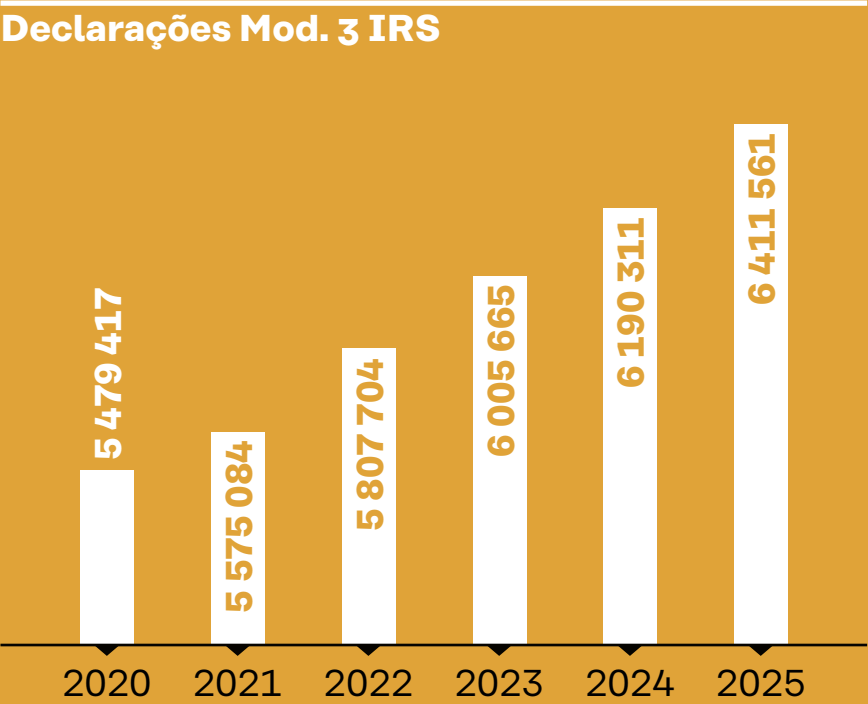
Este maior acompanhamento, materializado em contactos regulares por via eletrónica e na automatização da reação administrativa, faz com que os contribuintes se sintam vigiados mais de perto e com que sofram de forma mais imediata as consequências de qualquer irregularidade. A atuação da administração sobre os contribuintes é hoje mais preventiva do que repressiva, feita de mais cumprimento voluntário e menos inspeção.

Massificação

O sistema fiscal português abrange hoje uma grande massa de contribuintes, com os quais a administração está em interação permanente. O número das declarações de imposto tem crescido de forma continuada nos últimos anos, fruto do alargamento da população ativa e das empresas em atividade. No que toca ao IRS, as declarações de rendimentos ultrapassaram a barreira dos 6 milhões em 2023, sendo 6,4 milhões em 2025, quando em 2015 eram apenas 5 milhões. Em 2025, as declarações de IRC são 647 296, depois de terem atingido a barreira de 500 000 em 2019. No IVA, são entregues em média 798 303 declarações trimestrais, respeitantes aos sujeitos passivos de menor dimensão, e uma média de 117 581 declarações mensais, respeitantes aos sujeitos passivos de maior dimensão. No conjunto, a administração fiscal recebe 4,5 milhões de declarações periódicas de IVA por ano. Desde a reforma dos anos 80, nunca o sistema fiscal se alargou a uma parcela tão grande da população ([gráfico 7.1](#)).

G7.1.
Declarações
de imposto

Fonte: RCF 2025



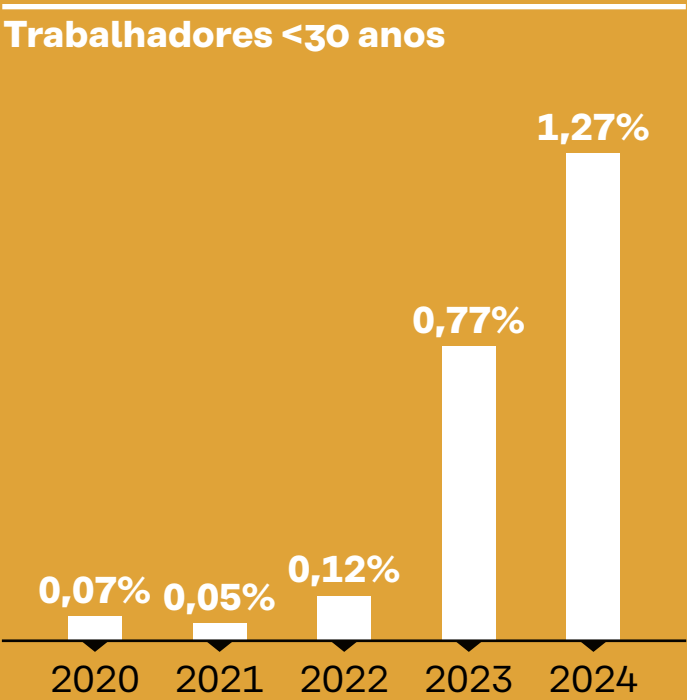
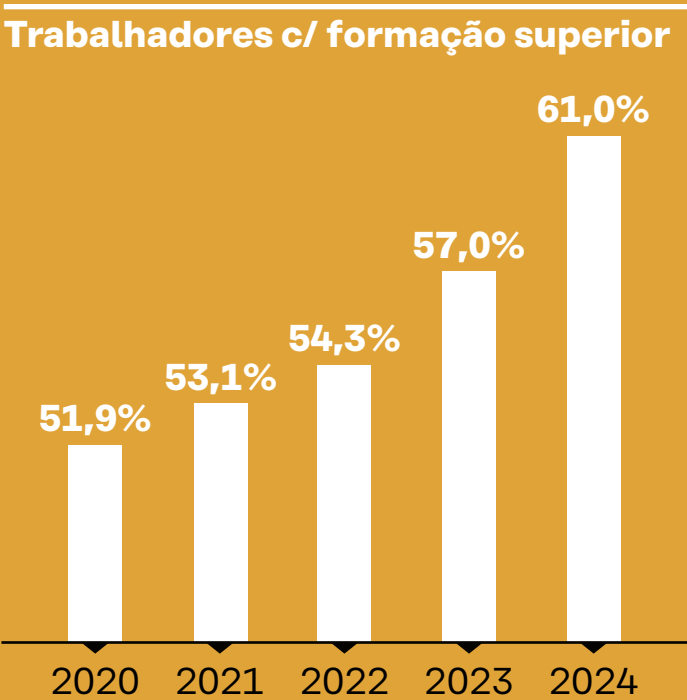
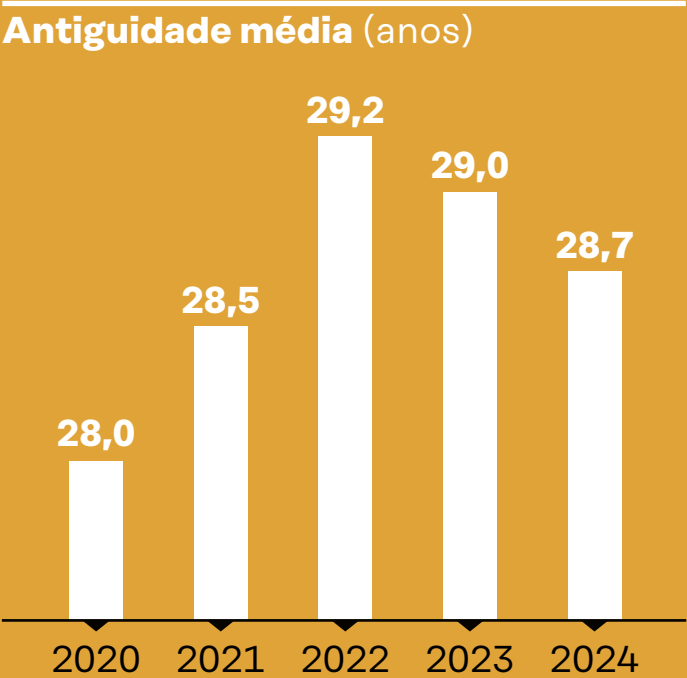
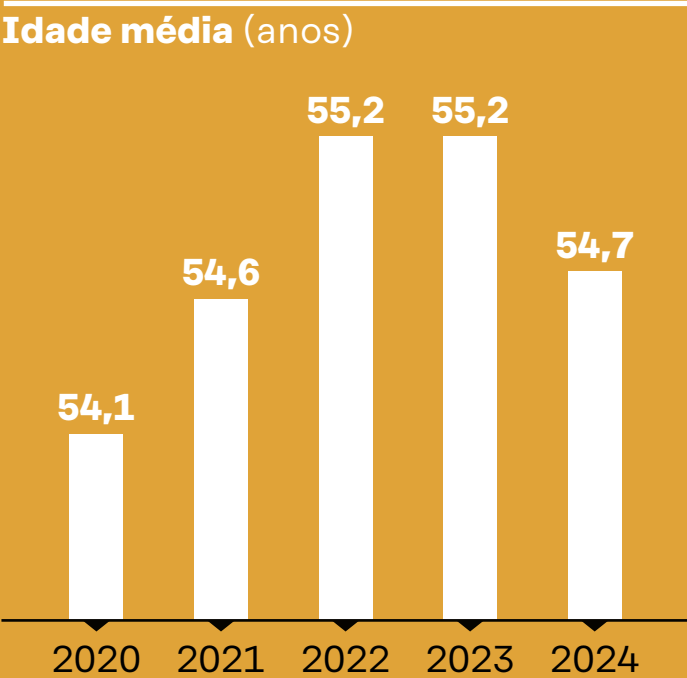
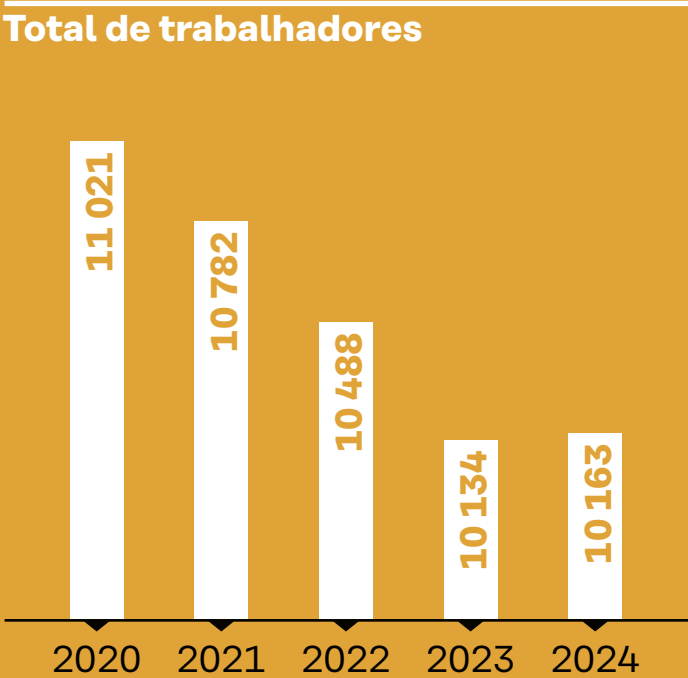
Recursos humanos

A AT tem ao seu serviço cerca de 10 000 trabalhadores. Este número representa uma redução importante face aos máximos históricos atingidos nos anos 90, de cerca de 12 000 ou 13 000 funcionários, distribuídos na altura entre a Direção-Geral das Contribuições e Impostos e a Direção-Geral das Alfândegas. Mais significativo talvez do que a redução desta força de trabalho é o seu progressivo envelhecimento: em 2024, os trabalhadores da AT com mais de 55 anos representavam 50,8% do total, enquanto os trabalhadores com menos de 30 anos correspondiam a 1,27%. O recrutamento de pessoal, embora reforçado nos últimos anos, não tem sido suficiente para inverter esta tendência. Ao mesmo tempo, ainda que o nível médio de qualificações tenha aumentado ao longo do tempo, tem-se agravado o descompasso entre o *know-how* dos trabalhadores da administração e o dos profissionais da fiscalidade do setor privado, com o mercado da consultoria a atrair os jovens mais qualificados ([gráfico 7.2](#)).

CAPA
↗1
↘2
↗3
↘4
↗5
↘6
↗7
↘8
↗9
↘10

G7.2. Recursos humanos na AT, 2020-2024

Fonte: AT, Relatório de Atividades 2024



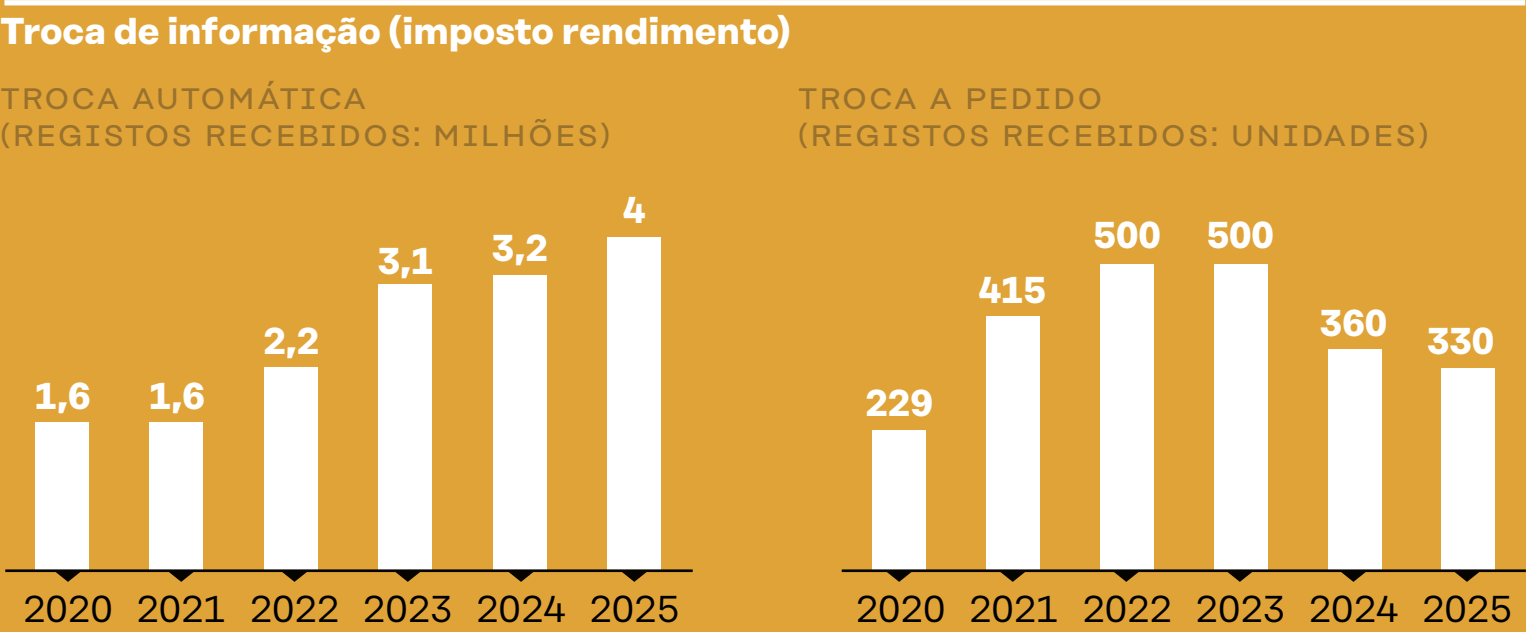
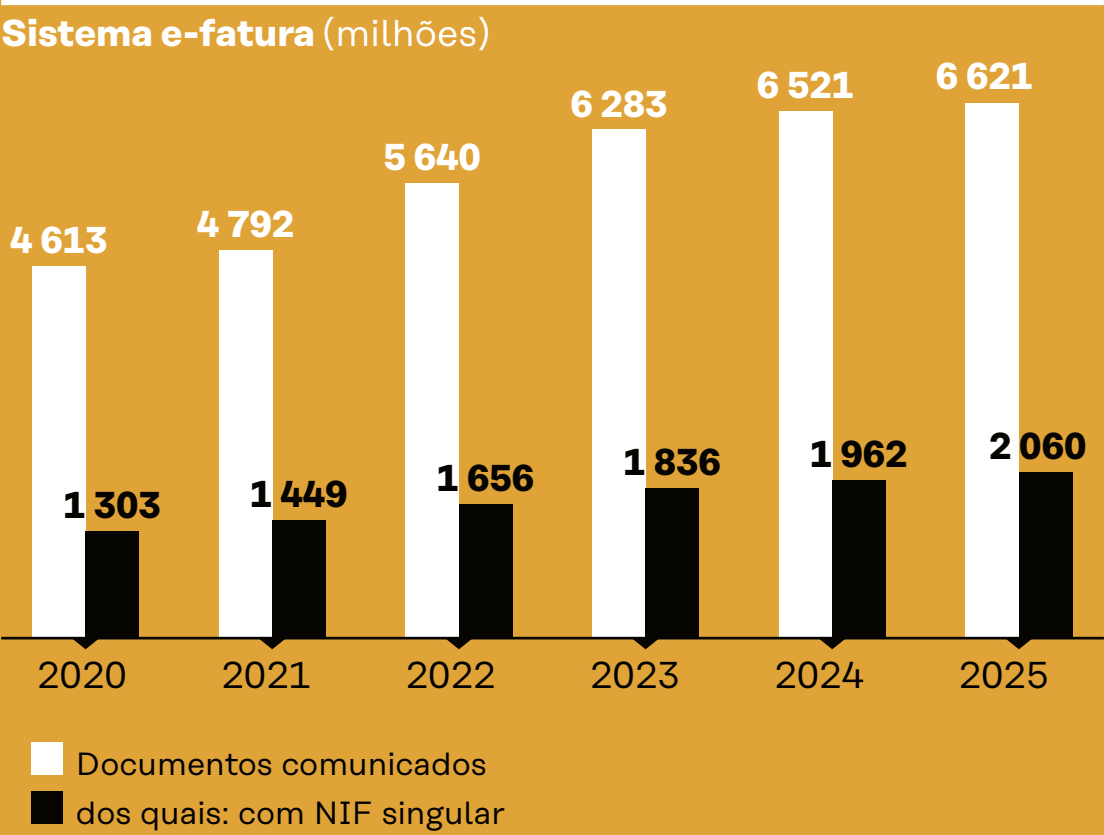
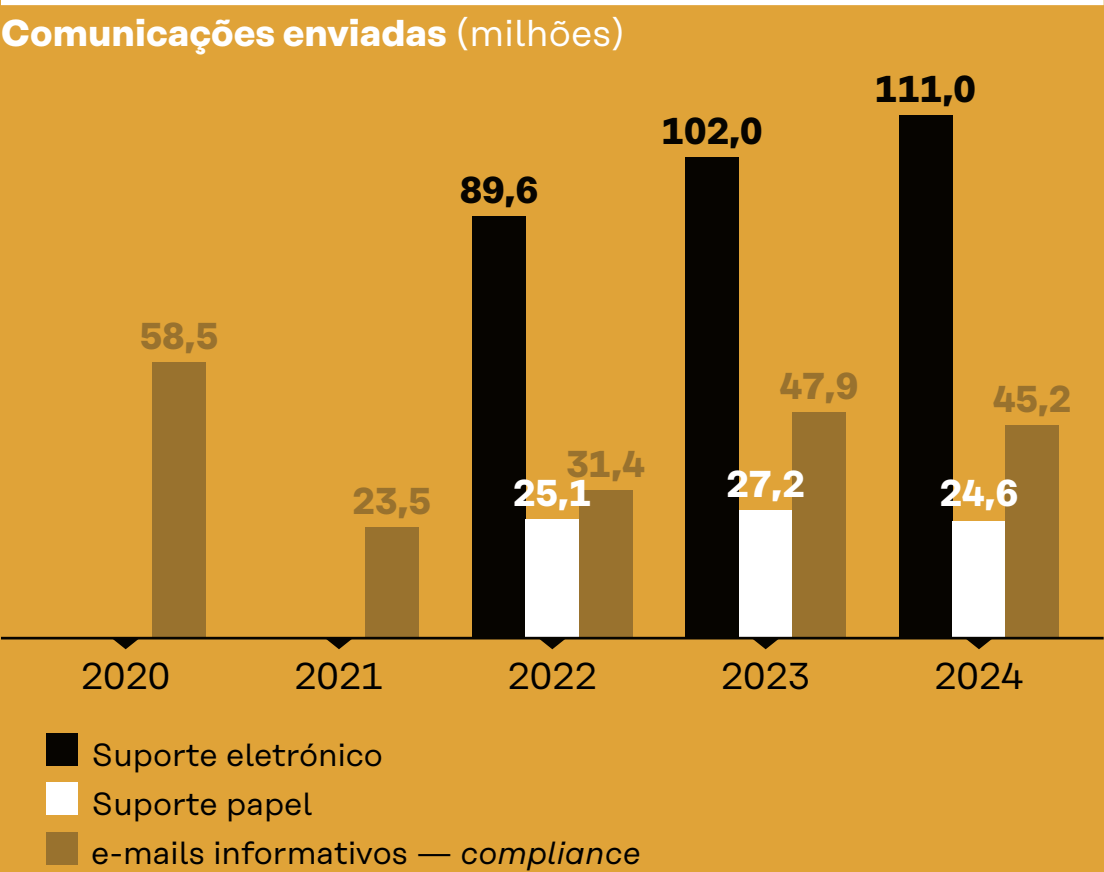
Tecnologia e informação

As tecnologias de informação são hoje a base em que assentam todo o sistema fiscal e a relação entre os contribuintes e a administração. É a informatização que tem permitido acomodar a redução da força de trabalho da administração, agilizar a participação dos particulares na arrecadação da receita e reforçar o acompanhamento da sua atividade. O conhecimento que a AT tem hoje dos contribuintes — famílias e empresas — é muito maior do que no passado, tal como são maiores os riscos de abuso dessa informação. Mecanismos de reporte contabilístico

e de transações como o Standard Audit File for Tax (SAF-T), o e-fatura, a troca de informação ou o reporte de movimentos pelas instituições financeiras têm hoje uma função essencial na prevenção da evasão e da litigância. Em 2024, a AT remeteu aos contribuintes 24 milhões de comunicações em papel e 111 milhões por via eletrónica. As mensagens de e-mail relembrando obrigações tributárias totalizaram 45 milhões. Os contribuintes sentem-se vigiados mais de perto pela administração, o que terá um efeito preventivo importante ([gráfico 7.3](#)).

G7.3. AT:
informação,
comunicações
e troca
internacional,
2020-2025

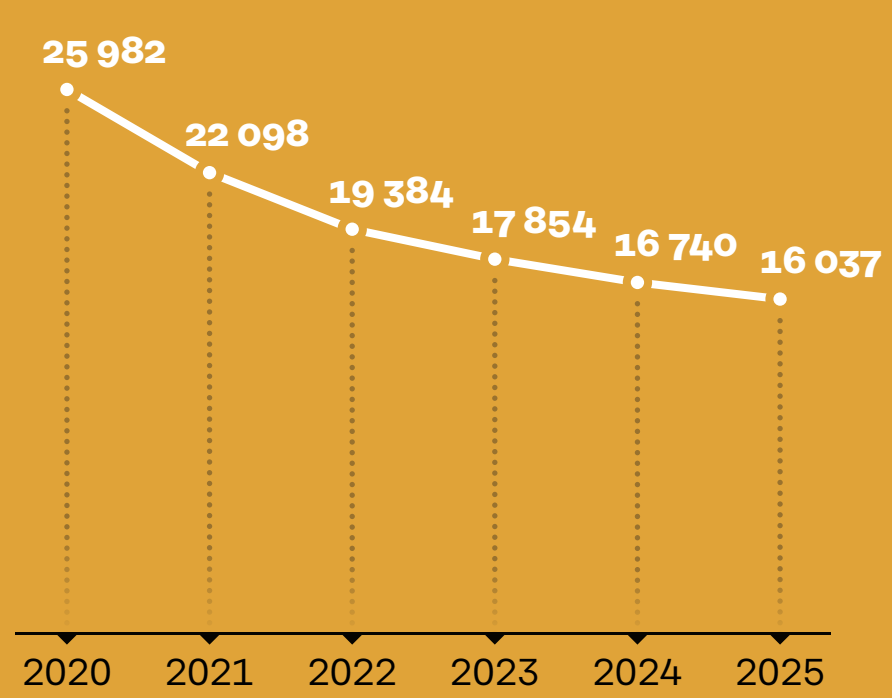
Fonte: Relatório de Atividades
AT 2025, Relatório de Combate
à Fraude 2025.



Fiscalização

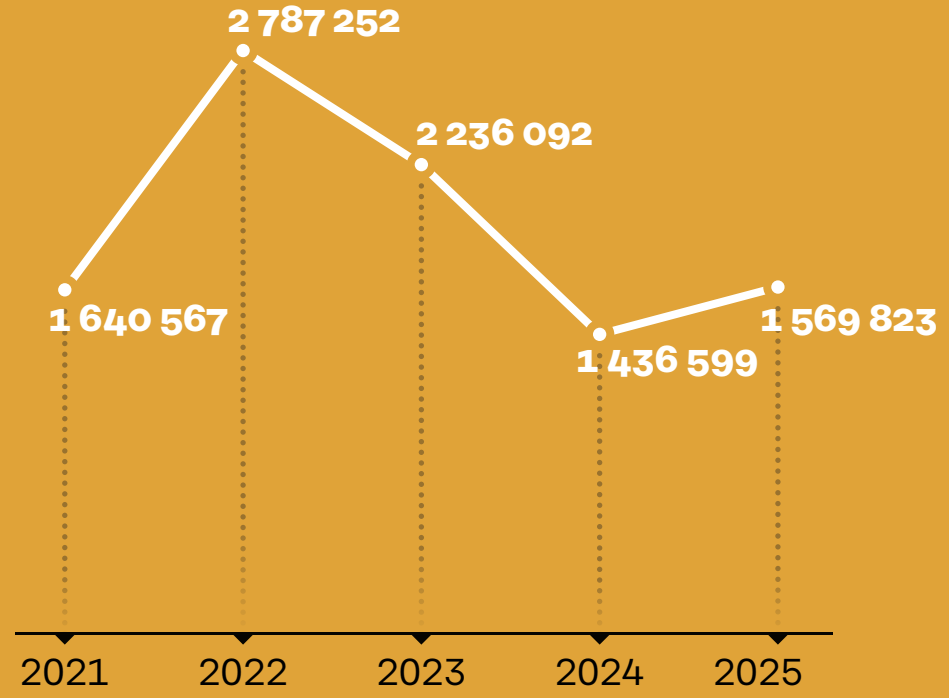
O reforço do acompanhamento dos contribuintes e o seu efeito sobre estes explicam que o trabalho de fiscalização da administração se faça hoje de maneira muito diferente. O número das ações inspetivas — ações de comprovação e verificação — levadas a cabo pela AT tem diminuído de forma constante ao longo dos últimos anos, passando de 35 000 em 2015 para 16 000 em 2025. No mesmo período, as reversões dos processos de execução fiscal contra administradores e gerentes de sociedades caíram de 172 000 para 28 000; as penhoras registadas pela AT, de 2,5 milhões para 641 000. A dívida fiscal

recuperada por via de cobrança coerciva tem tido um crescimento muito modesto. Mecanismos como a cláusula antiabuso — que se destina a contrariar o planeamento fiscal abusivo, que toma forma em operações sem racionalidade económica —, o levantamento do sigilo bancário ou os métodos indiretos de determinação da matéria tributável têm uma aplicação muito limitada. Porque a sua aplicação está condicionada a procedimentos e garantias muito complexos e exigentes, estes mecanismos têm constituído soluções de último recurso para a administração ([gráficos 7.4 e 7.5](#)).



G7.4. Número de ações de fiscalização (comprovação/verificação), 2020-2025

Fonte: Relatório de Combate à Fraude 2021/2025



G7.5. Número de Contraordenações (processos instaurados), 2020-2025

Fonte: Relatório de Combate à Fraude 2021-2025

8. Justiça

A justiça constitui uma das áreas mais problemáticas do sistema fiscal português.

Nas últimas décadas, o sistema fiscal massificou-se, alargando-se a milhões de famílias e empresas. Todos os anos, os grandes impostos dão lugar a milhões de atos de liquidação, de aplicação de coimas ou de processos de execução, numa atividade potenciada pelo recurso crescente a tecnologias de informação. A legislação fiscal não é produzida com a preocupação de minimizar a incerteza e a litigância, nem essa preocupação domina a atuação da Autoridade Tributária. O volume de processos que todos os anos entram nos tribunais administrativos e fiscais mantém-se muito elevado.

O alargamento do sistema, a complexidade da legislação e a modernização da AT não foram acompanhados por investimento equivalente nos tribunais judiciais, com recursos humanos insuficientes, formação pobre e ferramentas tecnológicas limitadas.

As pendências e a morosidade dos processos continuam a viciar o sistema de justiça. Um contribuinte que faça correr um processo pelas três instâncias — tribunais de primeira instância, Tribunal Central Administrativo (TCA)

e Supremo Tribunal Administrativo (STA) — pode esperar mais de 10 anos até obter decisão final. Sobrecarregados com as pendências, pressionados a cumprir objetivos e com tempo limitado, os tribunais optam muitas vezes por decisões formais ou pouco estudadas. Os processos mais complexos são frequentemente deixados para mais tarde. A qualidade das decisões sofre com esta sobrecarga. A morosidade leva também a que os tribunais do Estado raramente decidam sobre as questões fiscais enquanto são atuais.

Para os contribuintes portugueses, a litigância acarreta custos que se evitam por todos os modos. É comum os contribuintes acomodarem-se com decisões administrativas que sentem infundadas mas preferíveis a um contencioso que pode levar muitos anos. Para a economia do país, o sistema de justiça tributária representa um importante custo de contexto. Para o comum dos contribuintes, uma verdadeira denegação de justiça.

Ainda assim, os últimos anos têm revelado uma evolução positiva na matéria.

A monitorização mais próxima dos contribuintes por parte da AT, o uso de ferramentas tecnológicas e a troca de informação produzem um efeito preventivo que tem levado à diminuição da litigância. Para a redução do volume de processos entrados nos tribunais do Estado tem

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

contribuído também a arbitragem tributária, que atualmente absorve uma parte importante deste contencioso. O volume das pendências tem vindo a diminuir de forma contínua ao longo dos últimos anos, fruto do reforço do número de juízes, da constituição de equipas de recuperação e de remédios legislativos pontuais.

Olhando para diante, não custa imaginar uma normalização progressiva da carga de trabalho dos tribunais do Estado. Mas há desafios importantes pela frente, sejam os relativos ao uso da inteligência artificial pela administração e ao empolamento e desequilíbrio do contencioso a que isso pode levar, seja a crise de vocações na magistratura, que torna difícil alimentar os tribunais do Estado com profissionais em quantidade e qualidade.

Pendências e morosidade

No final do ano de 2025, encontravam-se pendentes nos tribunais administrativos e fiscais 26 942 processos em matéria tributária. Nem toda a pendência se prende com os grandes impostos, havendo uma quantidade significativa de focos de contencioso que respeitam a receitas de entidades menores, como sejam taxas de portagem de concessionárias de autoestradas ou quotizações

das ordens profissionais, muitas vezes por trás de grandes «bolhas» de litigância.

A pendência sobrecarrega especialmente os tribunais das áreas onde se concentram contribuintes e atividade económica: no final de 2025, o Tribunal Tributário de Lisboa tinha 5384 processos pendentes e o TCA Sul (área tributária), 5987. No entanto, as pendências têm-se reduzido de forma continuada nos últimos anos, por força da quebra nos processos entrados, da canalização de processos para a arbitragem e de um esforço de recuperação pelos tribunais. Na primeira instância — os tribunais a que os contribuintes se dirigem em primeira linha, antes de qualquer recurso —, a pendência total caiu de mais de 53 000 processos no final de 2015 para cerca de 18 000 no final de 2025.

Apesar disso, a morosidade é muito grande. No final de 2025, o *disposition time* — ou seja, o tempo que seria necessário para a completa eliminação das pendências, a manter-se o ritmo a que um tribunal trabalha — oscilava na primeira instância entre 193 dias no TAF (Tribunal Administrativo e Fiscal) de Mirandela e 1232 no TAF de Ponta Delgada, sendo de 538 dias no Tribunal Tributário de Lisboa, com maior movimento. Os piores valores verificam-se na segunda instância, porém, com o *disposition time* do TCA Sul (área

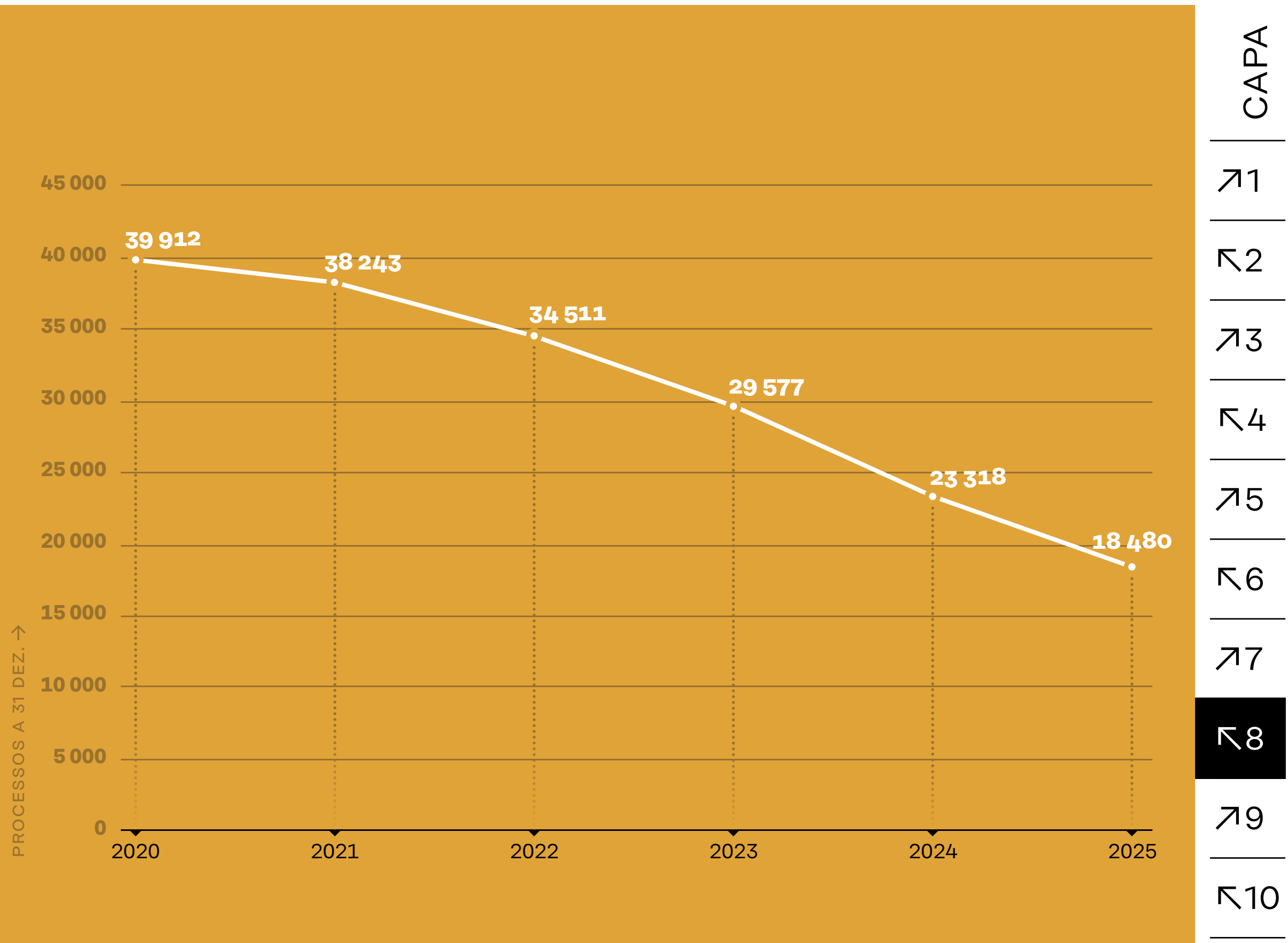
CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

tributária) a atingir os 1884 dias no final de 2025. Assim, ao ritmo de trabalho que manteve nesse ano, o TCA Sul só conseguirá eliminar toda a pendência na área tributária a 28 de fevereiro de 2031.

A morosidade dos tribunais portugueses representa uma verdadeira denegação das garantias dos contribuintes e um grande custo de contexto para as empresas que operam no país, só em parte aliviado pelo mecanismo da arbitragem tributária.

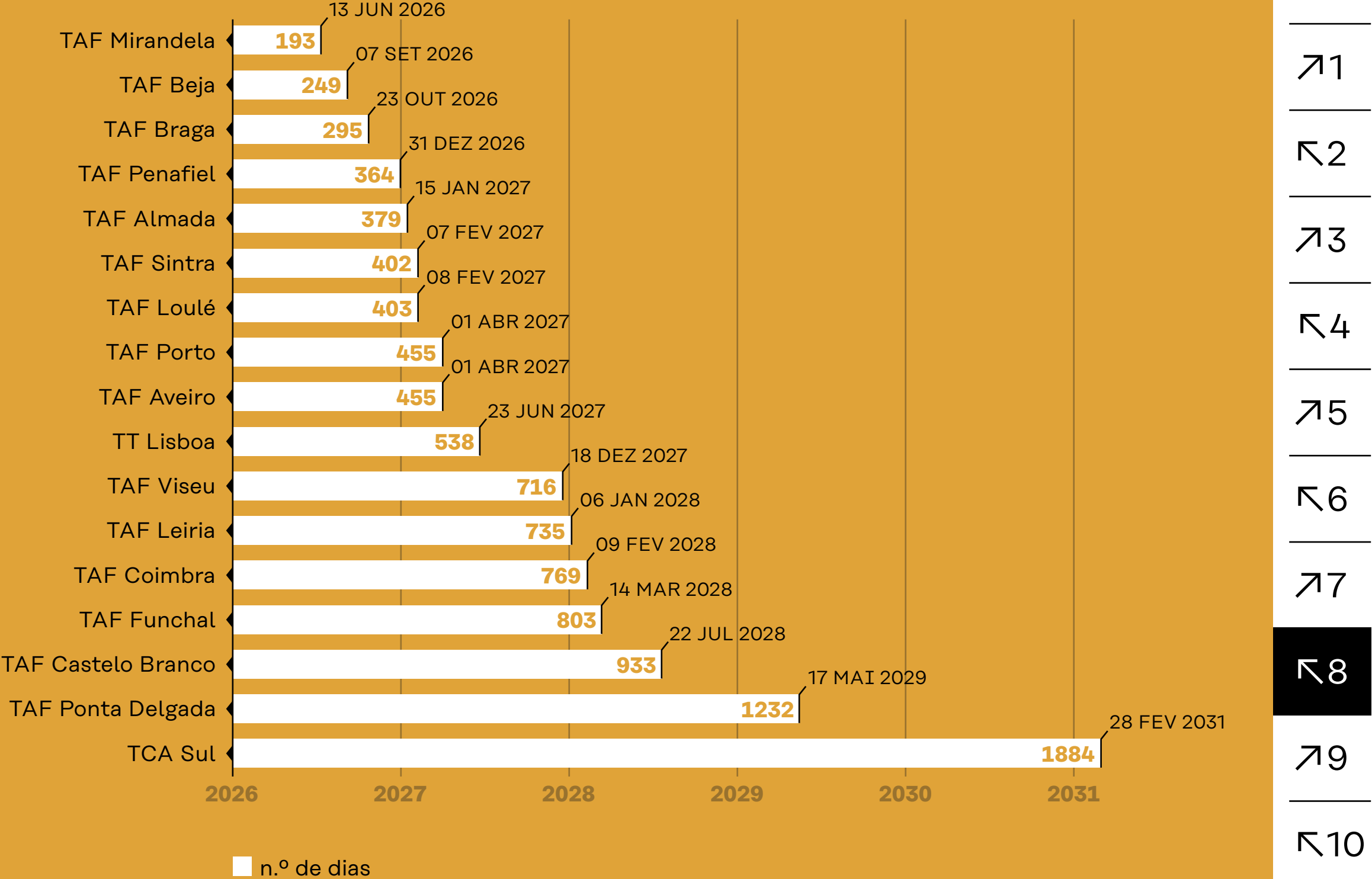
G8.1.
Primeira
instância:
pendência
processual,
2020-2025

Fonte: RAA-CSTAF, 2025



G8.2.
Disposition
time: dias
e término
(contagem
a partir de
1 de janeiro
de 2026)

Fonte: RAA-CSTAF, 2025



CAPA

↗1

↘2

↗3

↘4

↗5

↘6

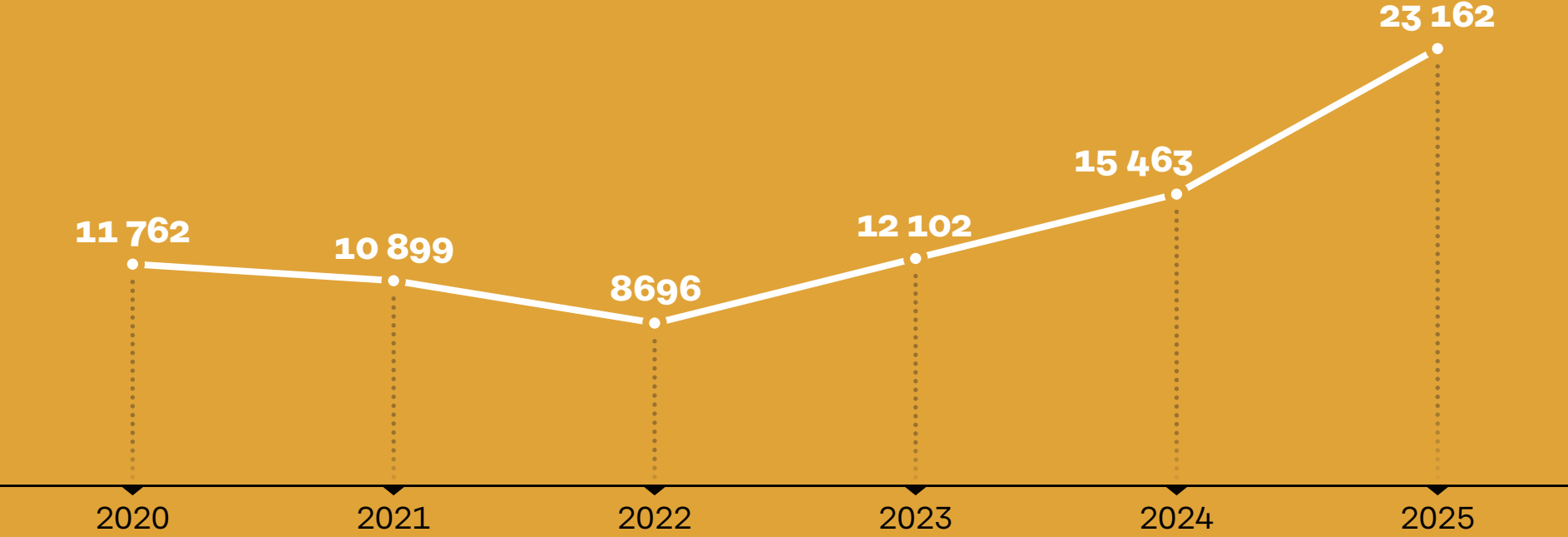
↗7

↘8

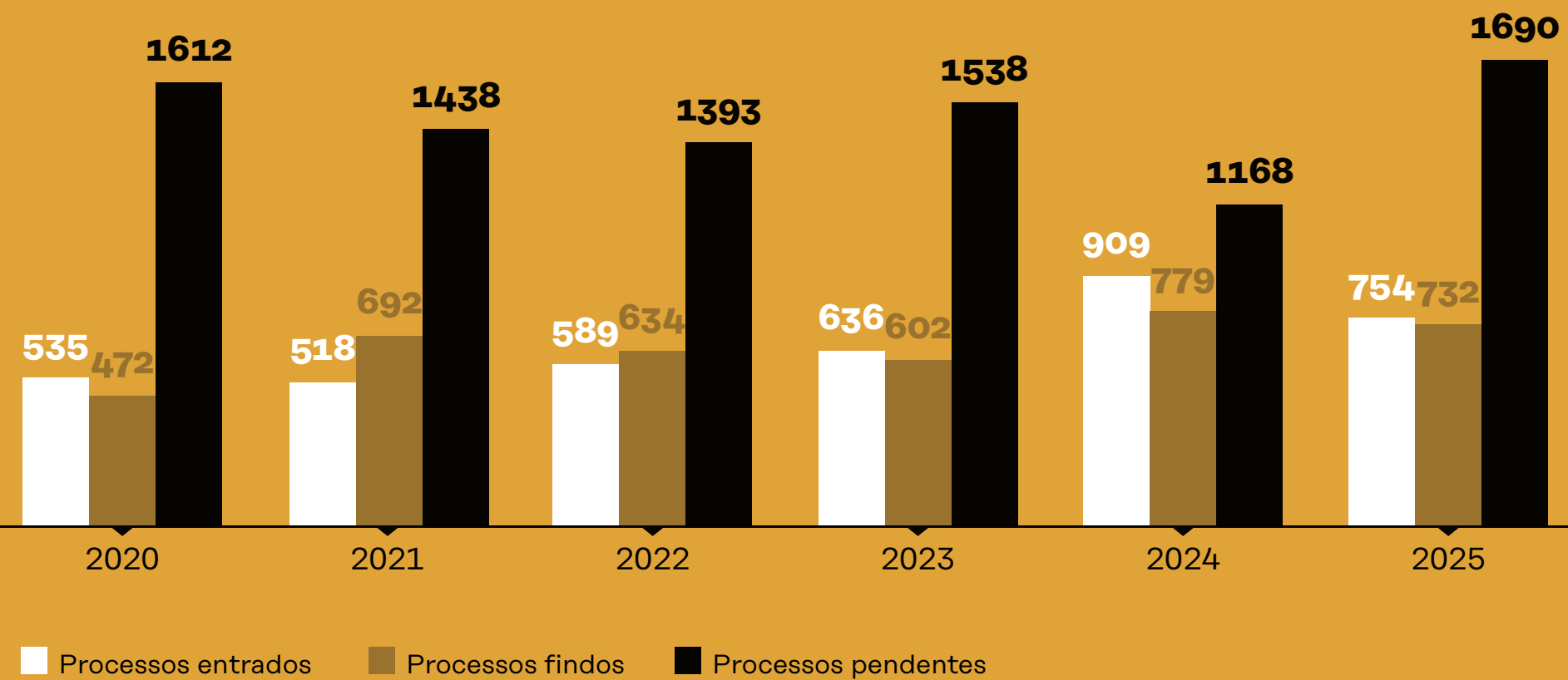
↗9

↘10

Valor pendente em grande contencioso (€ milhões)



Fluxo processual



G8.3. Grande contencioso (valor > EUR 1 M), 2020-2025

RAA-CSTAF, 2020-2025

A crise de vocações

Os tribunais não são hoje encarados como uma saída profissional recompensadora ou prestigiante pelos licenciados mais qualificados na área fiscal. As dificuldades de recrutamento comuns no setor público são aqui agravadas pela concorrência de um mercado muito vivo na área da consultoria fiscal, com oportunidades boas para os jovens profissionais, dentro e fora do país. Nos cursos para os tribunais administrativos e fiscais promovidos pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ), tem sucedido não haver formandos suficientes para preencher todas as vagas abertas: no curso iniciado em 2023, foram apenas 18 para um total de 30 vagas; no curso iniciado em 2024, foram 15 para o mesmo número. Neste último curso, houve mais formandos naturais do estrangeiro (3) do que da região de Lisboa (0). É incerto que o atual modelo de recrutamento e formação possa ser mantido sem grande perda para a qualidade das decisões e para a legitimação dos tribunais. As decisões dos tribunais de primeira instância, de longe as mais numerosas, não são divulgadas publicamente, impedindo o escrutínio do seu trabalho (CEJ, 2025).

Que juízes recrutamos?

Os juízes que ingressam nos tribunais administrativos e fiscais possuem um nível de habilitações modesto. A sua média de licenciatura em direito é de 13,6 valores para aqueles que concorrem à magistratura pela «via académica», sem vínculo prévio ao Estado, e de apenas 13,1 para aqueles que o fazem pela «via profissional», com vínculo prévio ao Estado, muitas vezes funcionários da AT. Entre a conclusão da licenciatura e a admissão aos cursos do CEJ, medeia por regra um período muito largo: 9 anos na via académica e 15 anos na via profissional. A formação que recebem no CEJ é bastante mais limitada do que o comum dos cursos pós-graduados existentes no mercado: em matéria de IRS, são ministradas apenas 12 horas de formação; em matéria de IVA, apenas 13,5; em matéria de IRC, 15 (Plano de Estudos 2025/2026). Na área fiscal, a magistratura é sobretudo apetecível para juristas menos habilitados e oriundos do Norte do país, onde as oportunidades profissionais são mais escassas (CEJ, 2025).

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

T8.1. Auditores de justiça dos Tribunais Administrativos e Fiscais 2024/2025, caracterização sociodemográfica

Fonte: «Quem São os Futuros Magistrados? – Caracterização Sociográfica dos Auditores de Justiça do 11.º Curso de Formação de Juízes para os Tribunais Administrativos e Fiscais» (2024)

Via de entrada	N.º de candidatos
Profissional	8
Académica	7
Idade média	Anos
Via profissional	41,1
Via académica	32,1
Naturalidade	N.º de candidatos
Norte	8
Centro	3
Alentejo	1
Fora do país	3
Habilitações	N.º de candidatos
Licenciatura	2
Mestrado	13

Média de licenciatura	Valores
Via académica	13,6
Via profissional	13,1
Total	13,3
Tempo entre licenciatura e ingresso	N.º de anos
Via académica	9
Via profissional	15
Classificação no ingresso ao CEJ	Valores
Via académica	12,4
Via profissional	13

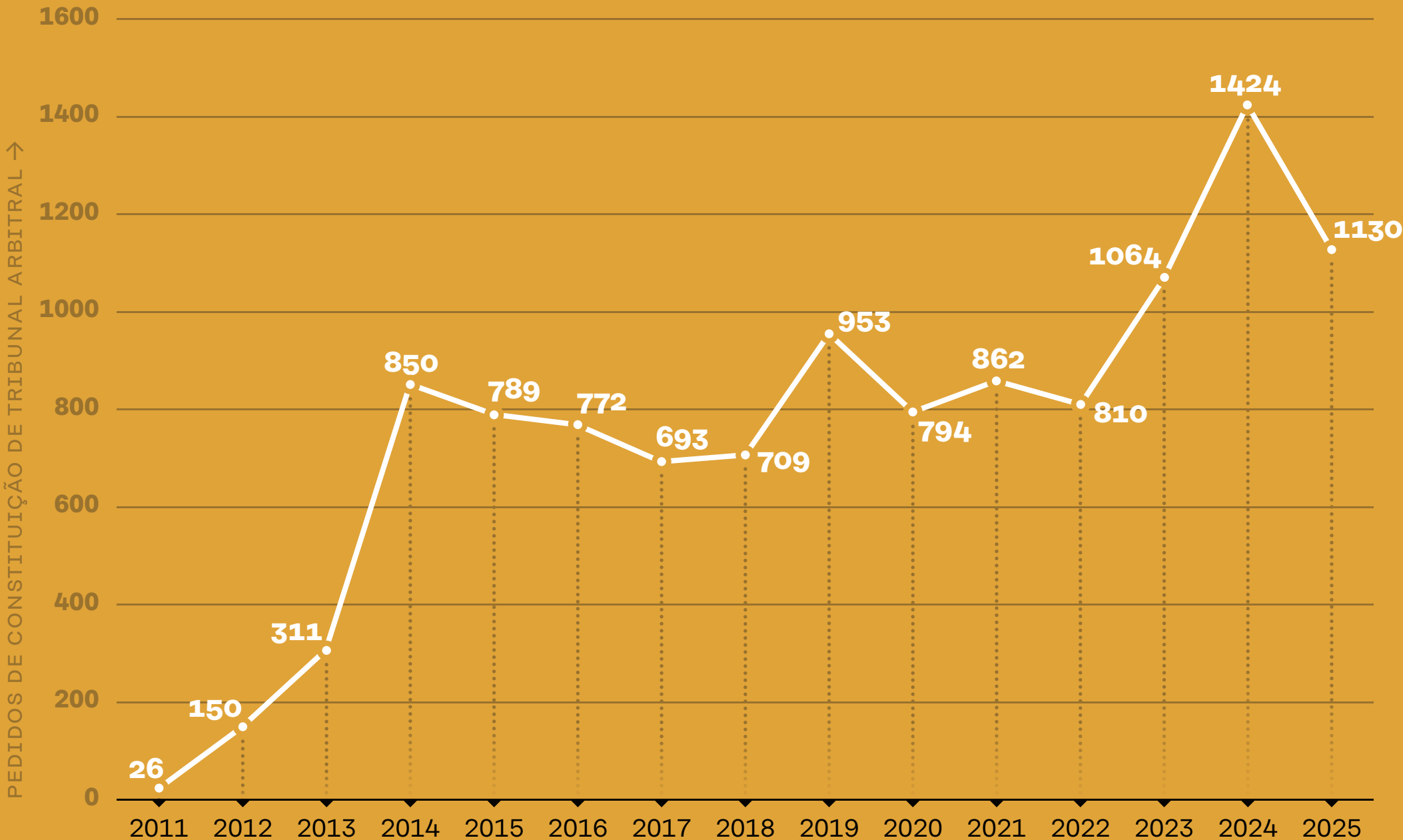
A experiência da arbitragem

A arbitragem tributária, institucionalizada no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) em 2011, absorve hoje mais de um em cada três processos de impugnação apresentados pelos contribuintes em Portugal. A arbitragem permite aos contribuintes sujeitarem os seus litígios em matéria fiscal a tribunais compostos por árbitros que não integram a tradicional carreira dos tribunais do Estado. O recurso à arbitragem divide-se com algum equilíbrio entre pequenos e grandes litígios. Os litígios acima de 60 000 euros, que obrigam à formação de tribunal coletivo, são

via de regra tratados por coletivos designados pelo próprio CAAD. Em 2025, os contribuintes venceram 60% dos processos arbitrais, uma taxa muito diferente das que se apuram nos tribunais do Estado. As decisões dos tribunais arbitrais produzem-se num prazo médio de 4,5 meses, o que ajuda a explicar a popularidade do mecanismo. No entanto, a celeridade da arbitragem explica-se também por outras razões, tais como a atualidade das decisões, a qualificação de muitos árbitros e a via de acesso rápido ao Tribunal de Justiça da União Europeia ([gráficos 8.4 a 8.6](#)).

G8.4.
Contencioso
arbitral
(CAAD):
pedidos
entrados,
2011-2025

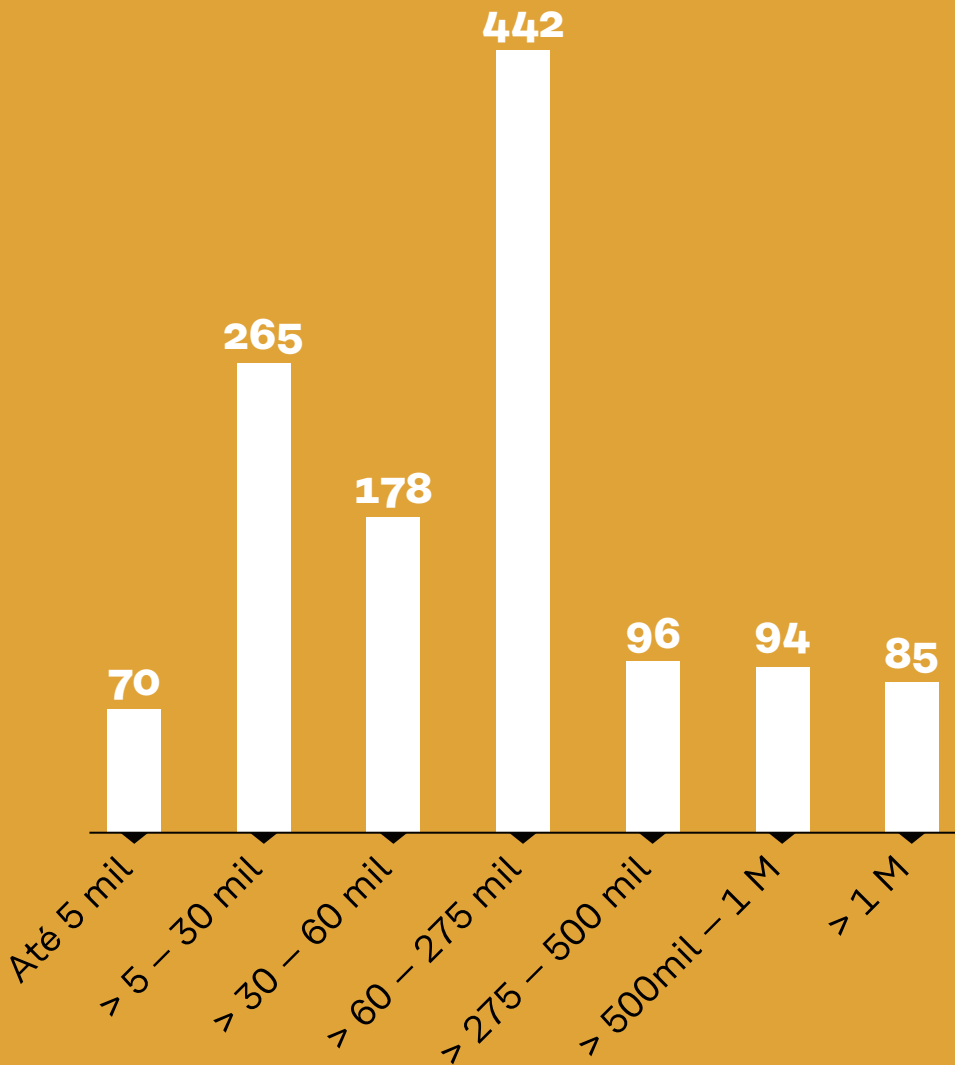
Fonte: Relatório Anual CAAD,
2025



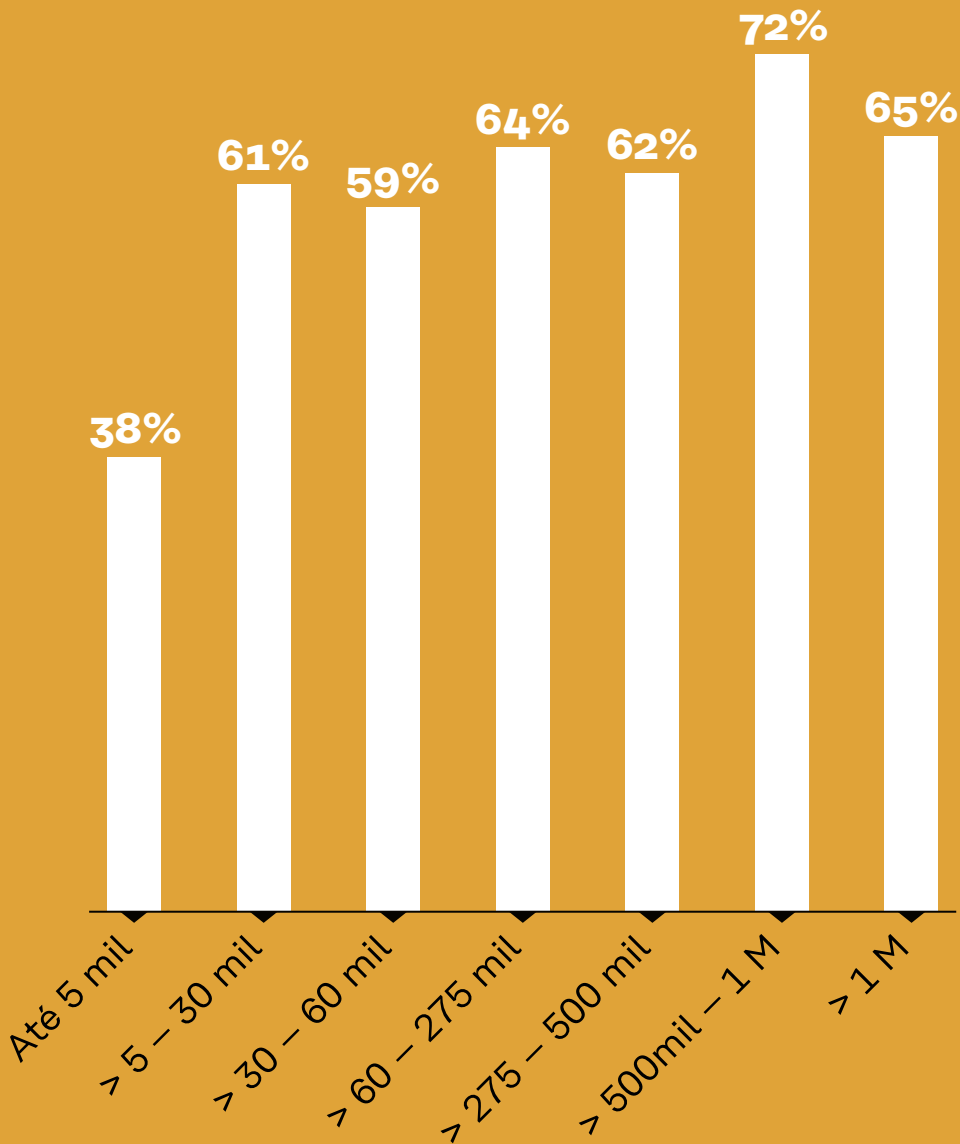
G8.5.
Contencioso
arbitral
(CAAD):
sentido das
decisões,
por escalão
de valor, 2025

Fonte: Relatório Anual CAAD,
2025

Número de processos findos

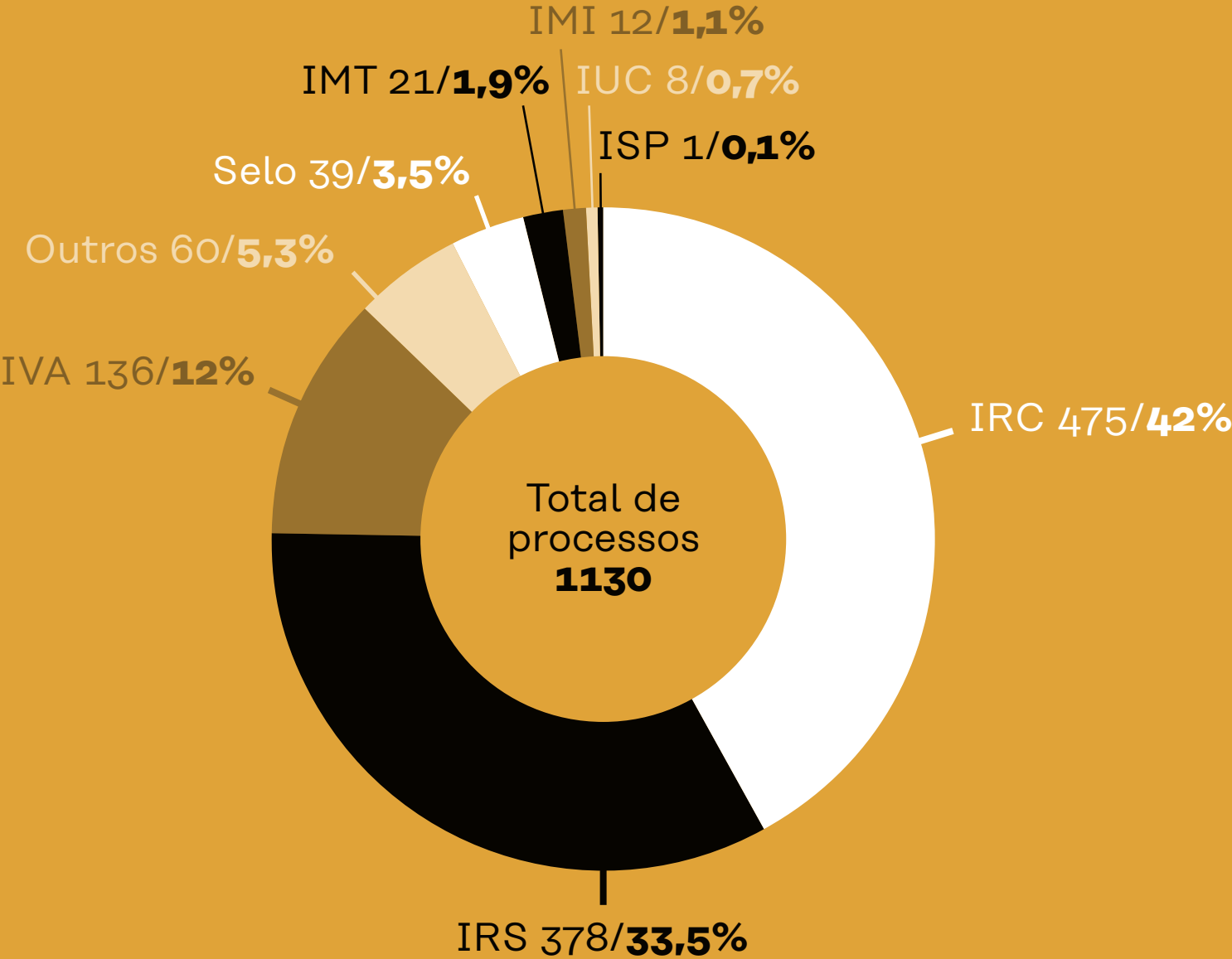


Vencimento do contribuinte (% dos processos)



G8.6.
Contencioso
arbitral
— matérias,
2025

Fonte: Relatório Anual CAAD,
2025



9. Notas

- 1 Categoria A: rendimentos do trabalho dependente. Categoria B: rendimentos empresariais e profissionais. Categoria E: rendimentos de capitais. Categoria F: rendimentos prediais. Categoria G: incrementos patrimoniais. Categoria H: rendimentos de pensões.
- 2 Para este efeito, observamos o rendimento declarado por agregado fiscal. Os agregados fiscais abrangem indivíduos solteiros, casados e unidos de facto, com e sem dependentes. Para o cálculo do rendimento total dos agregados fiscais casados considera-se o rendimento global dos membros do agregado, dividido por 2.
- 3 $Progressividade = \frac{IRS_{300\% \text{ Salário Médio}} - IRS_{67\% \text{ Salário Médio}}}{300 - 67}$
- 4 Utilizamos os microdados do IRS 2024 disponibilizados pelo INE. Consideramos todos os agregados fiscais constituídos por indivíduos não dependentes com idade menor ou igual a 35 anos que entregam declaração de IRS. Trata-se, por isso, de uma amostra aproximada daqueles jovens que poderiam beneficiar do regime de IRS jovem em vigor nesse ano.

- 5 Por falta de disponibilidade de microdados de 2024, são utilizados excecionalmente os dados referentes às deduções à coleta de 2022.
- 6 Excluindo as empresas com volume de negócios desconhecido, que eram cerca de 4% do total em 2024.
- 7 *Base erosion* refere-se à erosão da matéria coletável através de deduções, isenções, benefícios ou estratégias de planeamento fiscal. *Profit shifting* designa a prática de evasão fiscal através da qual as empresas declaram os seus lucros em jurisdições com taxas de imposto ou enquadramentos fiscais mais favoráveis.
- 8 É útil assinalar que o Relatório da Despesa Fiscal de 2025 afirma expressamente que as estatísticas respeitantes ao IRC e ao IRS são obtidas com base em estimativas, não estando ainda concluídas as respetivas campanhas de liquidação desses impostos.

CAPA
↗1
↖2
↗3
↖4
↗5
↖6
↗7
↖8
↗9
↖10

10. Referências

Autoridade Tributária e Aduaneira (2025). *Dossier Estatístico do IRC 2022-2024*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2025). *Dossier Estatístico do IRS 2022-2024*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2022). *Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2021*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2025). *Relatório de Atividades 2024*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2026a). *Relatório de Atividades 2025*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2026b). *Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2025*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2025). *Relatório da Despesa Fiscal 2025*. Ministério das Finanças.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2024). *Relatório de Atividades 2024*. Ministério das Finanças.

CABRAL, S., J. Garcia, R. Miranda, S. Peralta e J. Pereira dos Santos (2025). *Treasure Islands, Real Jobs? Workers and Anti-Avoidance Policies in a Tax Paradise* (n.º 17799). IZA Discussion Papers.

Centro de Arbitragem Administrativa (2026). *Relatório Anual do Funcionamento da Arbitragem 2025*. CAAD.

Centro de Estudos Judiciários (2025). «Quem São os Futuros Magistrados? Caracterização Sociográfica dos Auditores de Justiça do 11.º Curso de Formação de Juizes para os Tribunais Administrativos e Fiscais».

Comissão Europeia (2025). VAT Gap Report 2025. Directorate-General for Taxation and Customs Union.

Entidade Orçamental (2026). Conta Geral do Estado 2025. Ministério das Finanças.

Eurostat (2026). Base de dados *Main National Accounts Tax Aggregates*. European Commission. Consultado em julho de 2026.

FERNANDES, M. J., P. CAMÕES e S. JORGE (2025). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2024. Ordem dos Contabilistas Certificados.

FERNANDES, M. J., P. CAMÕES e S. JORGE (2024). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2023. Ordem dos Contabilistas Certificados.

FLAMANT, E., S. GODAR e G. RICHARD (2021). *New Forms of Tax Competition in the European Union: An Empirical Investigation*. Doctoral dissertation, Eu-Tax.

Instituto Nacional de Estatística (2025). Base de microdados do Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) 2024. INE, I.P. Acesso restrito mediante Protocolo INE-DGEEC-FCT.

Instituto Nacional de Estatística (2024). Base de dados do Inquérito às Despesas das Famílias 2022-2023. INE, I.P.

NEVES, D. LEITE das (2024). *The Firm as Tax Shelter: Micro Evidence and Aggregate Implications of Consumption Through the Firm*. Working paper, Paris School of Economics.

OCDE (2024). *OECD Economic Outlook, Volume 2024*.

OCDE (2025). *Analytical House Prices Indicators*. OECD Data Explorer. Consultado em julho de 2026.

REDONDA, A., C. VON HALDENWANG e F. ALIU (2025). *Global Tax Expenditures Database (GTED)*. Despesa Fiscal em percentagem do PIB. Tax Expenditures Lab.

SIBS (2025). Base de dados de compras com recurso a multibanco por freguesia, 2024. SIBS Analytics.

Sérgio Vasques

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e doutorado pela Universidade de Lisboa. Leciona Direito Fiscal há cerca de 25 anos e é autor de variados artigos e monografias neste domínio. As suas áreas de investigação principais são a tributação indireta, a fiscalidade energética e as taxas setoriais. Integrou o Centro de Estudos Fiscais do Ministério das Finanças e participou em diversas comissões de reforma. Exerceu as funções de secretário de Estado dos Assuntos Fiscais entre 2009 e 2011. Tem trabalhado como consultor em projetos de reforma fiscal em vários países em vias de desenvolvimento.

Susana Peralta

Especialista em Economia Política e Economia Pública, doutorou-se em Economia na Universidade Católica de Louvaina, Bélgica. É professora catedrática no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (ISEG). Foi professora associada, com agregação na Nova SBE até 2026, onde desenvolveu o presente volume. Tem investigação publicada em revistas académicas de referência como o Journal of Public Economics, Journal of Urban Economics, The Economic Journal ou Public Choice. Entre 2014 e 2017, foi consultora da área de Economia na Fundação Francisco Manuel dos Santos. É coordenadora da Portugal, Balanço Social, uma iniciativa conjunta da Fundação La Caixa e da Nova SBE. Escreve semanalmente no jornal Público, é comentadora da RTP e da rádio Observador. Vive em Lisboa com o marido, duas filhas e um filho.

José Pedro Sousa

Doutorando em Economia na Nova SBE, onde é também professor assistente. Formado na Faculdade de Economia do Porto (FEP) e na Nova SBE, a sua investigação foca-se na avaliação de políticas públicas e em temas ligados à fiscalidade. Conta com experiências profissionais no Banco de Portugal e no Governo, como adjunto da secretária de Estado dos Assuntos Fiscais. É atualmente consultor no Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP).

Os Policy Papers da Fundação são documentos de leitura rápida com recomendações e linhas de atuação para os decisores e para os responsáveis pelas políticas públicas nacionais.

Coordenador da Equipa de Estudos — Carlos Jalali
Diretor de publicações — António Araújo
Projeto — Fiscalidade e futuro (volume O)
Coordenador do projeto — Sérgio Vasques
Título — Portugal Fiscal
Autores — Sérgio Vasques, Susana Peralta e José Pedro Sousa
Revisão de texto — GoodSpell
Design e infografias — Guidesign

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