Fiscalidade e Futuro // Volume um //

FISCALIDADE E COMPETITIVIDADE

A competitividade do sistema fiscal português

Ricardo Duque Gabriel, Márcia Silva Pereira e João Quelhas

FUNDAÇÃO
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS

POLICY PAPERS
DA FUNDAÇÃO
#13

Portugal enfrenta um conjunto de desafios que exigem que, nos próximos anos, sejam tomadas decisões da maior consequência na gestão do sistema fiscal português: a promoção da competitividade, a atração e retenção de talento, o recurso a novas tecnologias pela administração tributária, a resposta ao envelhecimento populacional, entre outros.

O projeto «Fiscalidade e Futuro» inclui quatro *policy papers*, além de um volume zero, visando contribuir para uma discussão informada dessas questões, num trabalho coletivo em que participam especialistas de diferentes áreas, associados a diferentes instituições.

Sérgio Vasques, coordenador do projeto

1. Resumo

Nos últimos anos, uma das principais críticas ao sistema fiscal português prende-se com a sua falta de competitividade no contexto internacional, em particular a sua pouca capacidade de reter as empresas nacionais e atrair novas empresas. A evidência científica sugere que os sistemas fiscais mais simples, previsíveis e menos distorcivos tendem a favorecer a produtividade, os salários e o crescimento económico. Neste *policy paper*, analisamos como é que a fiscalidade que incide sobre as empresas poderá ser revista de forma a reforçar a competitividade internacional de Portugal. Para isso, combinamos uma análise do sistema fiscal português e de índices de competitividade fiscal com um inquérito às empresas, uma revisão da literatura científica e uma análise custo-benefício das políticas propostas.

A tributação das empresas em Portugal é complexa e heterogénea. O sistema de tributação das empresas assenta, sobretudo, no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), cuja estrutura combina múltiplas taxas de imposto, derramas e uma ampla variedade de benefícios fiscais.

+ A progressividade da taxa do IRC e as múltiplas deduções sobre a base fizeram com que, em 2024, a taxa média efetiva (18,6%) ficasse abaixo da taxa geral (21%) e da taxa marginal máxima (31,5%), o que reflete a complexidade do sistema e penaliza a competitividade.[1]

+ A complexidade do sistema e a frequência das alterações legislativas aumentam os custos de cumprimento, isto é, os gastos administrativos, financeiros e de tempo que as empresas suportam para cumprir as obrigações fiscais. Como tal, podem favorecer as empresas de maior dimensão, que dispõem de mais recursos para os diluir. Apesar de corresponderem a apenas 2% das empresas que recebem benefícios fiscais, os grupos empresariais classificados como grandes empresas receberam 40% do total de benefícios fiscais atribuídos em 2022.

+ A falta de informação detalhada e atualizada sobre os impostos pagos e os benefícios fiscais utilizados ao nível de cada empresa limita a avaliação das

políticas públicas. Como resultado, o debate público tem-se baseado em médias agregadas e aproximações.

Portugal não é um país fiscalmente competitivo. Os principais índices internacionais de competitividade fiscal indicam que a taxa marginal máxima de IRC e a complexidade do sistema são as fragilidades que colocam Portugal nas últimas posições entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

+ O International Tax Competitiveness Index (ITCI) colocou, em 2025, Portugal entre os países da OCDE com menor competitividade fiscal, devido, sobretudo, à sua taxa marginal máxima de IRC.
+ Outros índices e inquéritos convergem na identificação da fiscalidade como um entrave à competitividade em Portugal, devido ao seu peso, complexidade e volatilidade.
+ A simplificação do sistema fiscal — com a redução de taxas alternativas, a racionalização dos benefícios fiscais e a diminuição do número de alterações legislativas — constituiria uma oportunidade para reforçar a competitividade, ao reduzir os custos de contexto para as empresas nacionais e ao tornar Portugal mais atrativo para as empresas estrangeiras.

Portugal pode melhorar a competitividade fiscal de forma sustentável. Tendo como ponto de partida estes desafios, e para sustentar as recomendações de políticas públicas apresentadas no final do volume, combinamos informação recolhida a partir de três fontes: uma revisão da literatura científica, um inquérito a uma amostra de empresas portuguesas e uma análise custo-benefício com dados administrativos. As três vertentes convergem: uma reforma que combine a redução da taxa com o alargamento da base de incidência é viável do ponto de vista orçamental e pode melhorar a posição de Portugal nos índices internacionais de competitividade fiscal.

A fiscalidade é um dos principais obstáculos ao crescimento. A revisão da literatura científica sugere que um sistema fiscal mais competitivo não assenta apenas em taxas mais reduzidas, mas também em bases tributáveis alargadas, ou seja, numa incidência mais abrangente do imposto, em regras simples e em enquadramentos estáveis e previsíveis. O inquérito confirma o diagnóstico: a fiscalidade é identificada como

um dos principais obstáculos ao crescimento, em parte devido aos custos de cumprimento, à complexidade dos benefícios fiscais e à incerteza fiscal, que afeta sobretudo as empresas de menor dimensão. Por exemplo, 70% das empresas não utilizam benefícios fiscais, das quais 44% apontam a dificuldade de acesso como razão principal. Os resultados mostram ainda que 56% das empresas esperam que a redução do IRC prevista até 2028 reduza os seus encargos fiscais, canalizando a poupança sobretudo para investimento, capital humano e reforço da posição financeira.

Propomos uma reforma que melhora a competitividade fiscal e que é exequível. A taxa reduzida de 15% já está em vigor e a taxa geral de IRC encontra-se numa trajetória de redução para 17% até 2028. O pacote de medidas proposto e analisado neste estudo complementa estas medidas com a simplificação da derrama estadual para uma taxa única de 9% acima de 17,7 milhões de euros e a eliminação das deduções ao rendimento e à coleta, preservando os principais incentivos fiscais à investigação e desenvolvimento (I&D) e ao investimento (por exemplo, o SIFIDE II). Com base na informação disponível para 2023, o custo líquido estimado deste pacote é de 701 milhões de euros — menos de 8% da receita total de IRC e derramas —, com uma melhoria de 7 posições na componente empresarial do ITCI. Os exercícios de neutralidade orçamental mostram que a eliminação dos benefícios fiscais pode financiar uma redução até 3,4 pontos percentuais na taxa geral sem perda de receita, consoante os benefícios fiscais eliminados.

Propomos um conjunto de recomendações de políticas públicas orientadas para melhorar a competitividade fiscal de Portugal. Estas centram-se em três eixos principais:

+ Redesenhar a estrutura da taxa de IRC.
  - Prosseguir com a redução da taxa geral e da taxa reduzida de IRC prevista até 2028.
  - Simplificar a derrama estadual para um escalão único de 9% acima de 17,7 milhões de euros.
  - Consolidar os regimes de taxa reduzida.
+ Alargar a base de incidência do IRC.
  - Eliminar benefícios fiscais e deduções sem evidência científica de eficácia.
  - Avaliar a atribuição dos benefícios fiscais ao nível do grupo empresarial.
+ Promover a simplificação, a transparência e a estabilidade do sistema fiscal.
  - Simplificar os critérios de elegibilidade dos benefícios fiscais.
  - Modernizar o sistema de reporte das tributações autónomas.
  - Garantir estabilidade e previsibilidade do sistema fiscal.
  - Disponibilizar informação para avaliação rigorosa de políticas públicas.

CAPA
1
2
3
4
5
6
7

2. Objetivos, metodologia e enquadramento

2.1. Objetivos e metodologia

O presente estudo tem como principal objetivo analisar os caminhos possíveis para aumentar a competitividade fiscal de Portugal, isto é, a capacidade relativa de atração e retenção de empresas, com base num sistema tributário favorável e eficiente. A fiscalidade aplicada às empresas desempenha um papel fundamental nas suas decisões de localização, emprego e investimento, sendo crucial para o desenvolvimento económico de qualquer país.

Segundo a Tax Foundation, Portugal tem-se posicionado consistentemente nos últimos lugares dos índices de competitividade fiscal entre os países da OCDE, com uma classificação particularmente negativa na tributação das empresas. Como tal, torna-se essencial avaliar criticamente o grau de competitividade fiscal do país, identificando os constrangimentos que mais penalizam o seu desempenho e as políticas que têm maior impacto nesses índices. Para avaliar se as alterações propostas neste *policy paper* refletem a realidade empresarial portuguesa, realizámos um inquérito a uma amostra representativa de empresas. O desenho das recomendações assenta ainda numa revisão da literatura científica, integrando evidência sobre Portugal e experiências internacionais. Por fim, estima-se o impacto orçamental das medidas propostas através de uma análise custo-benefício com recurso a dados administrativos ao nível da empresa.

O objetivo final é desenhar um conjunto de políticas fiscais para Portugal, fundamentado na evidência recolhida ao longo das várias vertentes da análise. As propostas visam responder às fragilidades identificadas na tributação das empresas, com o intuito de reforçar a competitividade de Portugal, tendo como critérios orientadores a coerência com as necessidades do tecido empresarial, o alinhamento com as boas práticas internacionais documentadas na literatura e a sustentabilidade das finanças públicas.[2]

2.2. Enquadramento

Como são tributadas as empresas?

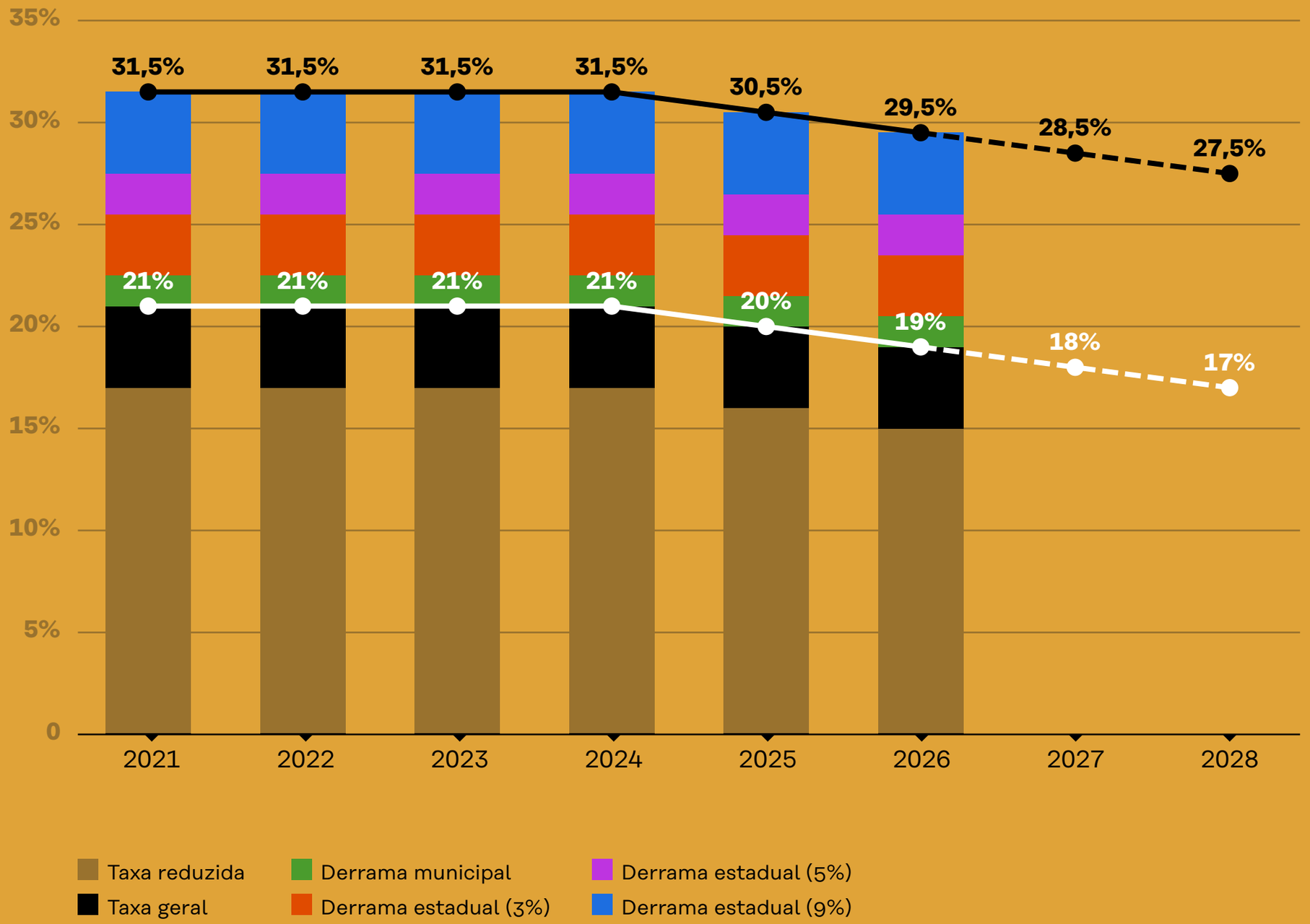
Em Portugal, a tributação das empresas assenta, sobretudo, no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.[3] Este aplica-se aos

rendimentos obtidos por entidades empresariais residentes no país, bem como entidades não residentes que disponham de estabelecimento estável em território nacional. O apuramento do IRC envolve várias etapas.[4]

Em 2026, a taxa geral de IRC é de 19% no continente e de 13,3% na Madeira e nos Açores. As pequenas e médias empresas e as empresas de pequena-média capitalização (*small mid-cap*) estão sujeitas a taxas reduzidas nos primeiros 50 000 euros de matéria coletável: 15% no continente e 10,5% na Madeira e nos Açores. Existem ainda regimes distintos para, por exemplo, empresas qualificadas como *start-up* ou micro, pequenas e médias empresas que exerçam atividade nas regiões autónomas. No total, contabilizámos cinco regimes com taxas específicas, aos quais acrescem as taxas de tributação autónoma, com oito regimes.[5]

À taxa geral acrescem a derrama municipal, até 1,5%, e a derrama estadual, progressiva até 9%, culminando numa taxa marginal máxima no continente de 29,5% em 2026.[6,7] A taxa geral de IRC tem vindo a diminuir desde 2024, passando de 21% para 20% em 2025. A atual trajetória de redução está prevista na Lei n.º 64/2025, de 7 de novembro, aprovada a 17 de outubro e promulgada a 3 de novembro, que estabelece uma redução gradual da taxa geral até 17% em 2028, como se observa no gráfico 1. A taxa reduzida tem acompanhado esta evolução, devendo estabilizar-se em 15% nos próximos anos.

G1. Evolução da estrutura da taxa de IRC e trajetória de redução prevista na lei



Fontes: Dossier Estatístico IRC 2021-2023 e 2022-2024 (Autoridade Tributária) e Orçamento do Estado.

Notas: A linha preta mostra a evolução da taxa marginal máxima, incluindo a projeção até 2028, tracejada. A linha branca mostra a evolução da taxa geral, incluindo a projeção até 2028, tracejada.

Além das taxas reduzidas, existem outros benefícios fiscais em sede de IRC. Entre os principais benefícios fiscais, destacam-se o Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial II (SIFIDE II), o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), o Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE) e o Incentivo Fiscal à Valorização Salarial (IFVS), entre outros. No total, existem cerca de 83 benefícios fiscais vigentes em 2026, em sede de IRC, que podem ser aplicados como deduções ao rendimento, deduções à coleta, isenções definitivas, isenções temporárias, reduções de taxa, deduções à matéria coletável ou exclusão de tributação.[8]

Esta descrição, ainda que resumida, do sistema fiscal português aplicável às empresas evidencia o elevado grau de complexidade que o caracteriza, penalizando Portugal em termos de comparação internacional. A estrutura progressiva da taxa de imposto e as múltiplas deduções sobre a sua base fizeram com que, em 2024, a taxa média efetiva de imposto se situasse em 18,6%, abaixo da taxa geral de 21% e muito abaixo da taxa marginal máxima de 31,5%. Esta complexidade é agravada pelas frequentes alterações legislativas. Podemos destacar que, entre 1989 e 2021, o Código do IRC foi alvo de cerca de 1355 alterações, o que corresponde a uma média de 42 por ano (Brinca *et al.*, 2024). Deste total, cerca de 16% foram no sentido do alargamento da base de incidência e da redução da taxa. As restantes alterações incluíram reduções da base, medidas antiabuso, aumentos de taxa, entre outras.

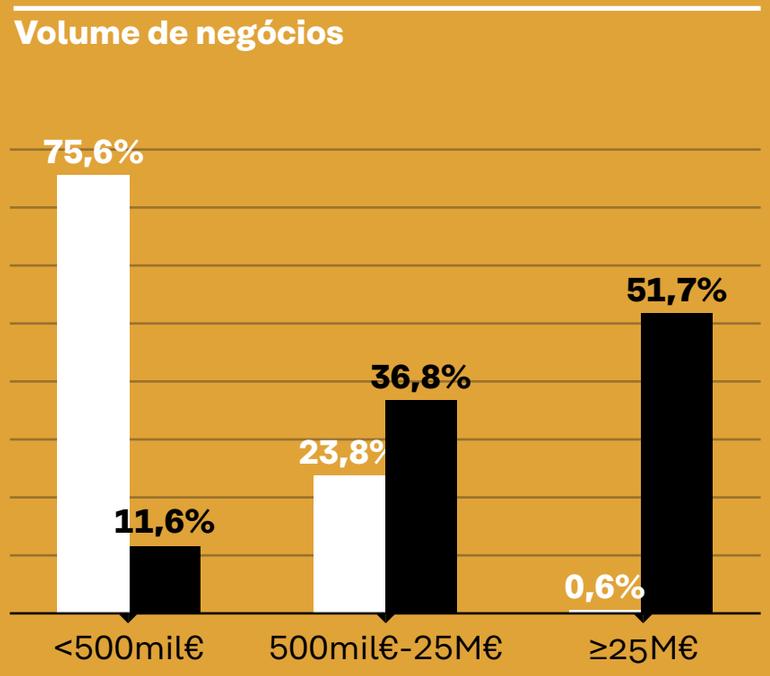
Como se distribuem os impostos entre as empresas?

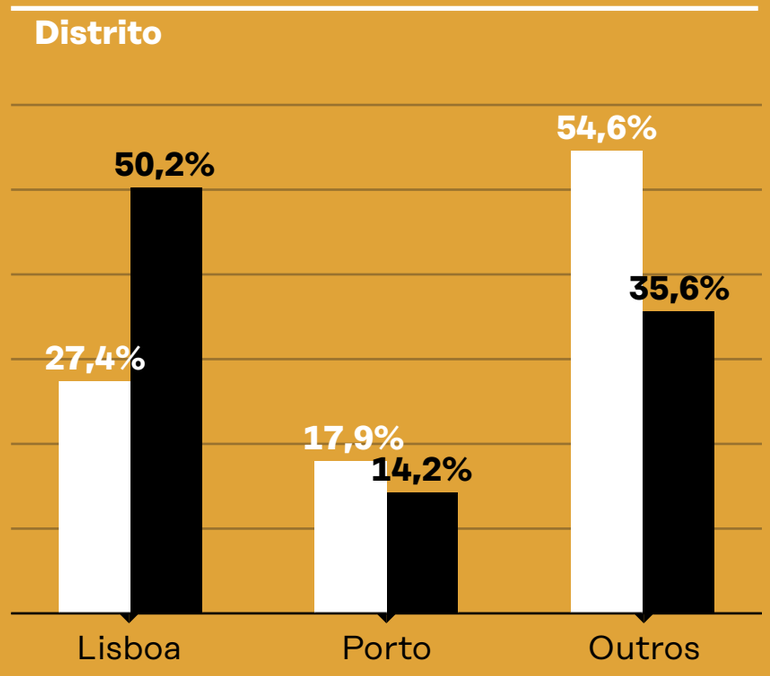
O IRC é um imposto com elevado grau de concentração em Portugal, sendo que uma parte significativa da receita é gerada por um número reduzido de empresas, o que reflete um tecido empresarial dominado por micro, pequenas e médias empresas.[9]

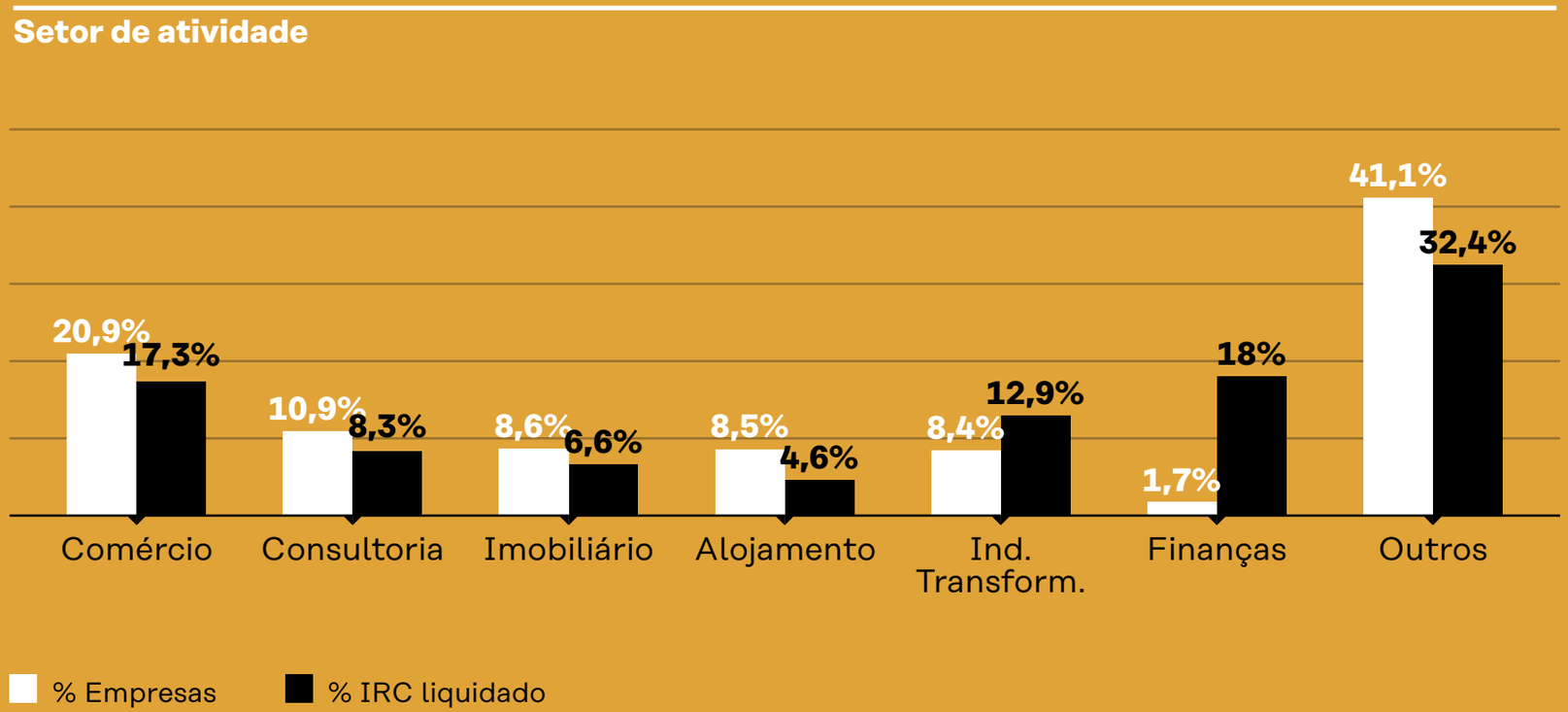
G2. Distribuição do número de empresas e do total de IRC liquidado

Fonte: Dossier Estatístico IRC 2022-2024 (Autoridade Tributária).

Notas: Dados referentes a 2024. Comércio é a abreviatura de «Comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos»; Consultoria, de «Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares»; Imobiliário, de «Atividades imobiliárias»; Alojamento, de «Alojamento, restauração e similares»; Ind. Transform., de «Indústrias transformadoras»; Finanças, de «Atividades financeiras e de seguros». É importante notar que a classificação das empresas como micro, pequenas, médias ou grandes também considera o número de empregados, pelo que, com estes dados, não é possível realizar uma desagregação por tamanho da empresa. A derrama municipal não está incluída nestes valores.

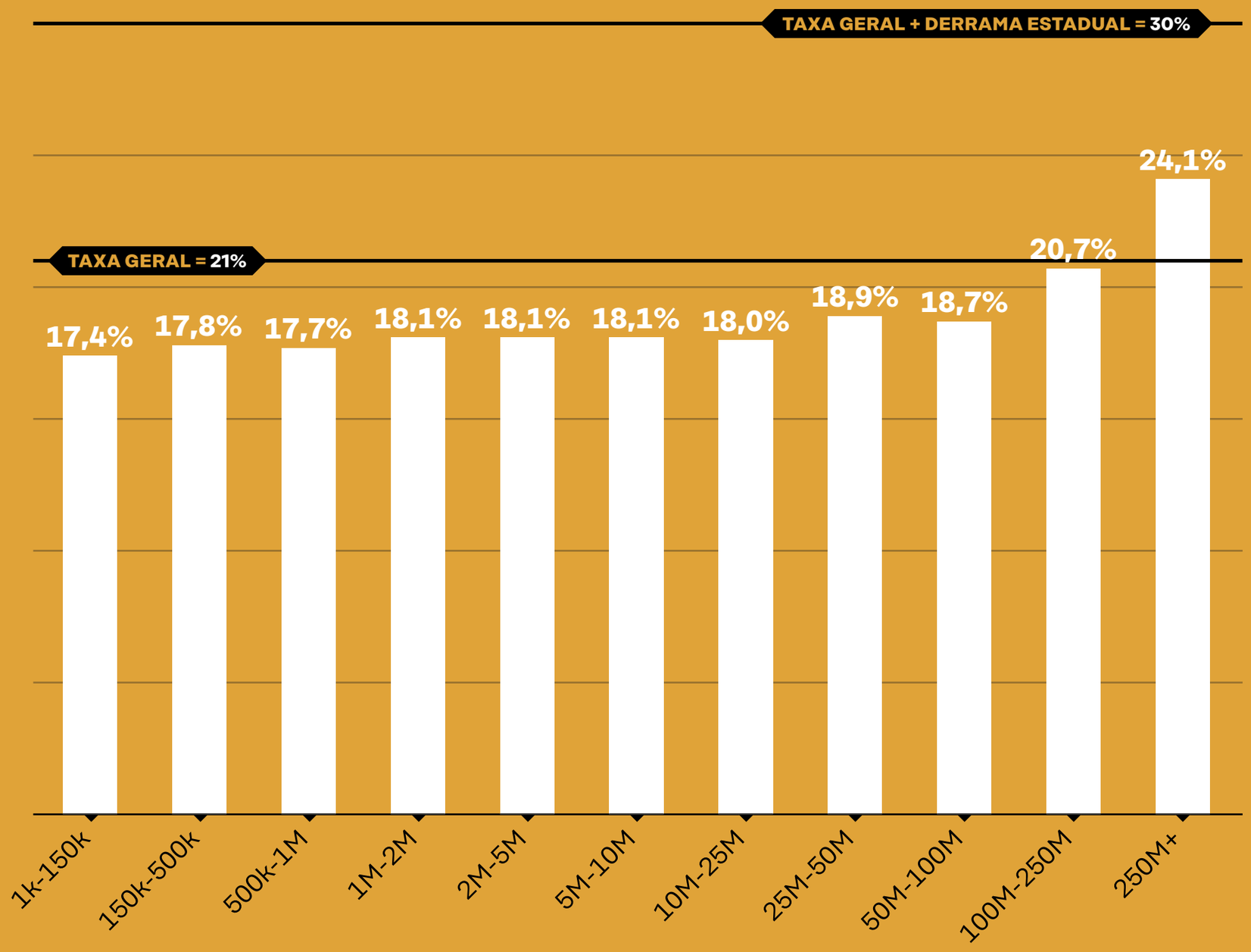






A distribuição por volume de negócio evidencia o seguinte contraste: as empresas que têm uma faturação inferior a 500 000 euros representam 76% do total, mas apenas 12% do IRC liquidado, enquanto aquelas que têm maior volume de negócios, apesar de pouco numerosas, contribuem com mais de metade da receita total de IRC. Podemos também destacar algumas características das empresas, como o seu distrito ou o seu setor de atividade, que são igualmente relevantes para o volume de receita do IRC. Estas dimensões revelam igualmente uma discrepância entre o peso relativo das empresas e o seu contributo para a receita de IRC, destacando-se as empresas localizadas em Lisboa e as que pertencem aos setores da indústria transformadora e das atividades financeiras e de seguros.

Outro indicador importante para analisar a distribuição dos impostos pagos pelas empresas e amplamente discutido no debate público é a taxa média efetiva. Esta taxa indica o peso médio dos impostos pagos (incluindo IRC, reposição de benefícios fiscais, tributação autónoma, resultado da liquidação, derrama estadual e IRC de exercícios anteriores) sobre a base de incidência (matéria coletável total deduzida dos benefícios por dedução ao rendimento) entre todas as empresas. Em 2024, situou-se em 18,6%, mas variou bastante entre empresas com diferentes níveis de volume de negócios. Como se observa no gráfico 3, a taxa média efetiva para as empresas com um volume de negócios até 100 milhões de euros encontra-se entre 17,4% e 18,9%, bem abaixo dos 21% da taxa geral aplicada em 2024. Acima desse escalão, a taxa média efetiva sobe até aos 24,1%.[10]



G3. Taxa média efetiva por escalão de volume de negócios

Fonte: Dossier Estatístico IRC 2022-2024 (Autoridade Tributária).

Notas: Dados referentes a 2024. A derrama municipal não está incluída nestes valores.

A distribuição dos impostos pagos e as diferenças na taxa média efetiva por escalão de volume de negócios são importantes para a discussão sobre a progressividade implícita do sistema fiscal. Embora a derrama estadual agrave a carga fiscal das empresas maiores, o facto de estas serem as maiores usufrutuárias dos benefícios fiscais atenua esse efeito, tornando a progressividade efetiva, medida pela taxa média efetiva, e incluindo os benefícios fiscais (reduções de taxa, por exemplo), pouco expressiva até aos 100 milhões de euros de volume de negócios.

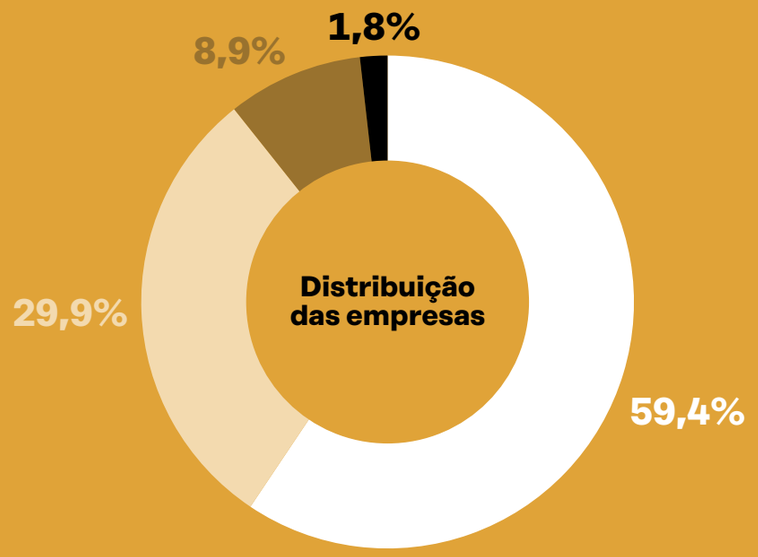
Como se distribuem os benefícios fiscais entre as empresas?

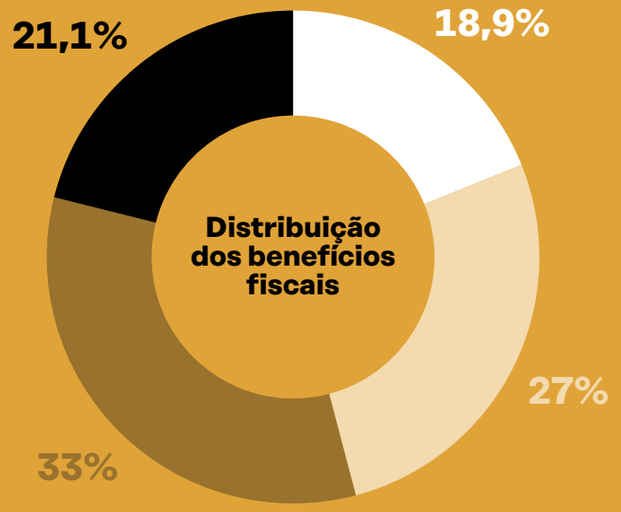
Os benefícios fiscais são uma componente importante do sistema fiscal, permitindo ao Estado incentivar o investimento, a inovação, a proteção ambiental e a coesão social por meio de reduções, isenções ou diferimentos de impostos. Embora impliquem menor receita fiscal a curto prazo, constituem um instrumento de política económica com potencial para gerar benefícios económicos e sociais a médio e a longo prazo. Contudo, estes não se aplicam a todas as empresas da mesma forma. As empresas de maior dimensão tendem a aproveitá-los de forma mais eficaz, enquanto as menores enfrentam mais limitações. A eficácia e a equidade destes mecanismos dependem, por isso, do seu desenho e da capacidade das empresas para beneficiarem deles quando elegíveis.

Para compreender melhor a distribuição dos benefícios fiscais pelas empresas, compilou-se a informação anual, publicamente disponibilizada pela Autoridade Tributária, relativa aos beneficiários por tipo de imposto e de benefício. Nesta base de dados, é possível confirmar o valor total do benefício para cada empresa e para cada benefício fiscal. Foi realizada uma harmonização da base de dados para o período de 2010 a 2024, de modo a combiná-la com dados administrativos sobre as empresas não financeiras portuguesas, disponibilizados pelo Laboratório de Investigação em Microdados do Banco de Portugal (BPLIM) (2024). A vantagem destes dados é terem uma medida da dimensão das empresas, seguindo a definição oficial da Comissão Europeia — a qual permite estabelecer comparações internacionais —, bem como informação sobre as participações no capital social e nos direitos de voto de sociedades não financeiras que operam em Portugal.

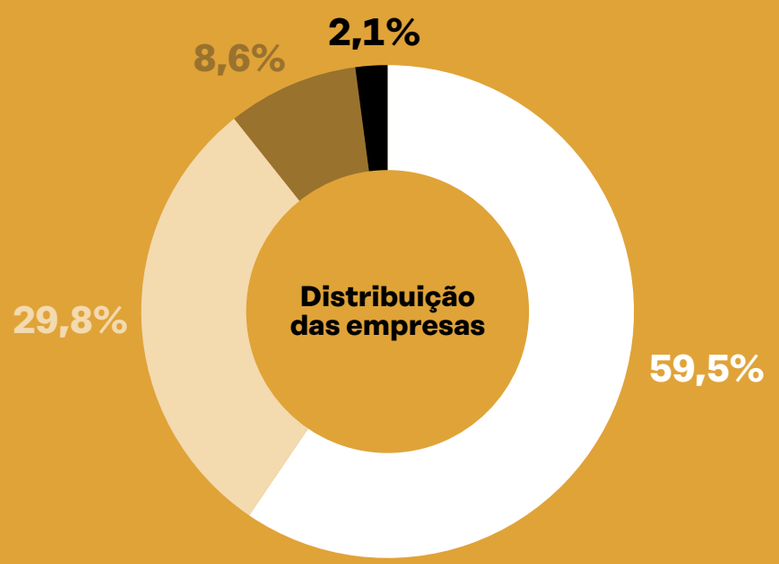
Com isto, comparamos dois cenários: (i) uma análise sem agregação, em que cada entidade é tratada individualmente; (ii) uma análise ao nível do grupo empresarial, isto é, agrupando as subsidiárias com a respetiva empresa-mãe e reclassificando os grupos de acordo com a sua dimensão. Em 2022, o ano mais recente para o qual há informação sobre as relações de propriedade de cada empresa não financeira, 56 367 empresas receberam benefícios fiscais, num montante total de cerca de 1638 milhões de euros.[11]

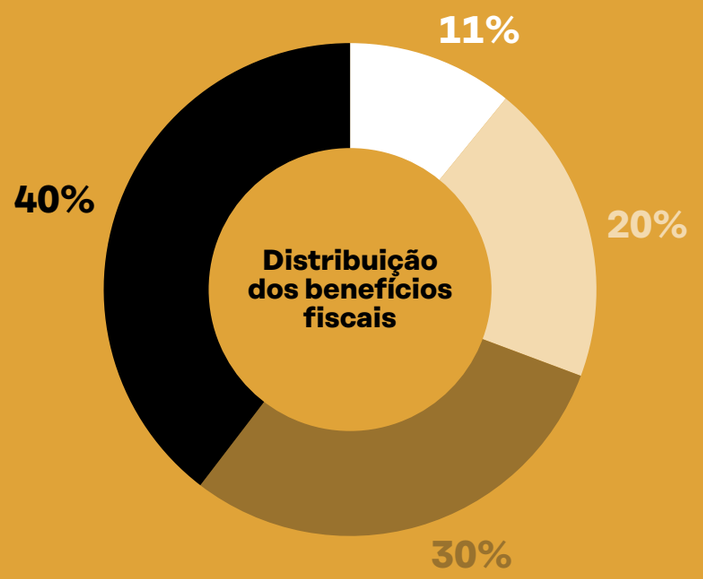
A. Ao nível da empresa





B. Ao nível do grupo empresarial





Microempresas Pequenas Médias Grandes

G4. Distribuição do número de empresas e do valor dos benefícios fiscais por dimensão das empresas

Fontes: Autoridade Tributária e Banco de Portugal (BPLIM). Cálculos dos autores.

Notas: Dados referentes a 2022.

Todas as empresas que recebem benefícios fiscais e para as quais temos informação na base de dados administrativa — um total de 50 273 — localizam-se em Portugal. Em termos de dimensão das empresas, o gráfico 4 indica que cerca de 59% são micro, 30% são pequenas, 9% são médias e 2% são grandes. O montante de benefícios fiscais, no entanto, parece estar repartido de forma mais uniforme: 19% para as microempresas, 27% para as pequenas empresas, 33% para as médias empresas e 21% para as grandes empresas.

Ao agregarmos a informação ao nível do grupo empresarial e procedermos a uma reclassificação de acordo com a dimensão da empresa, ficamos com 46 976 empresas na base de dados, sendo que cerca de 3,8% são estrangeiras.
As empresas estrangeiras recebem aproximadamente 21% do montante total de benefícios.
Ao nível da dimensão da empresa, concluímos que a relevância das grandes empresas duplica no que concerne ao montante de benefícios fiscais, recebendo 40% dos benefícios fiscais, e o número de grandes empresas passa para 1012. Este aumento resulta de uma menor preponderância das micro e pequenas empresas.

Uma análise completa exigiria informação granular sobre o imposto efetivamente pago por cada empresa, permitindo relacionar os benefícios fiscais, a dimensão empresarial e a carga tributária. Esta informação não é disponibilizada publicamente de forma desagregada ao nível da empresa. Os dados oficiais atualmente acessíveis dispõem apenas de valores agregados por escalões de volume de negócios, setor de atividade e distrito, o que impede que se saiba quem recebe benefícios fiscais e qual a receita de IRC após as deduções e os ajustamentos. Esta limitação impossibilita uma avaliação rigorosa de questões centrais relacionadas com as políticas públicas: se os benefícios fiscais reduzem proporcionalmente mais o imposto das grandes empresas ou o das pequenas; se determinadas empresas conseguem anular quase totalmente a sua coleta; ou se os incentivos estão concentrados em empresas que, mesmo sem apoio, investiriam de qualquer forma. Sem microdados, a análise do sistema fiscal empresarial fica incompleta.

A avaliação custo-benefício que propomos realizar neste *policy paper* fica assim limitada, pois não se conhece com precisão a matéria coletável sobre a qual incide a taxa de imposto nem os benefícios fiscais que cada empresa utiliza. Isto impede de saber, por exemplo, se uma redução da taxa de IRC terá efeitos positivos no crescimento económico ou se a perda de receita associada a cada benefício corresponde a um maior investimento ou a mais emprego.

O debate público tende, assim, a assentar em médias agregadas ou aproximações, e não em evidência sistemática. Uma maior transparência estatística, assegurando a anonimização e a confidencialidade, permitiria produzir indicadores mais robustos sobre a incidência tributária, a concentração dos benefícios fiscais e a eficiência da despesa fiscal implícita. Tal melhoria seria valiosa para o desenho de políticas fiscais orientadas por resultados.

3. Identificação dos principais desafios

Recentemente, têm surgido diferentes menções nos *media* aos indicadores internacionais de competitividade fiscal. Estes índices, que têm como principal objetivo comparar, de forma sistemática, os sistemas fiscais de várias economias, são utilizados por decisores políticos, académicos ou jornalistas, por exemplo, para avaliar o nível de competitividade de Portugal no panorama internacional.[12] É importante salientar, no entanto, que Portugal nunca teve uma orientação política clara no sentido de melhorar a sua posição neste tipo de índices, ao contrário de outros países. Neste contexto, o presente *policy paper* conjuga o enquadramento do capítulo anterior com uma análise detalhada deste tipo de indicadores, para situar o desempenho de Portugal em termos internacionais e clarificar as vantagens e desvantagens de utilizar estes índices como referência para o desenho de políticas públicas relacionadas com a fiscalidade.

3.1. Posição de Portugal no panorama internacional

Comecemos por nos debruçar sobre um dos índices de competitividade fiscal mais conhecidos do mundo e frequentemente mencionado na comunicação social em Portugal: o International Tax Competitiveness Index (ITCI), produzido pela Tax Foundation (2025).[13] A análise da metodologia deste índice e o diagnóstico da posição de Portugal nas suas várias dimensões servem também de motivação para as análises do capítulo seguinte. Além disso, as conclusões aqui obtidas são comparadas com outros índices de referência nesta área, discutindo-se as políticas que podem ser implementadas para melhorar a posição de Portugal.

O ITCI é produzido anualmente e tem como objetivo produzir uma comparação relativa entre os sistemas fiscais de 38 países da OCDE em termos de competitividade e neutralidade.[14] Para avaliar se o sistema fiscal de um país é competitivo e neutral, seguindo a OCDE (2010), o ITCI reúne informação de 42 variáveis relacionadas com a política fiscal. Estas avaliam o nível das taxas de imposto e a forma como os impostos estão estruturados, abordando também os impostos sobre as empresas (componente empresarial), sobre o rendimento

individual (componente de rendimento), sobre o consumo (componente de consumo), sobre a propriedade (componente de propriedade) e o tratamento dado aos lucros obtidos no estrangeiro (componente transfronteiriça).[15]

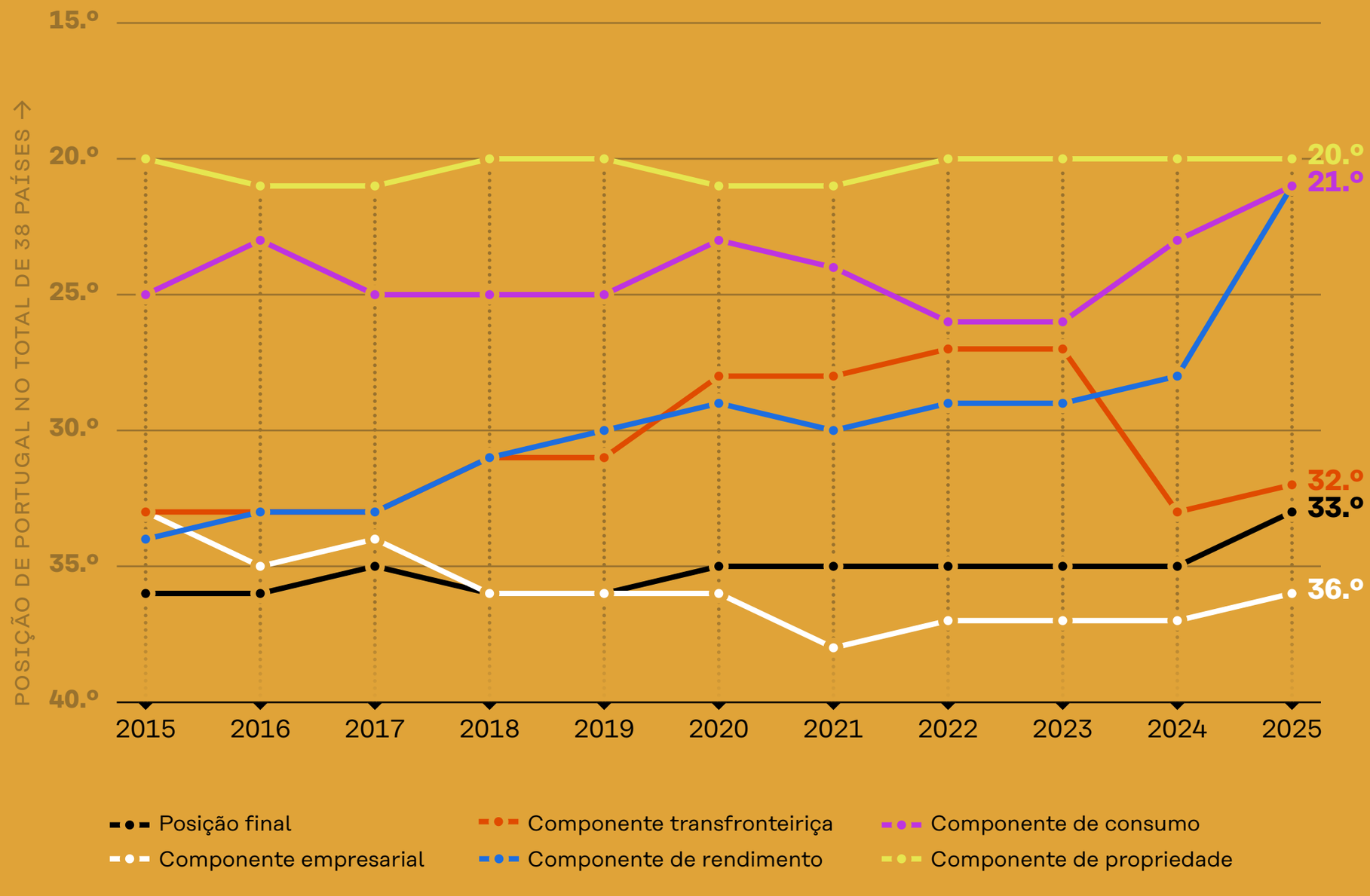
Portugal ocupa a 33.ª posição no ITCI de 2025, entre 38 países. Esta posição coloca Portugal entre os países menos competitivos em termos de política fiscal: apenas França, Itália, Colômbia, Polónia e Espanha estão pior classificados. A menor competitividade prende-se com os impostos sobre as empresas, dimensão em que ocupa o antepenúltimo lugar (36.º). Nas restantes dimensões, Portugal está mais perto do meio da tabela. Em 2024, ocupava a 35.ª posição, destacando-se também pela fraca competitividade fiscal para as empresas.

Como se pode verificar no gráfico 5, Portugal tem mantido uma classificação pior na componente empresarial, o que afeta negativamente a sua classificação final. A componente de rendimento melhorou de forma consistente na última década. A análise da Tax Foundation identifica como principais fragilidades do sistema fiscal português «a elevada taxa de imposto praticada e a complexidade da estrutura fiscal aplicável às empresas». Estas duas dimensões penalizam fortemente o desempenho de Portugal na categoria de impostos incidentes sobre as empresas do ITCI.

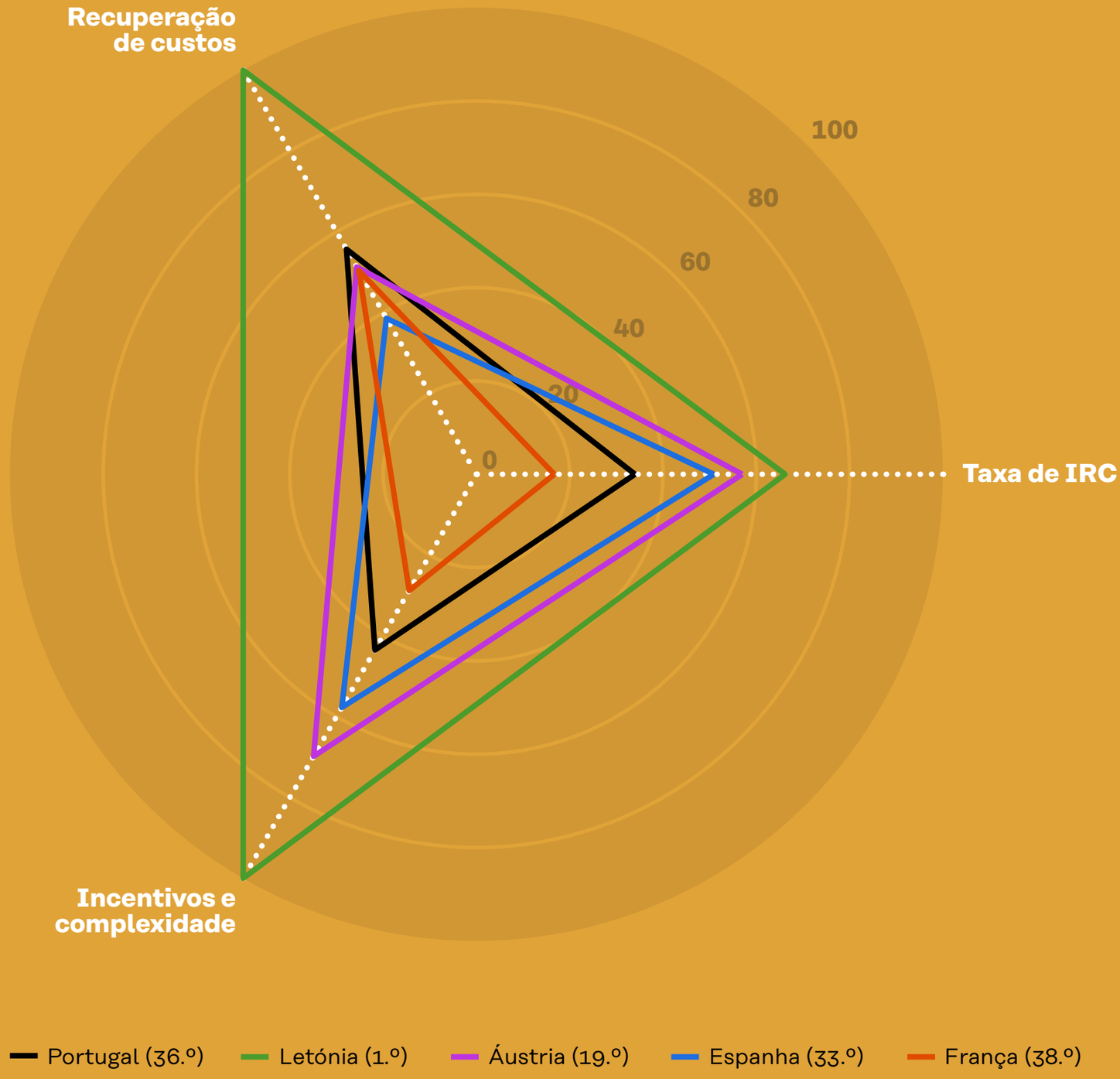
G5. Posição de Portugal no International Tax Competitiveness Index

Fonte: Tax Foundation.

Notas: Neste gráfico, consideram-se os critérios adotados na versão de 2025 do ITCI.



Na categoria de impostos sobre as empresas, Portugal ocupa a 36.ª posição entre os 38 países da OCDE, com a Colômbia e a França nos últimos lugares. Comparativamente à Espanha, por exemplo, que ocupa a 33.ª posição, Portugal apresenta um desempenho superior apenas na subcategoria de Recuperação de Custos. Nesta dimensão, Portugal está bem posicionado no 6.º lugar, acima do país mediano (a Áustria), como mostra o gráfico 6.



G6.
Classificação obtida para cada subcategoria de «Impostos sobre as Empresas»

Fonte: Tax Foundation.

Notas: Os valores indicam a classificação relativa de cada país em relação ao melhor país de cada subcategoria: 40 indica que a classificação é 40% da melhor classificação.

No que diz respeito à taxa de IRC, Portugal apresenta a terceira taxa marginal máxima mais elevada entre os países analisados. Esta situou-se nos 30,5%, valor que ultrapassa significativamente a média da OCDE (24,2%). De notar que a taxa geral se situava nos 20% e que, com a derrama municipal, se situava nos 21,5% — portanto, abaixo dessa média. Apenas com a derrama estadual, que pode ser de 3%, 5% ou 9%, Portugal fica com uma taxa marginal máxima acima da média da OCDE e muito próxima da dos países com pior classificação nesta subcategoria. Por outro lado, não são consideradas nesta avaliação as contribuições setoriais pagas pelas empresas de maior dimensão e independentes dos lucros, que, em certos setores, levam as taxas de tributação ainda mais longe.

A subcategoria «Incentivos e Complexidade» também contribui para o fraco desempenho relativo de Portugal. De acordo com o ITCI, o sistema fiscal português apresenta uma atratividade de apenas 44% face ao país mais competitivo nesta dimensão — a Letónia —, enquanto a França ocupa a última posição. Esta classificação reflete um conjunto de fatores que, em conjunto, se traduzem num ambiente fiscal complexo, fragmentado e de difícil previsibilidade para as empresas. Por exemplo, Portugal destaca-se negativamente por ter o maior número de taxas alternativas na OCDE. Além da taxa geral de IRC, coexistem vários escalões de derrama estadual, a derrama municipal, bem como regimes de taxa reduzida, em função da dimensão e da localização das empresas.

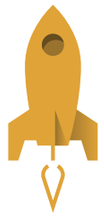
Portugal dispõe ainda de benefícios fiscais à I&D. O ITCI avalia esta vertente por meio do cálculo de uma taxa implícita de subsídio fiscal à I&D, que em Portugal é de 35%. Estes instrumentos caracterizam-se por elevada complexidade regulatória, frequentes alterações legislativas e custos administrativos elevados. A Tax Foundation defende que uma taxa implícita mais elevada penaliza a classificação no índice. Em contraste, países com sistemas simples e estáveis, como a Estónia ou a Letónia, obtêm classificações superiores, dado que substituíram regimes complexos de incentivos por estruturas de tributação neutras, nas quais os lucros são tributados apenas quando distribuídos.

Finalmente, a complexidade do sistema português é ainda acentuada pela multiplicidade de regimes especiais (por exemplo, para zonas francas, cooperativas, entidades sem fins lucrativos, *holdings* internacionais, entre outros) e frequente revisão legislativa mencionada anteriormente, que aumenta a incerteza regulatória. Segundo o

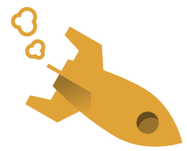
relatório *Paying Taxes 2020*, do Banco Mundial, o tempo médio de cumprimento das obrigações fiscais em Portugal (243 horas por ano) supera largamente a média da União Europeia (161 horas), o que reflete o peso burocrático e o custo de cumprimento para as empresas. Esta sobreposição de normas e exceções reduz a transparência fiscal e compromete a competitividade internacional do sistema, sobretudo para empresas estrangeiras que ponderam investir no país.

É relevante avaliar se as conclusões obtidas a partir do ITCI se confirmam ao analisarmos outros indicadores internacionais que também consideram a política fiscal como fator determinante para a atração e retenção de empresas. Com esse objetivo, foi realizado um levantamento complementar de quatro índices mundiais — o Business Ready 2024, desenvolvido pelo Banco Mundial; o Tax Complexity Index 2024, produzido por Hoppe *et al.* (2023) e cujos valores mais recentes dizem respeito a 2024; o IMD World Competitiveness Ranking 2024, publicado pelo International Institute for Management Development; e o Index of Economic Freedom 2025, elaborado pela Heritage Foundation — e de dois inquéritos — o World Bank Enterprise Survey (WBES) e o Paying Taxes 2020, produzidos pelo Banco Mundial —, os quais também permitem comparar a posição de Portugal em diferentes dimensões da competitividade fiscal.[16]

A tabela 1 sintetiza os pontos fortes e fracos do sistema fiscal português, do ponto de vista das empresas, combinando a informação recolhida de várias fontes. Estes índices, com metodologias distintas, mas complementares, convergem na identificação da fiscalidade como um dos constrangimentos à competitividade económica em Portugal. Apesar de ter feito progressos relevantes no âmbito da administração tributária e dos serviços públicos fiscais, o sistema fiscal português continua a ser percecionado pelas empresas como pesado, complexo e pouco competitivo no contexto internacional.



Pontos fortes
Administração tributária prestativa e eficiente na resolução de problemas
Digitalização e serviços fiscais relativamente desenvolvidos
Existência de incentivos fiscais à I&D e ao investimento
Enquadramento legal alinhado com normas europeias e da OCDE



Pontos fracos
Impostos identificados como um dos principais entraves à atividade empresarial
Taxas marginais elevadas no contexto internacional
Número elevado de taxas alternativas aplicáveis
Complexidade elevada dos incentivos ao investimento e à inovação
Sobreposição de normas e exceções que reduzem a transparência fiscal
Multiplicidade de regimes especiais (zonas francas, cooperativas, ...)
Tempo de cumprimento muito superior à média da UE (243 horas vs. 161 horas)
Elevados custos administrativos para empresas, sobretudo PME
Incerteza regulatória associada a alterações legislativas frequentes
Dificuldade de planeamento fiscal de médio e longo prazo

T1. Tabela-resumo dos pontos fortes e fracos do sistema fiscal português

Os dados sugerem que a política fiscal portuguesa continua a ser percecionada como pouco favorável ao investimento produtivo e ao crescimento económico, sobretudo em relação aos seus principais pares da OCDE. Além disso, conclui-se que a análise do ITCI não traduz uma perceção idiossincrática, mas sim uma tendência generalizada, partilhada por outros índices internacionais. Esta evidência é particularmente relevante do ponto de vista da política económica, pois indica que a perceção externa do sistema fiscal português pode influenciar as decisões de localização e de investimento das empresas. Em mercados cada vez mais integrados, fatores como a previsibilidade das regras fiscais, a simplicidade dos procedimentos e a clareza dos incentivos tornam-se determinantes para a competitividade de um país na captação de investimento direto estrangeiro.

3.2. Políticas com potencial para melhorar a posição de Portugal

Para avaliar de que formas o sistema fiscal português poderia melhorar a sua posição nos índices internacionais de competitividade fiscal, e em particular no ITCI, foram conduzidos vários exercícios de análise de sensibilidade, focados exclusivamente na componente dos impostos incidentes sobre as empresas. Estes exercícios consistem em alterar, de forma isolada ou combinada, as principais variáveis que compõem esta categoria, mantendo todas as restantes características do sistema fiscal constantes. Esta abordagem permite identificar, de forma transparente, as dimensões que têm maior impacto na classificação e distinguir as mudanças com efeitos substanciais das que têm impacto apenas residual.[17]

Um primeiro exercício focou-se na taxa marginal máxima de IRC necessária para atingir a 19.ª posição, a meio da tabela. Os resultados indicam que Portugal precisaria de reduzir a sua taxa marginal máxima para 19%, o que corresponderia a um ganho de 17 posições na subcategoria de tributação das empresas. Importa sublinhar, contudo, que se apenas fosse utilizada a taxa geral de IRC em vigor em 2025 (20%) no cálculo do índice, Portugal já se encontraria muito próximo da classificação mediana.

Um segundo exercício considerou a EATR (*effective average tax rate*), conhecida como Mannheim Tax Index e produzida por Spengel *et al.* (2020), em vez da taxa marginal máxima, para todos os países do índice. Este indicador alternativo estima a carga fiscal efetiva sobre um projeto de investimento hipotético, tendo em consideração as taxas estatutárias, as regras de

depreciação e outros elementos da base tributável. Ao aplicar este índice, Portugal melhora substancialmente a sua posição: na componente de impostos sobre as empresas, sobe da 36.ª para a 30.ª posição, enquanto na classificação global do ITCI passa de 33.º para 31.º lugar.

Por fim, a terceira análise simulou a aplicação de várias alterações em simultâneo, incidindo exclusivamente sobre as variáveis incluídas na subcategoria «Incentivos e Complexidade». Neste cenário, Portugal ficaria na 22.ª posição na componente empresarial e na 30.ª posição na classificação final, ou seja, um ganho acumulado de 14 e 3 lugares, respetivamente.

Os resultados mostram, de forma consistente, que a taxa marginal máxima de IRC é a variável com maior peso na determinação da posição relativa de Portugal. Reduções desta taxa geram ganhos significativos tanto na categoria empresarial como na classificação final do ITCI. No entanto, quando se consideram alternativas como a taxa geral de IRC ou taxas mais próximas da realidade enfrentada pela empresa típica, como a taxa estatutária sem derramas ou a EATR, a posição de Portugal melhora automaticamente. Nestes casos, o país deixa de surgir como um *outlier* negativo e passa a ocupar uma posição mediana no conjunto da OCDE, refletindo o facto de a taxa média efetiva ser bastante inferior à taxa estatutária máxima.

A maioria das restantes variáveis associadas à tributação das empresas revela uma rigidez considerável. Mesmo ao alterar várias dimensões em simultâneo, os ganhos em termos de classificação são limitados. Além disso, algumas variáveis já se encontram no seu nível mais favorável possível, enquanto noutras não é sequer possível atingir a média da OCDE, o que sugere que medidas isoladas nestas dimensões têm um impacto marginal reduzido.

Apesar disso, a análise evidencia que a complexidade do sistema fiscal constitui uma das áreas em que Portugal tem maior margem para melhorar a sua competitividade, sobretudo quando as alterações são implementadas de forma coordenada. A simplificação do sistema, por meio da redução do número de taxas alternativas, da racionalização dos incentivos fiscais e da diminuição da incerteza regulatória, não só melhora diretamente a pontuação nos índices internacionais, como também contribui para reduzir os custos de cumprimento e melhorar a perceção empresarial. Assim, embora a taxa de IRC seja o principal determinante da posição de Portugal no ITCI, como frequentemente se refere no debate público, a redução da complexidade surge como

uma via complementar essencial para reforçar a competitividade.

A análise do índice da Tax Foundation sugere diversos caminhos a seguir caso o objetivo seja melhorar a posição de Portugal no panorama internacional. Ao mesmo tempo, levanta várias questões fundamentais quanto à relevância e adequação deste tipo de indicador e dos seus critérios ao contexto português. Desde logo, importa perceber se os critérios utilizados para avaliar a competitividade e a neutralidade fiscal refletem os principais constrangimentos enfrentados pelas empresas em Portugal.

Neste contexto, interessa compreender se as recomendações implícitas no índice, como a redução das taxas marginais, a reestruturação dos incentivos fiscais ou a simplificação do sistema, são coerentes com os objetivos de política económica em Portugal. Para isso, é fundamental avaliar até que ponto essas propostas são compatíveis com o que a literatura científica considera mais eficiente, com os desafios enfrentados pelas empresas e com os constrangimentos orçamentais existentes. Estas reflexões serão essenciais para o desenho de recomendações de políticas públicas que visem aumentar a competitividade fiscal em Portugal e servirão de base à análise a desenvolver no próximo capítulo.

4. Análise e apresentação de resultados

Neste capítulo, avaliamos criticamente as políticas que levariam a uma melhoria da competitividade fiscal de Portugal no contexto internacional. Para isso, combinamos três tipos de análise: uma breve revisão da literatura científica, a recolha de informação qualitativa através de um inquérito às empresas e, por fim, uma análise custo-benefício com informação quantitativa sobre o universo das empresas portuguesas.

4.1. Revisão de literatura científica

A literatura aponta três dimensões através das quais se pode reforçar a competitividade fiscal: a redução da taxa de IRC, o alargamento da base de incidência e a simplificação do sistema fiscal. Em termos gerais, a evidência sugere que as políticas mais eficazes combinam estes três elementos, em vez de dependerem exclusivamente de cortes nas taxas de imposto.[18]

O que diz a literatura sobre a taxa de imposto?

A literatura económica sobre a tributação das empresas sugere que os efeitos de alterações na taxa de IRC dependem fortemente do contexto institucional, das características das empresas e do desenho das políticas. Embora a evidência existente não suporte uma relação universal entre reduções da taxa de imposto e crescimento económico, existe consenso em torno da ideia de que a fiscalidade influencia as decisões de investimento, localização, financiamento e criação de empresas. A literatura destaca igualmente a importância da concorrência fiscal entre jurisdições e sugere que a complexidade e a instabilidade do sistema fiscal podem constituir obstáculos adicionais à competitividade. Em Portugal, por exemplo, taxas mais elevadas da derrama municipal estão associadas a uma menor atividade económica, níveis inferiores de emprego e produtividade, e maior probabilidade de saída ou de relocalização das empresas.[19]

O que diz a literatura sobre o alargamento da base de incidência do imposto?

A definição da base de incidência do IRC é tão relevante para a competitividade fiscal quanto a própria taxa nominal de imposto. A evidência aponta para vantagens de sistemas assentes em bases mais amplas, com menos exceções e tratamentos especiais, complementados por incentivos com objetivos políticos e económicos relevantes. Além disso, os benefícios fiscais são mais eficazes quando têm um caráter temporário, são avaliados de forma sistemática e estão orientados para objetivos concretos. Em Portugal, a concentração dos benefícios fiscais em poucos setores e escalões, bem como a existência de incentivos com utilização residual, sugerem que existe margem para os racionalizar, aumentando a eficiência da despesa fiscal e reduzindo a complexidade do sistema.[20]

O que diz a literatura sobre a simplificação do sistema fiscal e os seus efeitos?

A simplicidade fiscal constitui um terceiro eixo central. Os sistemas mais simples e previsíveis reduzem os custos de cumprimento, aumentam a eficácia das políticas fiscais e promovem uma concorrência mais equilibrada entre empresas.

Diversos estudos mostram que são desviados recursos significativos para contabilidade, consultoria e gestão fiscal, favorecendo as empresas de maior dimensão e as multinacionais, que dispõem de maior capacidade para suportar esses custos, em detrimento das PME e das empresas nacionais. Além disso, a incerteza fiscal afeta negativamente decisões empresariais como o investimento e o recurso ao crédito.[21]

4.2. Inquérito às empresas

O segundo passo na avaliação das recomendações implícitas nos índices de competitividade fiscal consistiu na recolha de informação junto das empresas. O principal objetivo foi avaliar em que medida estes indicadores refletem os desafios enfrentados pelas empresas, através da recolha sistemática de informação não disponível publicamente sobre diferentes dimensões da fiscalidade empresarial que vão para além da taxa de IRC. Esta informação foi complementada com testemunhos de *stakeholders* relevantes na área da fiscalidade.[22]

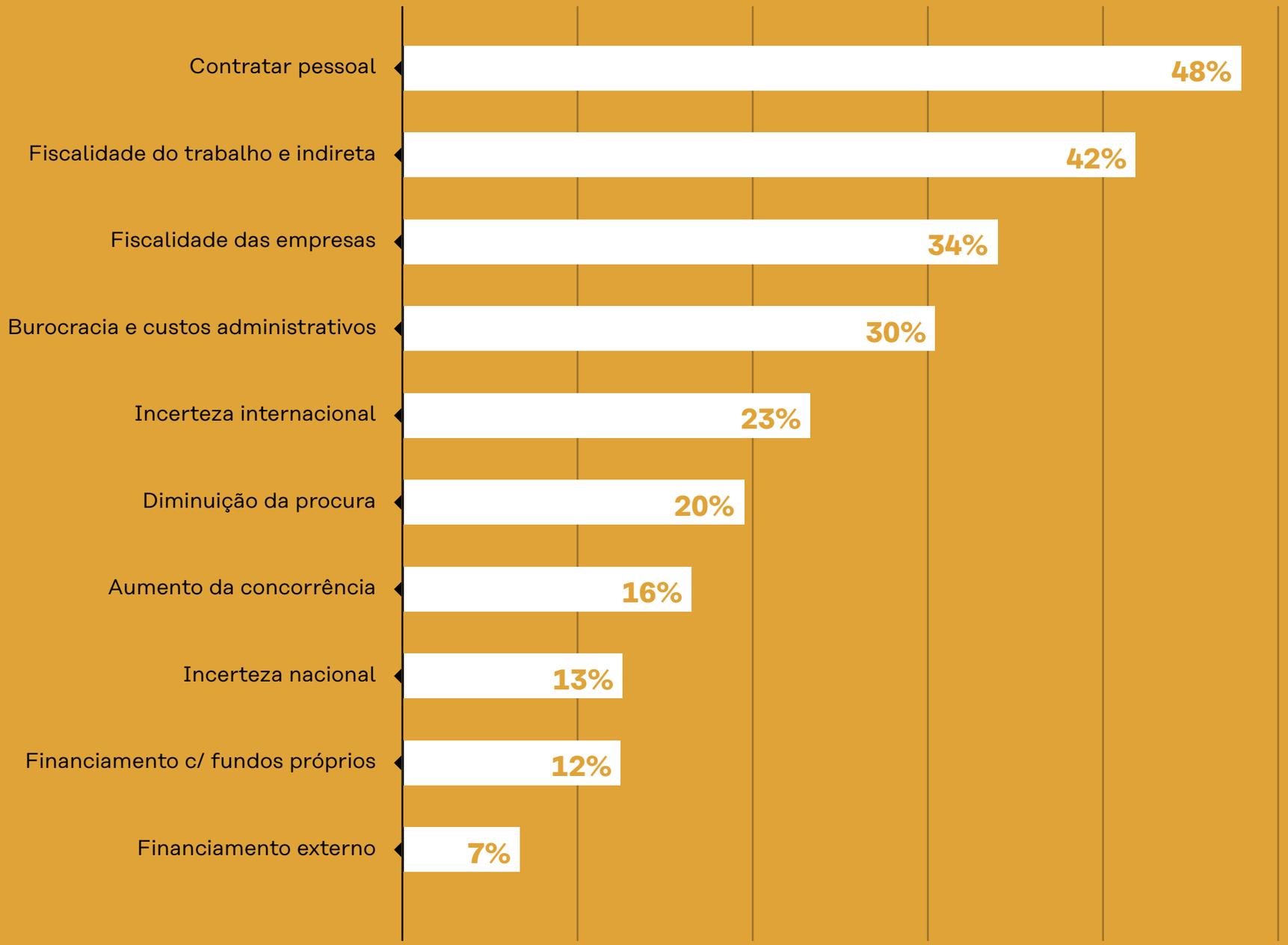
Neste âmbito, realizámos, entre 1 de abril e 1 de junho de 2026, um inquérito em que participaram 1092 empresas, 657 das quais responderam à totalidade das perguntas.

A amostra inclui empresas de todas as regiões e de todos os setores de atividade, e a sua distribuição geográfica e setorial aproxima-se da que se verifica no universo das empresas com mais do que um trabalhador e com montante positivo de impostos correntes sobre o rendimento empresarial. Em termos de dimensão, e refletindo o desenho da amostra, estão sobrerrepresentadas as pequenas, médias e grandes empresas em detrimento das microempresas.[23]

O inquérito foi organizado em três temas. Em primeiro lugar, analisamos os obstáculos ao crescimento, procurando compreender se a fiscalidade representa um dos principais desafios e, se sim, em que medida. Em segundo lugar, abordamos a complexidade fiscal, particularmente através do uso de serviços de contabilidade e de planeamento fiscal, da utilização de benefícios fiscais e da incerteza quanto ao montante de IRC a pagar. Por último, inquirimos as empresas acerca da sua resposta esperada a alterações na taxa de imposto, avaliando o seu grau de conhecimento acerca da reforma do IRC atualmente em curso e os seus planos de alocação da poupança fiscal daí resultante.

A fiscalidade é um obstáculo para as empresas nacionais?

A fiscalidade das empresas, que inclui aspetos como a taxa de IRC ou o recurso a benefícios fiscais, é identificada pelos participantes como o terceiro principal obstáculo ao crescimento do seu volume de negócios (34%). Este obstáculo surge depois das dificuldades de contratação de pessoal (48%) e da fiscalidade do trabalho (como a Taxa Social Única) e indireta (como o Imposto sobre o Valor Acrescentado) (42%), como ilustrado no gráfico 7. Em quarto lugar surgem a burocracia e os custos administrativos (30%), que poderão incluir outras dimensões da fiscalidade, como a complexidade do reporte fiscal e outras barreiras de natureza semelhante enfrentadas pelas empresas, fatores tipicamente apontados como desafios do sistema fiscal português.[24]



G7. Obstáculos ao crescimento do volume de negócios

Fonte: Inquérito sobre a Competitividade das Empresas Portuguesas, realizado pelos autores.

Notas: Este gráfico apresenta a proporção de empresas que indicaram cada obstáculo como um dos três principais obstáculos ao crescimento do seu volume de negócios nos últimos 12 meses.

Como é que a fiscalidade pode ser um obstáculo para as empresas?

Dada a amplitude da fiscalidade das empresas, procurámos identificar as dimensões do sistema fiscal que podem contribuir para que este seja percecionado como um obstáculo. Uma dessas dimensões prende-se com a complexidade, exigindo uma maior alocação de recursos à otimização e ao planeamento fiscais, os quais, por um lado, poderiam ser canalizados a atividades produtivas e, por outro, apenas são acessíveis a empresas de maior dimensão.

Capacidade para planeamento fiscal. Ao analisar o recurso a serviços de contabilidade para o cumprimento das obrigações fiscais, observa-se um padrão claro na forma como as empresas organizam a sua contabilidade em função da dimensão: as micro e pequenas empresas recorrem com maior frequência exclusivamente a serviços de contabilidade externa (46% e 38%, respetivamente), refletindo uma menor capacidade interna para assegurar estas funções. Por outro lado, à medida que a dimensão aumenta, as empresas procuram uma maior internalização destes serviços ou uma utilização combinada de serviços internos e externos, um modelo que é, ainda assim, transversal a empresas de diferentes dimensões. Neste sentido, as empresas médias e grandes apresentam uma incidência elevada de uso exclusivo de contabilidade interna (33% e 48%, respetivamente) e, sobretudo no caso das grandes, de soluções mistas (52%). Este padrão é consistente com uma maior capacidade de planeamento fiscal nas empresas de maior dimensão, que, dispondo de equipas internas especializadas ou de uma articulação mais estreita entre recursos internos e externos, conseguem desenvolver estratégias fiscais mais sofisticadas.

Benefícios fiscais. Os benefícios fiscais constituem outra fonte de complexidade, não só pela sua proliferação e multiplicidade, mas também pelos possíveis custos de acesso, que podem gerar ineficiências, como referido no subcapítulo 2.2. Das empresas inquiridas, 70% reportam não usufruir de benefícios fiscais, 22% reportam usufruir e as restantes não sabem responder (8%). Contudo, observa-se que o usufruto destes benefícios aumenta com a dimensão da empresa: enquanto apenas cerca de 15% das micro e 24% das pequenas empresas indicam beneficiar destes instrumentos — sendo que a maioria reporta não os utilizar (78% e 68%, respetivamente) —, a proporção sobe para 38% nas médias empresas e atinge 61% nas grandes. Este padrão evidencia a forte assimetria no acesso ou na capacidade de utilizar benefícios fiscais.

Questionadas acerca das razões para não utilizarem benefícios fiscais, estas empresas indicaram que o principal obstáculo é a dificuldade e os custos associados ao acesso (44%) (gráfico 8.1). Adicionalmente, uma parcela significativa refere não conhecer os benefícios fiscais existentes (35%), enquanto 34% declaram que a empresa não é elegível ou que a sua candidatura não foi aprovada. Estes resultados sugerem que, para além de possíveis restrições de elegibilidade, os fatores relacionados com a complexidade e as fricções de informação desempenham um papel relevante na não utilização destes instrumentos.

Incerteza fiscal. Uma das consequências da complexidade do sistema fiscal é o aumento da incerteza associada ao cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente quanto ao montante de IRC a pagar em cada ano fiscal. Esta incerteza pode comprometer a capacidade de planeamento das empresas, ao dificultar a antecipação de custos e, consequentemente, a tomada de decisões de investimento. Neste contexto, analisamos o grau de confiança das empresas relativamente ao valor do imposto devido no final do ano fiscal como *proxy* da incerteza fiscal enfrentada.

Quando inquiridas se, no final do último ano fiscal, tinham uma ideia precisa do montante de IRC a pagar referente a esse ano, apenas 18% das empresas indicaram concordar completamente com a afirmação. Considerando as restantes respostas como indicação de diferentes graus de menor confiança, conclui-se que, no final de cada ano fiscal, a maioria das empresas tinha alguma incerteza quanto às suas obrigações fiscais associadas ao IRC. Em particular, 37% indicam concordar com a afirmação, embora não completamente, sugerindo alguma previsibilidade, enquanto 22% se mantêm neutras e cerca de 23% expressam discordância. Observa-se, contudo, uma forte heterogeneidade consoante a dimensão: as grandes empresas apresentam níveis de certeza substancialmente superiores, com 45% a concordarem completamente com a afirmação, em contraste com apenas 15% a 19% nas restantes empresas. Este padrão é consistente com uma maior capacidade de antecipação e de planeamento fiscal nas empresas de maior dimensão.

O gráfico 8.2 apresenta as razões para a incerteza fiscal indicadas pelas empresas que apresentaram algum grau de incerteza quanto ao montante de IRC a pagar no final do último ano. Os resultados sugerem que essa incerteza decorre de fatores associados à própria estrutura do sistema fiscal. Em particular, o apuramento dos resultados é identificado como o principal fator, referido por 65% das empresas, sugerindo alguma

dificuldade na determinação da base tributável. Seguem-se as tributações autónomas (32%) e os benefícios fiscais (23%), o que aponta para o papel relevante de componentes específicas do sistema fiscal na criação de incerteza. Adicionalmente, cerca de 23% das empresas referem as deduções e os créditos elegíveis, o que reforça a ideia de que a existência de regras de elegibilidade complexas e o seu cálculo contribuem para a imprevisibilidade do imposto devido. Por fim, as vendas inesperadas (10%) têm menor expressão, sugerindo que a incerteza está menos ligada a choques individuais e mais a elementos estruturais do sistema fiscal.

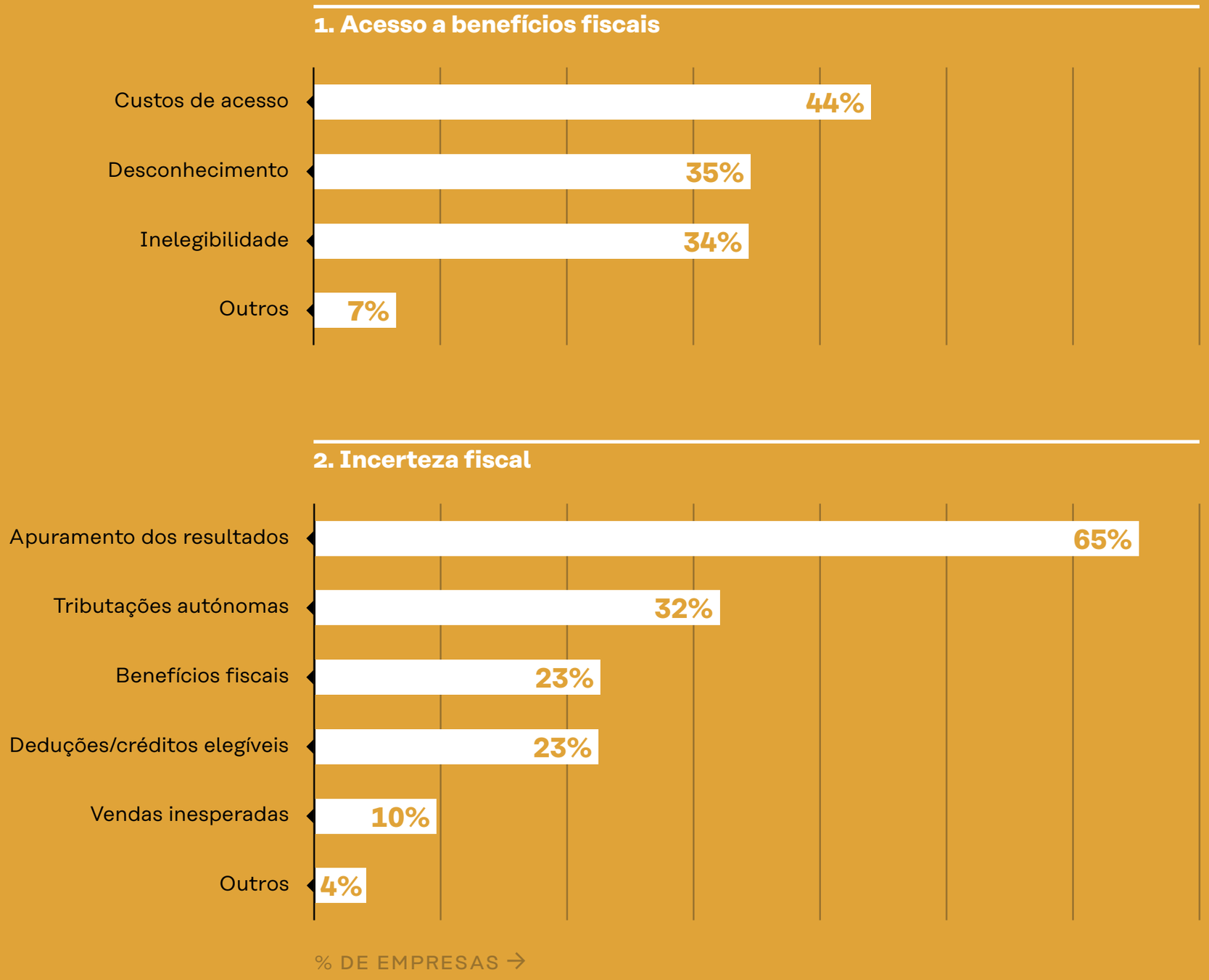
Os resultados acima elencados sugerem que a complexidade do sistema fiscal é uma dimensão central nos obstáculos percecionados pelas empresas, traduzindo-se em assimetrias entre empresas de diferentes dimensões.

As empresas de maior dimensão revelam uma maior capacidade de internalização de competências de planeamento fiscal e um maior acesso a benefícios fiscais, enquanto as de menor dimensão enfrentam maiores dificuldades, quer ao nível dos custos e da informação, quer na utilização destes instrumentos. Adicionalmente, a prevalência de alguma incerteza quanto ao montante de imposto a pagar — sobretudo entre empresas de menor dimensão — parece decorrer principalmente de elementos estruturais do próprio sistema fiscal, reforçando a ideia de que a sua complexidade tem impactos concretos na previsibilidade e na eficiência da atividade empresarial.

G8. Fontes de complexidade fiscal

Fonte: Inquérito sobre a Competitividade das Empresas Portuguesas, realizado pelos autores.

Notas: O painel 8.1 apresenta a percentagem de empresas que indicam cada uma das razões para a não utilização de benefícios fiscais, considerando apenas o universo de empresas que reportam não usufruir destes benefícios. O painel 8.2 apresenta a percentagem de empresas que identificam cada um dos fatores associados à falta de uma ideia precisa do montante de IRC a pagar no final do último ano fiscal, considerando apenas as empresas que revelam algum grau de incerteza fiscal (isto é, que não concordam completamente com a afirmação de que têm uma ideia precisa desse montante).

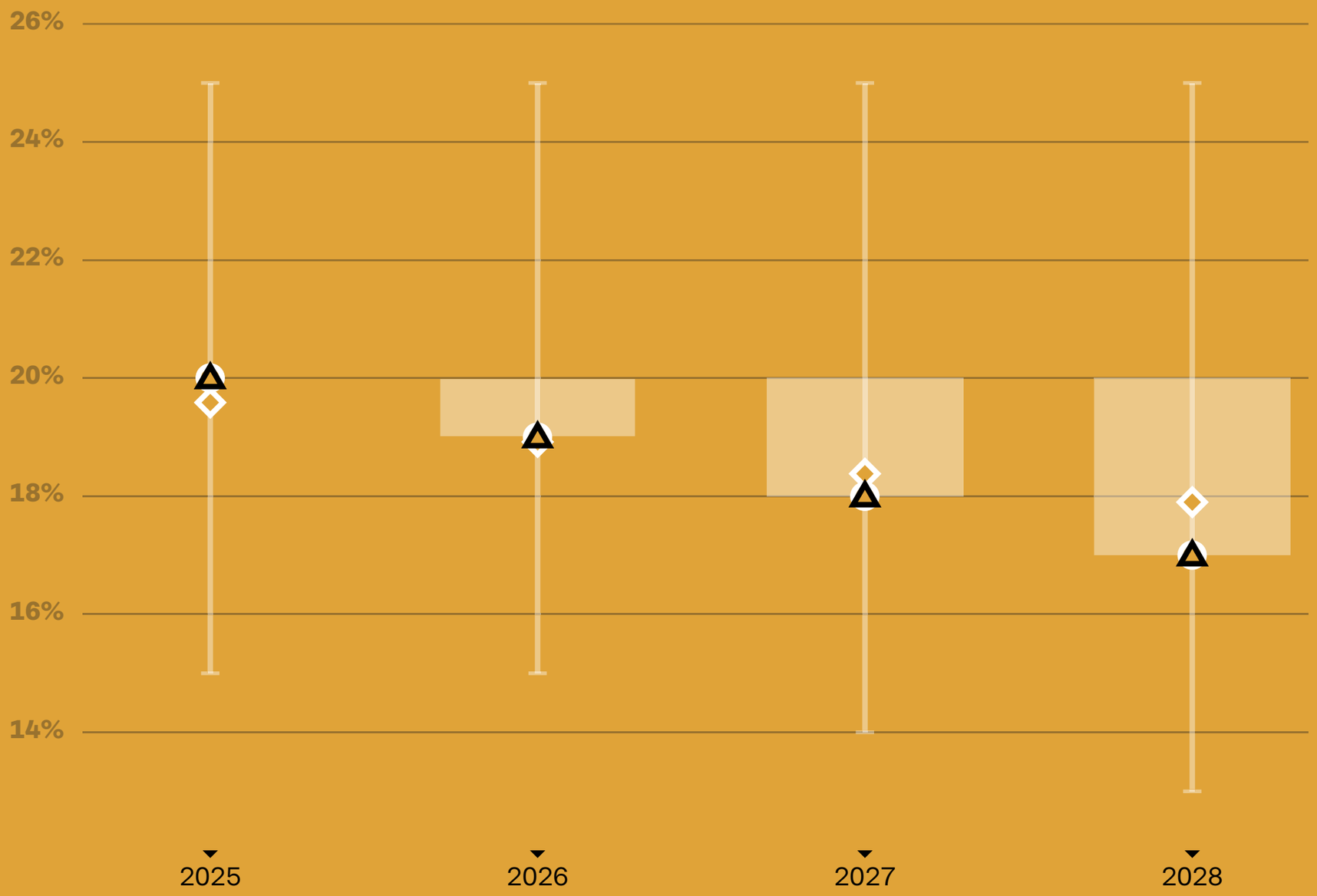


Como é que esperam reagir à descida da taxa de IRC até 2028?

Por último, analisamos o grau de informação das empresas sobre a taxa de IRC em vigor a curto e a médio prazo, bem como a sua resposta esperada a alterações nessa taxa.

Conhecimento sobre a taxa geral de IRC. O conhecimento da trajetória da taxa de IRC já aprovada até 2028, como mencionado no subcapítulo 2.2., é um indicador de literacia fiscal, permitindo identificar potenciais fricções de informação. Estas fricções podem ter consequências relevantes, quer ao atenuarem o impacto esperado das reduções na taxa de IRC, quer ao sinalizarem uma menor relevância atribuída a este instrumento pelas empresas.

O gráfico 9 apresenta a distribuição da taxa geral de IRC percecionada pelas empresas para os anos de 2025 a 2028. Observa-se que, para todo o horizonte, a estimativa mediana das empresas coincide com a taxa legislada: 20% em 2025, 19% em 2026, 18% em 2027 e 17% em 2028. Contudo, como seria expectável, o grau de conhecimento das empresas acerca da taxa geral de IRC diminui ao longo do horizonte: em 2025, cerca de 54% das empresas sabiam exatamente a taxa geral de IRC, o que compara com apenas 44% em 2026, 37% em 2027 e 36% em 2028. Este padrão é notório no aumento do intervalo interquartil, representado no gráfico, com a dispersão das estimativas a aumentar no final do horizonte. A análise das respostas individuais revela ainda que mais de metade das empresas inquiridas não está informada acerca da redução prevista da taxa geral de IRC.



G9. Taxa geral de IRC estimada para cada ano fiscal

Fonte: Inquérito sobre a Competitividade das Empresas Portuguesas, realizado pelos autores.

Notas: O intervalo exterior corresponde ao intervalo entre os percentis 5 e 95, e o intervalo interior, representado pela caixa, corresponde ao intervalo interquartil, isto é, entre os percentis 25 e 75.

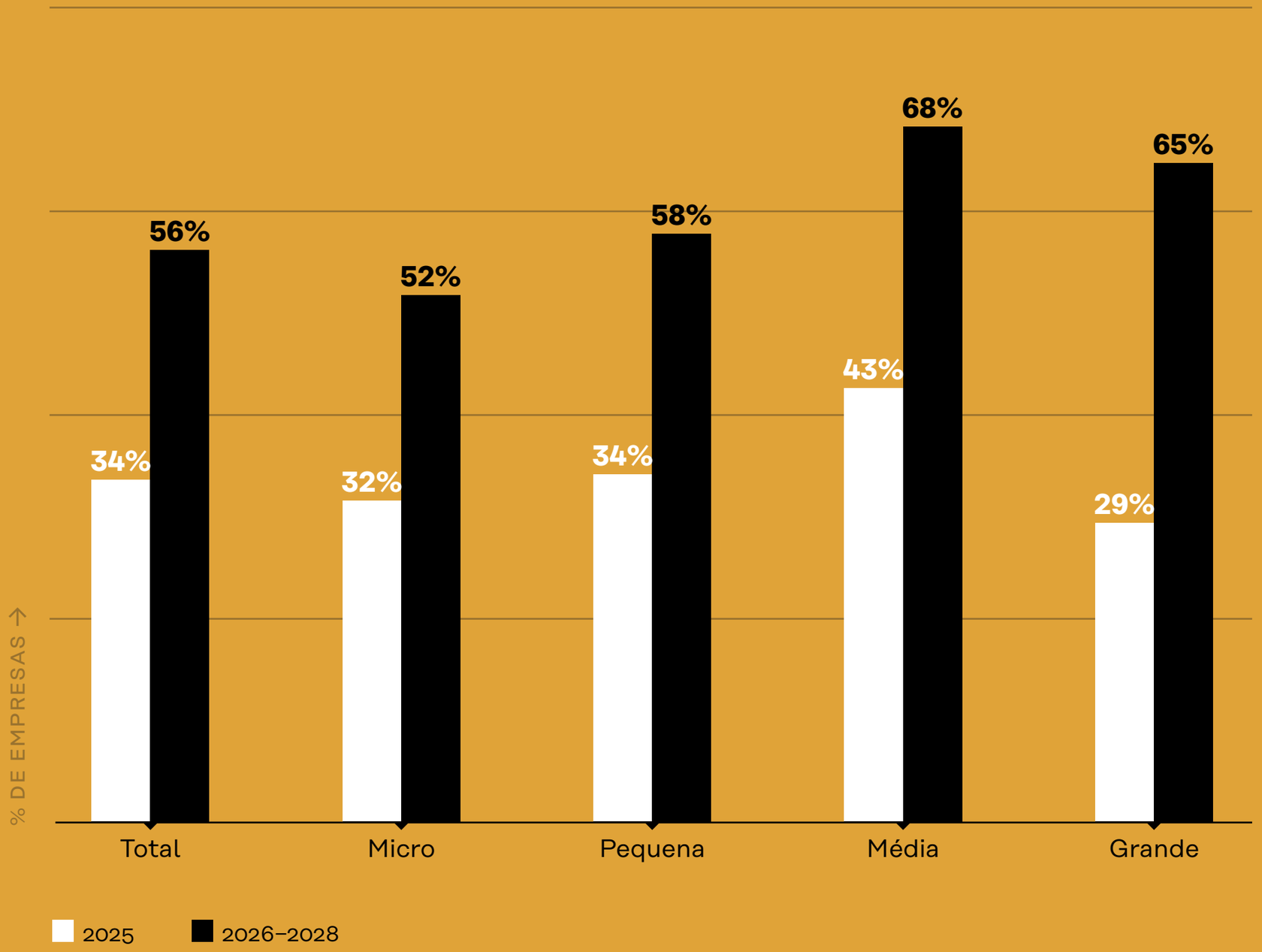
Para avaliar a resposta esperada das empresas a alterações na taxa de IRC, explorámos a reforma fiscal em curso. Após inquirirmos as empresas acerca da taxa que estimam estar em vigor, como forma de aferir o seu grau de conhecimento, fornecemos informação sobre a futura redução da taxa. Numa primeira fase, informámo-las acerca das reduções já implementadas em 2025 para 20% na taxa geral e 16% para PME ou empresas de pequena-média capitalização e, de seguida, sobre a trajetória prevista entre 2026 e 2028, que contempla uma redução anual de 1 ponto percentual na taxa geral até 17% e até 15% no caso das PME ou empresas de pequena-média capitalização.

Das empresas inquiridas, 52% referiram que as medidas aplicadas em 2025 não teriam impacto relevante na fiscalidade da sua empresa, enquanto 34% indicaram que reduziriam os seus encargos fiscais. Estes resultados contrastam com a resposta esperada relativamente às reduções entre 2026 e 2028, para as quais 32% das empresas indicam que as medidas não teriam um impacto relevante e 56% indicam que reduziriam os seus encargos fiscais, conforme ilustrado no gráfico 10.

G10. Proporção de empresas que antecipam uma redução dos seus encargos fiscais por dimensão da empresa

Fonte: Inquérito sobre a Competitividade das Empresas Portuguesas, realizado pelos autores.

Notas: Este gráfico apresenta a percentagem de empresas inquiridas que antecipam uma redução nos seus encargos fiscais em dois períodos: (i) em 2025, após apresentada a informação acerca da redução da taxa geral para 20% e da taxa reduzida para 16% em 2025; (ii) em 2026-2028, após apresentada a informação acerca da trajetória da taxa geral de IRC até 17% em 2028 e da taxa reduzida para 15% durante todo o horizonte.



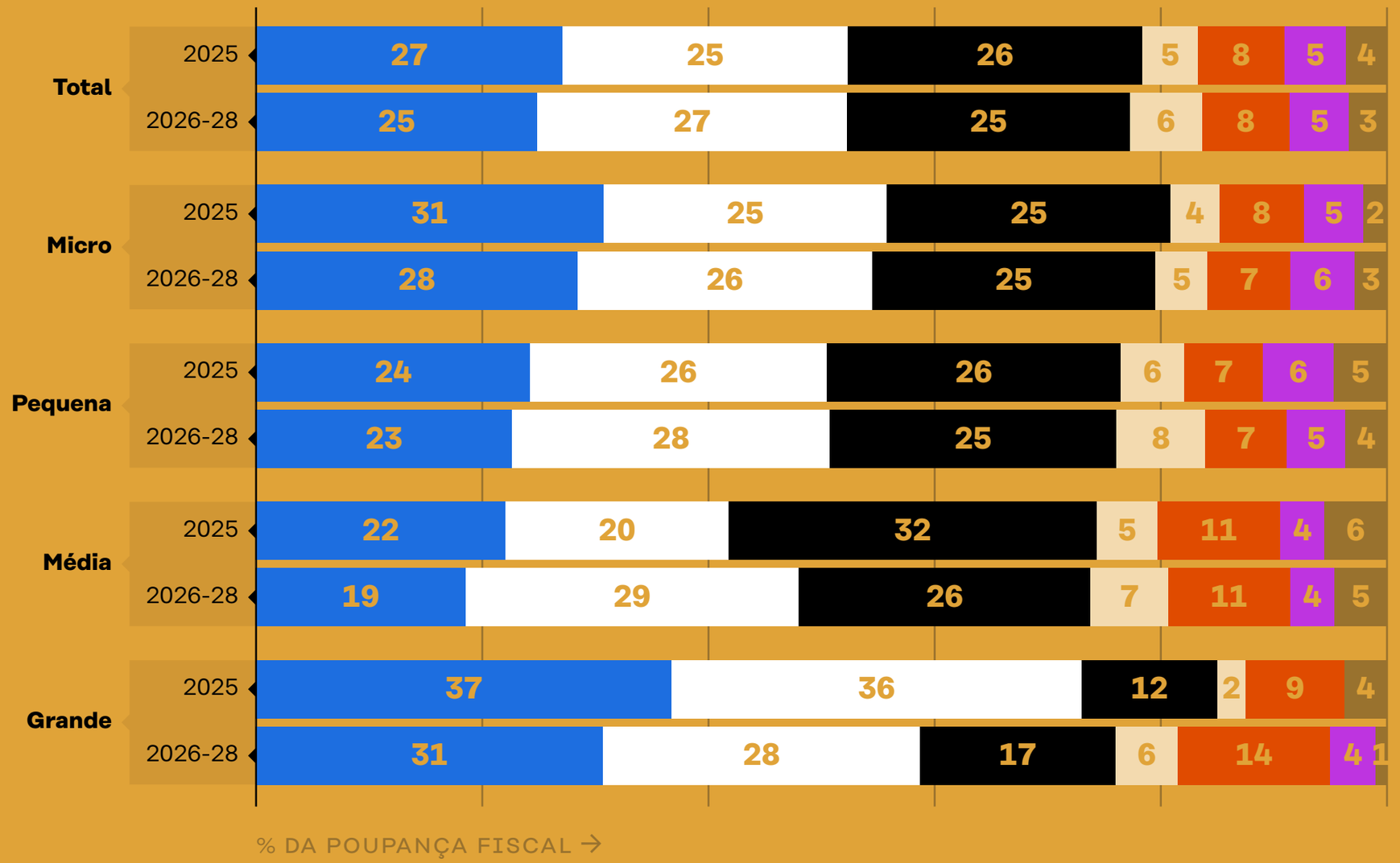
Este padrão é comum a empresas de diferentes dimensões. As de média dimensão são as que mais frequentemente antecipam uma redução dos encargos fiscais, passando de 43% em 2025 para 68% em 2026-2028. As grandes empresas apresentam a maior variação entre horizontes, aumentando de 29% para 65%, enquanto as micro e pequenas empresas registam valores intermédios, respetivamente de 32% para 52% e de 34% para 58%.

Esta análise sugere que, como esperado, reduções mais significativas e acumuladas ao longo do tempo tendem a ter um maior impacto; contudo, este efeito pode também refletir a importância da estabilidade das reformas e da sua sinalização, reforçando a capacidade das empresas para incorporarem essas alterações nas decisões de médio prazo.

Resposta esperada a alterações na taxa geral de IRC. Para além de avaliarmos o impacto das medidas nos encargos fiscais, analisamos a forma como as empresas que antecipam uma redução desses encargos planeiam alocar a poupança fiscal associada à diminuição da taxa de IRC.

Os resultados apresentados no gráfico 11 sugerem que as empresas planeiam alocar a poupança fiscal de forma relativamente consistente entre os dois horizontes, com algumas diferenças relevantes na sua composição. As principais utilizações concentram-se na gestão de dívidas e de liquidez, no investimento e no capital humano, o que indica que a poupança fiscal tende a ser canalizada sobretudo para o reforço da capacidade produtiva e da posição financeira. No total da amostra, estas três categorias absorvem cerca de três quartos da poupança fiscal em ambos os horizontes temporais.

G11. Alocação da poupança fiscal resultante da redução da taxa geral de IRC por dimensão da empresa



Fonte: Inquérito sobre a Competitividade das Empresas Portuguesas, realizado pelos autores.

Notas: Este gráfico apresenta a percentagem da poupança fiscal que as empresas esperam alocar a diferentes utilizações em resultado da reforma do IRC, comparando a redução da carga fiscal em 2025 com a trajetória de redução anunciada para 2026-2028. A amostra inclui apenas empresas que antecipam uma diminuição dos seus encargos fiscais em cada um dos horizontes separadamente.

Em função da dimensão da empresa, observa-se alguma heterogeneidade. As micro e pequenas empresas têm características relativamente semelhantes e estáveis ao longo dos períodos. Nas microempresas, a gestão de dívidas e liquidez é a principal utilização da poupança fiscal (31% em 2025 e 28% em 2026-2028), enquanto nas pequenas empresas a distribuição é mais equilibrada entre liquidez, investimento e capital humano. Já as médias empresas distinguem-se pelo peso atribuído ao capital humano em 2025 (32%), embora o investimento ganhe relevância no horizonte 2026-2028, passando de 20% para 29% e tornando-se a principal utilização da poupança fiscal. As grandes empresas apresentam um perfil distinto, alocando a maior parte da poupança fiscal à gestão de dívidas e de liquidez e ao investimento, categorias que representam cerca de três quartos da poupança fiscal em 2025.

Em termos da evolução entre o curto e o médio prazo, as alterações são relativamente moderadas. No total da amostra, observa-se uma ligeira redução da importância da gestão de dívidas e de liquidez (de 27% para 25%) e um aumento do investimento (de 25% para 27%), que passa a constituir a principal utilização da poupança fiscal no horizonte 2026-2028. Este padrão é particularmente visível nas médias empresas, nas quais o investimento ultrapassa o capital humano como principal destino da poupança fiscal. Nas grandes empresas, observa-se também uma maior diversificação da utilização dos recursos, com o aumento do peso de vendas e *marketing*, I&D e capital humano.

Os resultados sugerem que as empresas não alteram substancialmente as suas prioridades ao passarem do curto para o médio prazo. Ainda assim, à medida que as reduções de imposto se tornam mais expressivas e previsíveis, verifica-se uma ligeira deslocação da poupança fiscal de utilizações mais associadas à liquidez para utilizações com maior potencial de crescimento futuro, sobretudo investimento e, em alguns segmentos, capital humano, I&D e vendas e *marketing*. As mudanças são particularmente visíveis nas médias empresas, enquanto as micro e pequenas empresas mantêm padrões de afetação bastante estáveis em ambos os horizontes.

4.3. Análise custo-benefício

Por fim, é importante calcular os custos das políticas com potencial para melhorar a posição de Portugal nos índices de competitividade fiscal e, por conseguinte, calibrar as mesmas para que sejam exequíveis não só do ponto

de vista orçamental, mas também do político. Como tal, este subcapítulo começa por quantificar os custos de cinco medidas individuais, que incluem reduções de taxa, eliminação de derramas e de benefícios fiscais. De seguida, combina estas medidas num pacote único e elabora cenários para perceber em que medida esse pacote se pode tornar neutro em termos das contas públicas, ou seja, sem reduzir o nível de receitas.

Para este exercício, é necessária informação ao nível das empresas sobre a matéria coletável, na qual incide o IRC e que não é diretamente observável nas bases de dados disponíveis.[25] Para a estimar, propomos um novo algoritmo que inverte a relação entre o imposto corrente, reportado na base de dados administrativos sobre as empresas não financeiras portuguesas, disponibilizada pelo Laboratório de Investigação em Microdados do Banco de Portugal (BPLIM) (2024), e a base tributária, conhecendo as taxas de IRC e das derramas ao nível do concelho.[26] A matéria coletável agregada obtida por este método cobre 85% do valor reportado pela Autoridade Tributária e 88% da receita total de IRC e derramas, confirmando a validade da estimativa.

Com a estimativa da matéria coletável, conseguimos calcular o efeito mecânico de cada uma das medidas, isto é, a variação de receita resultante mantendo a base tributária constante, e o efeito comportamental. O efeito comportamental mede a forma como as empresas ajustam o seu rendimento tributável em resposta a alterações na taxa marginal de imposto: a redução na taxa pode, por exemplo, gerar mais investimento e, por consequência, um maior volume de negócios, que se traduzirá num maior rendimento tributável. Para medir esta resposta, é usada uma elasticidade do rendimento tributável de 1,259, estimada por Agostini *et al.* (2026) para Portugal.[27] Estas duas componentes permitem-nos chegar a um intervalo para o custo orçamental de cada medida: o efeito mecânico, por si só, constitui um limite superior (cenário conservador, sem qualquer ajustamento por parte das empresas), enquanto a estimativa que combina os efeitos mecânicos e comportamentais representa um limite inferior, pois assume que todas as empresas reagem de forma homogénea, não tendo em conta ajustamentos ao longo do tempo nem efeitos de equilíbrio geral. As nossas estimativas devem, portanto, ser vistas como indicativas e interpretadas com precaução. O custo efetivo situar-se-á entre estas duas estimativas.

Quanto custa cada medida individual?

A estrutura atual do IRC oferece aos decisores políticos diversas alavancas para melhorar a competitividade fiscal de Portugal, destacando-se a taxa geral e a taxa reduzida, as derramas estadual e municipal e os benefícios fiscais. A tabela 2 apresenta uma estimativa do custo orçamental de atuar sobre cada uma destas componentes de forma isolada e de um pacote que combina várias destas medidas. Este custo representa a perda de receita esperada para o Estado. Na tabela, estas estimativas são também comparadas com os valores calculados com dados agregados da Autoridade Tributária. O valor acrescentado dos dados granulares prende-se com a análise apresentada no gráfico 12, onde podemos ver a distribuição da poupança fiscal por volume de negócios, ou seja, quanto é que cada empresa poupa com a medida em avaliação. Além disso, conseguimos fazer uma análise detalhada ao nível da região e do setor de atividade, o que não é possível com os dados agregados.

T2. Custo orçamental de reformas ao IRC e impacto na competitividade fiscal

		Estimativas granulares	Estimativas agregadas	Impacto no ITCI
(1) Redução da taxa de IRC para 17%	Efeito mecânico	-1057	-1001	34 em 38 (+2 posições)
	Resposta comportamental	+340	+286	
	Custo líquido	**-717**	**-715**	
(2) Redução da taxa reduzida para 15%	Efeito mecânico	-111	-258	36 em 38 (+0 posições)
	Resposta comportamental	+12	+60	
	Custo líquido	**-99**	**-199**	
(3) Eliminação da derrama estadual	Efeito mecânico	-921	-1082	20 em 38 (+16 posições)
	Resposta comportamental	+388	+399	
	Custo líquido	**-533**	**-683**	
(4) Eliminação da derrama municipal	Efeito mecânico	-547	-480	34 em 38 (+2 posições)
	Resposta comportamental	+162	+156	
	Custo líquido	**-385**	**-324**	
(5) Eliminação de benefícios fiscais (BF)	SIFIDE + RFAI	730	883	34 em 38 (+2 posições)
	Outros benefícios fiscais	338	413	
	Custo líquido	**1068**	**1296**	
(6) Pacote: Tx. geral 17% + Tx. reduzida 15% + DE 9% > 17,7 M€ + elim. BF excl. SIFIDE + RFAI	Tx. geral 21% → 17%	-1057	-1001	29 em 38 (+7 posições)
	Tx. reduzida 17% → 15%	-111	-258	
	DE 9% > 17,7 M€	-304	n.d.	
	Elim. BF excl. SIFIDE + RFAI	+338	+413	
	Efeito mecânico total	-1134	n.d.	
	Resposta comportamental	+433	n.d.	
	Custo líquido	**-701**	**n.d.**	

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Dados referentes a 2023, em milhões de euros. Os exercícios (1) a (4) são apresentados sob a perspetiva do Estado, e os valores negativos correspondem a perdas de receita. O valor de 258 referente ao exercício (2) está sobrestimado, pois ignora o limiar de 50 000 euros aplicado a cada empresa. O exercício (5) quantifica a recuperação de receita decorrente da eliminação dos benefícios fiscais. No exercício (6) considera-se um cenário de pacote integrado, em que os efeitos mecânicos das diferentes componentes são tratados como aditivos, enquanto a resposta comportamental é calculada com base na variação conjunta da taxa marginal. Assume-se uma elasticidade ε = 1,259 (Agostini *et al.* (2026)). As estimativas granulares incluem 306 578 empresas. As estimativas agregadas são obtidas a partir do Dossier Estatístico do IRC 2022-2024 e da base de dados de benefícios fiscais da Autoridade Tributária. O impacto no ITCI refere-se à componente empresarial. n.d.: não disponível, uma vez que os dados agregados não permitem simular a reforma da derrama estadual nem os totais do pacote que dela dependem.

G12. Impacto total de cada medida por escalão de volume de negócios

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Dados referentes a 2023, em milhões de euros. Os exercícios (1) a (4) apresentam o efeito total das medidas, incorporando tanto o impacto mecânico como a resposta comportamental das empresas, assumindo uma elasticidade ε = 1,259. O exercício (5) reporta apenas o efeito mecânico. Nos exercícios (1) a (4), valores positivos correspondem a poupanças fiscais para as empresas, enquanto no exercício (5) valores negativos representam um aumento da carga fiscal.



Os custos de cada medida são os seguintes:

+ Redução da taxa geral de IRC para 17%: o custo líquido total é de cerca de 717 milhões de euros, sendo o benefício, ou seja, a poupança fiscal, captado desproporcionalmente pelas maiores empresas, enquanto o impacto nos escalões mais pequenos é modesto.

+ Redução da taxa reduzida para 15%: a redução da taxa aplicável aos primeiros 50 000 euros de matéria coletável das PME tem um custo líquido total de cerca de 99 milhões de euros, estando concentrado nos escalões de menor dimensão.

+ Eliminação da derrama estadual: o custo líquido total é de cerca de 533 milhões de euros, beneficiando principalmente as grandes empresas.

+ Eliminação da derrama municipal: o custo líquido total é de cerca de 385 milhões de euros, com benefícios distribuídos de forma relativamente uniforme, com exceção do escalão superior.

+ Eliminação dos benefícios fiscais: a eliminação das deduções ao rendimento e à coleta, que representam 72% da despesa fiscal total em sede de IRC, gera uma receita adicional para o Estado de cerca de 1068 milhões de euros, dos quais 730 milhões correspondem ao SIFIDE e ao RFAI.[28] Esta medida não envolve resposta comportamental, pois a eliminação dos benefícios não altera a taxa marginal de imposto.[29]

Para contextualizar as magnitudes em análise, a receita total de IRC e derramas em 2023 ascendeu a cerca de 9000 milhões de euros: a redução da taxa geral para 17% representa cerca de 8% dessa receita, enquanto a eliminação da derrama estadual corresponde a cerca de 6%. Cada euro de «custo» para o Estado traduz-se num euro de menor carga fiscal para as empresas, e o inquérito apresentado anteriormente mostra que as empresas canalizariam essa poupança sobretudo para investimento, capital humano e reforço da posição financeira. Os exercícios diferem, também, no seu efeito sobre a competitividade: a eliminação da derrama estadual gera um ganho de 16 posições na componente empresarial do ITCI, com um custo de 533 milhões de euros, enquanto a redução da taxa geral gera apenas 2 posições, por 717 milhões de euros, refletindo o

peso que o índice atribui à taxa marginal máxima. Embora o ITCI capte apenas uma parte da competitividade, esta assimetria reforça que a derrama estadual deve ser um alvo prioritário de reforma.

Quanto custa o pacote de medidas combinadas?

O pacote combinado de medidas é composto por: (i) redução da taxa geral de 21% para 17%; (ii) redução da taxa reduzida de 17% para 15%; (iii) simplificação da derrama estadual para uma taxa única de 9% acima de 17,7 milhões de euros de lucro tributável; (iv) eliminação dos benefícios fiscais, com exceção do SIFIDE e do RFAI. Isoladamente, estas medidas são insuficientes para transformar a competitividade do sistema fiscal. Por um lado, a redução da taxa sem a eliminação dos benefícios fiscais tem um custo elevado; por outro lado, a eliminação dos mesmos sem a redução da taxa não melhora substancialmente a posição competitiva. É a combinação que permite um ganho significativo com custo controlado.

Segundo a tabela 2, o impacto mecânico agregado é de -1134 milhões de euros. O custo da reforma da derrama estadual é substancialmente inferior ao da sua eliminação integral, dado que o cenário preserva a taxa de 9%, aplicando-a acima de um limiar inferior ao atual.[30] A resposta comportamental conjunta é superior à soma das respostas individuais, dado que a redução simultânea de várias taxas reforça os incentivos ao reporte de rendimento. Isto reduz o custo líquido estimado para 701 milhões de euros, ou seja, menos de 8% da receita total de IRC e derramas, ou 0,26% do PIB. O custo líquido do pacote é inferior ao da redução da taxa geral isolada, pois a eliminação dos benefícios fiscais financia parcialmente a reforma.

A composição do pacote permite não apenas a eficiência fiscal, mas também a viabilidade prática e política. A redução da taxa geral de IRC para 17% tem sido transversalmente apoiada; a taxa reduzida de 15%, já implementada, reforça a equidade para as empresas de menor dimensão; a reforma da derrama estadual foi calibrada pelo critério de *break-even*, garantindo que as maiores empresas com um lucro tributável acima de 35 milhões de euros não são penalizadas nem beneficiadas; e a preservação do SIFIDE e do RFAI protege os incentivos à inovação e ao investimento, atenuando a resistência dos setores mais dependentes destes instrumentos.

O inquérito às empresas sustenta esta orientação, uma vez que 56% das empresas inquiridas esperam que a redução prevista até 2028 diminua os encargos fiscais. O pacote

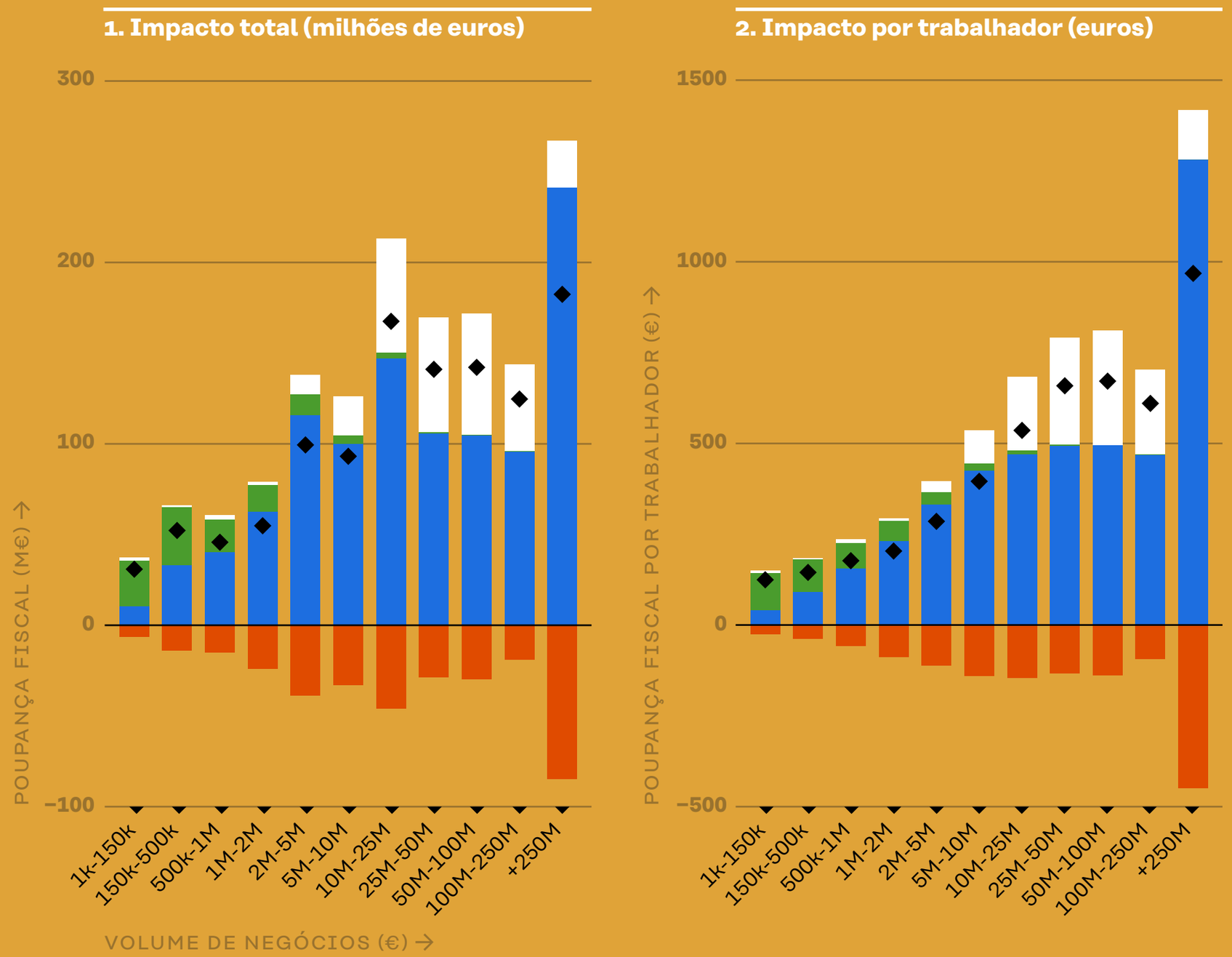
combinado vai além, reduzindo simultaneamente a complexidade, que constitui o principal obstáculo ao acesso a benefícios fiscais (70% das empresas reportam não usufruir destes instrumentos e, entre as não utilizadoras, 44% apontam a dificuldade e os custos de acesso como razão principal).

O gráfico 13 mostra a decomposição do impacto mecânico do pacote de medidas combinadas para as empresas, por escalão de volume de negócios. Cada barra indica a poupança fiscal total e o contributo individual de cada uma das medidas incluídas no pacote.

G13. Impacto do pacote de medidas combinadas por escalão de volume de negócios

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Dados referentes a 2023. Os gráficos apresentam os efeitos mecânicos do pacote proposto e o contributo de cada medida. A barra azul corresponde ao impacto da redução da taxa geral de IRC de 21% para 17%; a barra verde, ao efeito da redução da taxa reduzida de 17% para 15%; a barra branca, ao impacto da reforma da derrama estadual, com aplicação de uma taxa única de 9% sobre lucros tributáveis superiores a 17,7 milhões de euros; e a barra vermelha, à eliminação dos benefícios fiscais, com exceção do SIFIDE e do RFAI. O losango preto representa o efeito líquido agregado de todas as medidas.



O efeito líquido do pacote é positivo em todos os escalões de volume de negócios e tende a aumentar com a dimensão da empresa, sobretudo quando medido por trabalhador. As maiores empresas surgem como as principais beneficiárias líquidas, essencialmente por via da redução da taxa geral de IRC. Este resultado verifica-se apesar de serem também as empresas mais afetadas pela eliminação dos benefícios fiscais, que absorve uma parte significativa do seu ganho bruto. A reforma da derrama estadual favorece sobretudo as empresas de dimensão média-alta, nas quais a eliminação dos benefícios fiscais tem igualmente um peso mais reduzido. Nos escalões intermédios, a perda associada aos benefícios fiscais representa uma fração relativamente elevada do ganho bruto e não é compensada pela derrama estadual, pelo que os ganhos líquidos são mais modestos face aos escalões superiores. Por fim, as empresas de menor dimensão beneficiam de forma mais limitada, sobretudo por via da redução da taxa aplicável às PME, cujo contributo perde importância à medida que a dimensão aumenta.

A leitura conjunta dos exercícios aponta dois aspetos relevantes para o desenho de políticas públicas. Primeiro, de acordo com as estimativas obtidas, a eliminação das deduções ao rendimento e à coleta geraria receita suficiente (1068 milhões de euros) para financiar integralmente uma redução da taxa de IRC para 17%, cujo custo estimado é de 717 milhões de euros, com uma margem de 351 milhões de euros. Segundo, os perfis distributivos são complementares: a redução da taxa beneficia sobretudo as grandes empresas, enquanto a eliminação dos benefícios fiscais penaliza mais os escalões intermédios, que utilizam mais intensivamente as deduções.

A decomposição geográfica e setorial complementa a análise distributiva por dimensão e é particularmente relevante para a avaliação do pacote proposto.[31] Ao contrário de cenários mais agressivos, em que a eliminação de *todos* os benefícios fiscais tende a gerar perdedores regionais e setoriais, o pacote proposto, que preserva o SIFIDE e o RFAI, produz ganhos líquidos em todas as regiões e em todos os setores de atividade. Lisboa capta a maior fatia (343 milhões de euros), refletindo a concentração de grandes empresas, mas o impacto por trabalhador é positivo em todas as regiões, variando entre 179 euros no Litoral e 339 euros em Lisboa.

A indústria transformadora (224 euros) e o comércio (255 euros) beneficiam proporcionalmente, ao passo que o imobiliário regista o maior ganho por trabalhador (1151 euros), dado o peso das derramas na sua carga fiscal.

A transversalidade dos ganhos distingue o pacote proposto dos cenários mais agressivos de reforma e constitui um argumento adicional para a sua viabilidade.

Qual é o impacto de um pacote neutro nas contas públicas?

Com base nestes exercícios, podemos concluir que cada ponto percentual de redução na taxa geral de IRC custa ao Estado cerca de 265 milhões de euros em termos mecânicos, enquanto a eliminação dos benefícios mencionados financia mais de 4 pontos percentuais de redução mecânica. Além disso, o pacote de medidas combinadas apresentado no gráfico 13 mostra que é possível beneficiar em certa medida todas as empresas. A questão para o decisor político não é, portanto, se a reforma é viável, mas quantos pontos percentuais gastar e quantos incentivos preservar. O passo final na análise explora este espaço de decisão através de cenários neutros para as contas públicas.

O exercício central consiste em combinar as medidas individuais em pacotes neutros para as contas públicas, isto é, com um custo nulo para o Estado, avaliando como é que a eliminação de benefícios fiscais, com o perímetro definido anteriormente (deduções ao rendimento e à coleta), pode financiar uma redução da taxa de IRC. Para isto, encontramos a taxa neutra, que equilibra a receita quando várias medidas são combinadas. Os cenários seguintes reportam apenas o efeito mecânico (ou seja, consideramos que a resposta comportamental é nula).[32] O efeito mecânico constitui um cenário conservador — qualquer resposta comportamental só reforçará a neutralidade orçamental, pelo que a taxa neutra efetiva será igual ou inferior ao valor estimado — e corresponde ao impacto no primeiro ano de implementação.[33] A tabela 3 mostra quatro cenários que combinam a eliminação de benefícios fiscais com ajustamentos na estrutura do imposto, e a taxa geral neutra é calibrada para manter a receita total inalterada.

Os cenários 1, 2 e 3 partilham a eliminação dos benefícios fiscais e adicionam componentes diferentes progressivamente. O cenário 1, usado como referência, reduz a taxa geral para 17,6% (-3,4 p.p.). O cenário 2 incorpora a redução da taxa reduzida de 17% para 15%, já legislada, elevando a taxa neutra para 17,9%; a vantagem é distributiva, dado que as empresas de menor dimensão se tornam beneficiárias líquidas. O cenário 3 acrescenta a reforma da derrama estadual, com uma taxa única de 9% acima de 17,7 milhões de euros

de lucro tributável, o que comprime o espaço para corte na taxa geral, que sobe para 18,9%.

O cenário 4 preserva os incentivos fiscais mais relevantes para a I&D e o investimento, o SIFIDE e o RFAI, eliminando os restantes benefícios fiscais. Neste cenário, a receita libertada é substancialmente inferior (338 milhões de euros em vez dos 1068 milhões), e a taxa neutra é de apenas 20,3% (-0,7 p.p.). Cada exceção tem um preço mensurável: manter o SIFIDE e o RFAI custa 2,4 pontos percentuais de redução de taxa (cenário 2 *vs.* cenário 4). Este custo deve ser ponderado à luz da evidência sobre a eficácia destes incentivos, porque a literatura documenta efeitos positivos do SIFIDE no investimento em I&D, na contratação de pessoal qualificado e na atividade económica, com efeitos fortes nas micro e pequenas empresas.[34]

T3. Cenários de reforma neutra: taxa de IRC que equilibra a receita (2023)

	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
	Base	Tx. reduzida 15%	Tx. reduzida 15% + DE	Exc. SIFIDE+RFAI
BF eliminados	Todos	Todos	Todos	Exc. SIFIDE+RFAI
Taxa reduzida	17%	15%	15%	15%
Derrama estadual	Atual	Atual	9% > 17,7 M€	Atual
Taxa neutra	17,6%	17,9%	18,9%	20,3%
Redução face a 21%	3,4 p.p.	3,1 p.p.	2,1 p.p.	0,7 p.p.

Fonte: Cálculos dos autores.

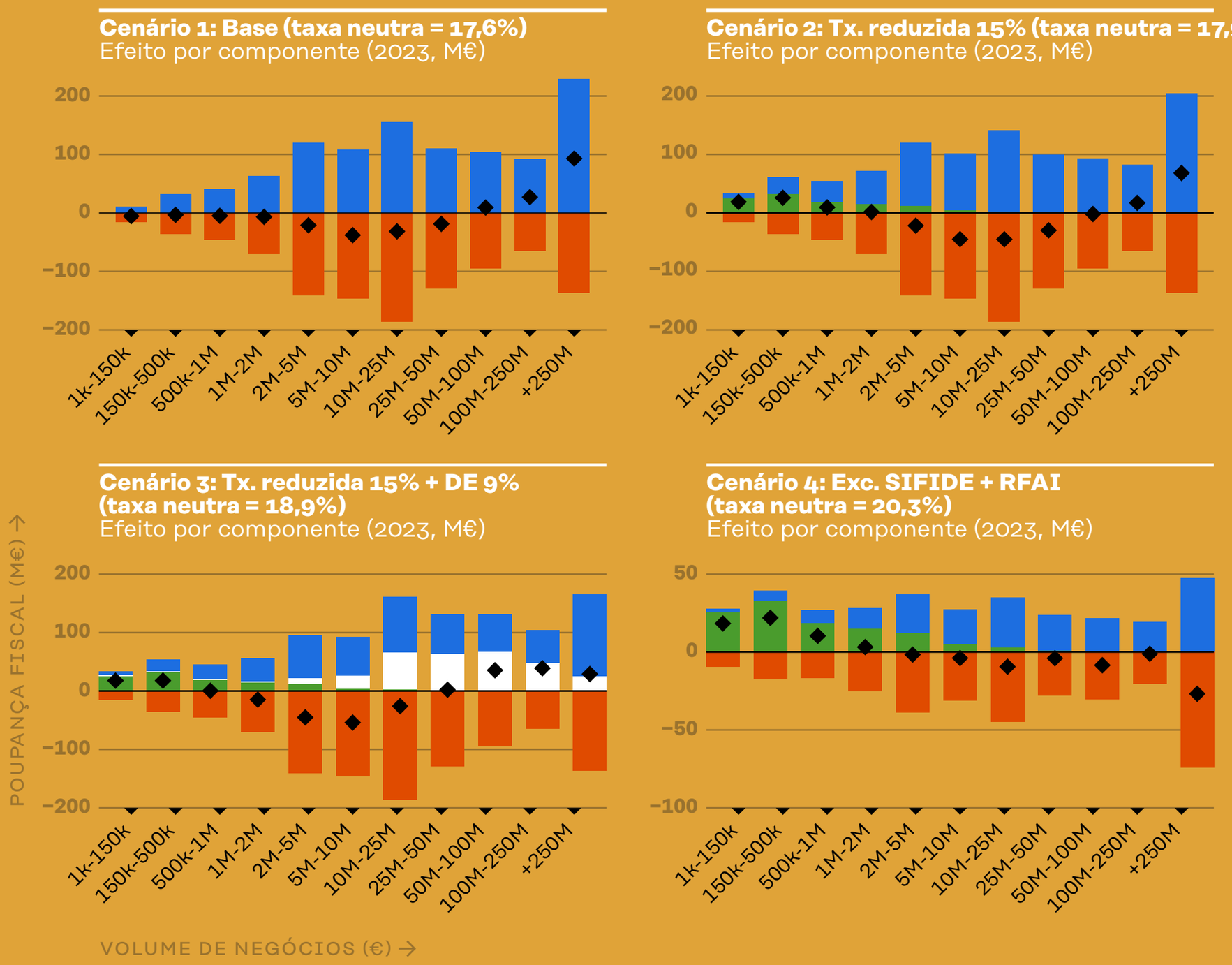
Notas: Dados referentes a 2023. Taxa neutra obtida por pesquisa em grelha (resolução de 0,01 p.p.) pelo valor que minimiza a variação absoluta de receita. Os resultados reportam apenas efeitos mecânicos. O cenário 1 considera a eliminação dos benefícios fiscais (BF), mantendo inalterada a taxa reduzida. O cenário 2 replica o anterior, incorporando adicionalmente a redução da taxa reduzida para 15%. O cenário 3 mantém o enquadramento do cenário 2, introduzindo a reforma da derrama estadual, com aplicação de uma taxa única de 9% sobre lucros tributáveis superiores a 17,7 milhões de euros. O cenário 4 corresponde ao cenário 2, mas com preservação dos benefícios fiscais associados ao SIFIDE e ao RFAI.

O gráfico 14 decompõe o impacto de cada um dos quatro cenários por escalão de volume de negócios, distinguindo as contribuições da eliminação dos benefícios fiscais (vermelho) da redução da taxa geral (azul) e, quando aplicável, da redução da taxa reduzida (verde).

O efeito líquido (losango preto) confirma que, nos cenários 1 a 3, as grandes empresas são as beneficiárias líquidas e os escalões intermédios são os mais penalizados. No cenário 4, contudo, o padrão inverte-se parcialmente: a redução da taxa geral é tão modesta (0,7 p.p.) que não compensa a perda de benefícios fiscais para as maiores empresas, tornando-as perdedoras líquidas. A magnitude do impacto redistributivo varia consideravelmente entre os vários cenários: no primeiro, a amplitude entre ganhadores e perdedores é mais pronunciada, enquanto no último o impacto líquido é mais comprimido.

Dentro de cada escalão, coexistem empresas sem benefícios fiscais, que ganham com a redução da taxa, e empresas com deduções elevadas, que perdem mais do que ganham. O fator determinante não é a dimensão, mas a intensidade de utilização dos benefícios fiscais face à matéria coletável. Os quatro cenários permitem ao decisor político calibrar o *trade-off* entre um sistema com taxa baixa e base larga (cenário 1) e um sistema que preserva incentivos dirigidos, mas com ganho de competitividade marginal (cenário 4).

G14. Decomposição da reforma neutra por escalão de volume de negócios



Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Dados referentes a 2023, em milhões de euros. Considera-se apenas o efeito mecânico. A componente a vermelho corresponde à eliminação dos benefícios fiscais; a azul, à redução da taxa geral de IRC; a verde (cenários 2 a 4), à redução da taxa reduzida; e a branco (cenário 3), à reforma da derrama estadual. O losango preto representa o efeito líquido agregado da reforma.

A reforma comprime substancialmente a dispersão das taxas efetivas de IRC entre escalões de dimensão. No cenário atual, a taxa nominal de 21% não reflete a tributação efetivamente suportada: a taxa efetiva varia entre cerca de 18% para as empresas mais pequenas e 28% para as maiores, refletindo a interação entre a progressividade da derrama estadual e a utilização heterogénea de benefícios fiscais. Nos cenários 1 e 2, esta dispersão de 10 pontos percentuais reduz-se a uma tributação quase uniforme, próxima da taxa neutra.[35] Este resultado tem implicações que vão para além da competitividade: uma tributação efetiva mais uniforme aumenta a transparência e a equidade horizontal do sistema. Reduz também a vantagem das empresas com maior capacidade de planeamento fiscal, uma das assimetrias que o inquérito às empresas identifica como obstáculo para as PME. Quanto maiores forem a redução da taxa e a eliminação de benefícios, mais uniforme se torna a distribuição das taxas efetivas.

A decomposição setorial e geográfica revela uma tensão entre competitividade e equidade territorial.[36] Nos cenários 1 a 3, Lisboa é a principal beneficiária, enquanto o Porto, o Litoral e o Interior são perdedores líquidos — refletindo a concentração de grandes empresas na capital. Por setor, a indústria transformadora é sistematicamente penalizada (-120 milhões de euros), porque concentra a utilização do SIFIDE e do RFAI: os incentivos à inovação financiam, em parte, a base industrial fora de Lisboa. A eliminação destes incentivos melhora a competitividade do sistema (taxa mais baixa, menor complexidade), mas redistribui recursos do Interior e da indústria para Lisboa e os serviços. O cenário 4, que preserva o SIFIDE e o RFAI, atenua significativamente este padrão: a indústria transformadora perde apenas 6 milhões e o Interior 9 milhões de euros, ao custo de 2,4 pontos percentuais de redução na taxa geral. A preservação destes incentivos não é, portanto, apenas uma questão de política de inovação — é também uma medida de equidade setorial e territorial, que o decisor político deve ponderar face ao objetivo de competitividade.

Qual é o impacto do pacote proposto na competitividade fiscal de Portugal?

Portugal ocupa a 33.ª posição global e a 36.ª na componente empresarial do ITCI, penalizado pela taxa marginal máxima e pela complexidade do sistema. Quer o pacote proposto quer os cenários neutros atuam sobre estas dimensões: a redução da taxa geral diminui a taxa marginal máxima, e a eliminação dos benefícios fiscais simplifica a estrutura do sistema. O pacote de medidas combinadas

faria Portugal subir da 36.ª para a 29.ª posição na componente empresarial (tabela 2). Este resultado é obtido apesar de as derramas estadual e municipal continuarem a contar para a taxa marginal máxima; se estas componentes fossem eliminadas, o ganho seria ainda maior.

A proposta é também compatível com o enquadramento fiscal internacional emergente. A Diretiva (UE) 2022/2523, que incorpora no direito da União o Pilar II do acordo OCDE/G20, estabelece uma taxa mínima efetiva de 15% para grupos multinacionais com receitas consolidadas superiores a 750 milhões de euros. A taxa neutra estimada neste estudo — entre 17,6% e 20,3%, consoante o cenário (tabela 3) — situa-se acima deste limiar, pelo que a redução da taxa geral não coloca Portugal em conflito com estas regras. Contudo, a eliminação dos benefícios fiscais pode alterar a taxa efetiva de algumas multinacionais que utilizavam deduções à coleta para reduzir o imposto efetivamente pago abaixo dos 15%, situação em que o imposto complementar (*top-up tax*) passaria a ser exigível. A monitorização deste efeito, que requer dados ao nível da empresa, constitui uma justificação adicional para reforçar a capacidade analítica da Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-TAX), criada em 2024.

Estes ganhos devem ser interpretados com cautela: o ITCI capta apenas uma dimensão da competitividade fiscal e a melhoria no índice não garante, por si só, mais investimento e mais criação de riqueza. A análise apresentada é, além disso, estática e de equilíbrio parcial: capta a variação imediata de receita para uma base tributável dada, mas não incorpora efeitos dinâmicos nem de equilíbrio geral. Em particular, uma redução da taxa marginal pode, a médio prazo, atrair investimento direto estrangeiro, estimular a criação de empresas e reduzir os incentivos à relocalização de rendimentos, canais documentados na revisão de literatura. Inversamente, a eliminação de incentivos como o SIFIDE pode reduzir a despesa em I&D e, consequentemente, o rendimento tributável futuro. Estes efeitos, que operam em direções opostas, não são captados pelo enquadramento de elasticidade adotado e constituem uma limitação importante da análise. Não obstante estas limitações, os resultados do inquérito às empresas, a evidência científica e a presente análise custo-benefício apontam na mesma direção: as medidas propostas poderão representar uma melhoria tangível da competitividade fiscal portuguesa. O capítulo seguinte traduz estes resultados em recomendações concretas.

5. Recomendações de políticas públicas

As recomendações que se seguem decorrem da convergência de quatro vertentes de análise: a avaliação da posição de Portugal nos índices internacionais de competitividade fiscal, o inquérito às empresas portuguesas, a revisão da literatura e a análise custo-benefício.

Redesenhar a estrutura da taxa de IRC. A taxa marginal máxima de 29,5%, vigente em 2026, resulta da soma da taxa geral (19%), da derrama municipal (até 1,5%) e da derrama estadual (até 9%), e é esta taxa que os índices internacionais medem, penalizando Portugal face à média da OCDE. Além disso, Portugal é o país da OCDE com o maior número de taxas alternativas de IRC. A análise realizada neste estudo mostra que uma reestruturação que reduza a taxa marginal máxima e o número de taxas alternativas, mantendo a taxa efetiva, melhoraria significativamente a posição de Portugal. Neste sentido, propomos as seguintes políticas:

+ Prosseguir com a redução da taxa geral e da taxa reduzida de IRC aprovada até 2028: a redução da taxa geral de IRC de 21%, vigente em 2024, para 17%, prevista até 2028, terá um custo líquido estimado de 717 milhões de euros, atenuado pelo efeito comportamental das empresas; em termos distributivos, a redução beneficia todas as empresas, mas de forma desigual em termos absolutos: as maiores empresas capturam uma parcela elevada da poupança total, embora o benefício por trabalhador seja mais equilibrado entre escalões de dimensão.

+ Simplificar a derrama estadual para a taxa única de 9% acima de 17,7 milhões de euros: a eliminação dos dois escalões inferiores (3% e 5%) e a aplicação de uma taxa única de 9% sobre o lucro tributável superior a 17,7 milhões de euros reduz o número de taxas alternativas.

+ Consolidar os regimes de taxa reduzida: a coexistência de múltiplas reduções de taxa com critérios distintos torna o sistema opaco e de administração onerosa; a sua unificação ou eliminação simplificaria o sistema sem aumentar significativamente a carga fiscal, dado que o benefício efetivo da taxa reduzida é frequentemente residual.

Alargar a base de incidência do IRC.
A taxa marginal máxima é muito superior à taxa efetiva, reflexo da proliferação de benefícios fiscais que reduzem a base tributável de forma desigual. As grandes empresas beneficiam mais destes mecanismos, enquanto as PME têm menos acesso a eles. A eliminação das deduções ao rendimento e à coleta geraria entre 1068 e 1296 milhões de euros em receita, promovendo maior equidade e financiando reduções de taxa sem perda para o Estado. Neste sentido, propomos as seguintes políticas:

+ Eliminar benefícios fiscais e deduções sem evidência científica de eficácia: existem múltiplos regimes em sede de IRC cuja eficácia nunca foi avaliada de forma rigorosa, e as deduções ao rendimento e à coleta representam uma despesa fiscal significativa, cujo retorno económico é, para a maioria, desconhecido; a eliminação dos regimes e deduções que não demonstrem efeitos positivos comprovados alargaria a base de incidência e libertaria receita para financiar reduções de taxa; em contraste, o SIFIDE é um exemplo de benefício fiscal cuja eficácia foi documentada pela literatura científica, devendo ser preservados os regimes com evidência desta natureza; os restantes devem ser eliminados ou sujeitos a avaliação obrigatória pela U-TAX, que já tem essa competência atribuída.

+ Avaliar a atribuição dos benefícios fiscais ao nível do grupo empresarial: os grupos empresariais multiplicam o acesso a benefícios através da fragmentação em subsidiárias, fazendo com que o peso das grandes empresas nos benefícios fiscais quase duplique quando a análise é feita ao nível do grupo; a avaliação da atribuição de benefícios fiscais de forma consolidada corrigiria esta distorção e promoveria uma menor assimetria entre empresas de diferentes dimensões; embora o impacto orçamental rigoroso seja difícil de quantificar, a medida reforçaria a previsibilidade do sistema e limitaria o uso excessivo.

Promover a simplificação, a transparência e a estabilidade do sistema fiscal.
O tempo de cumprimento das obrigações fiscais em Portugal excede significativamente a média europeia, penalizando sobretudo as pequenas e médias empresas, que não dispõem de capacidade para internalizar estes custos. Por exemplo, no

inquérito às empresas, concluímos que cerca de 1 em cada 3 empresas com incerteza quanto ao IRC a pagar aponta como causa as tributações autónomas, que afetam sobretudo as empresas menores. A complexidade do sistema cria condições para que as grandes empresas negociem tratamentos preferenciais, distorcendo a concorrência.[37] As constantes alterações legislativas agravam a incerteza e dificultam o planeamento a médio prazo. Neste sentido, propomos as seguintes políticas:

+ Simplificar os critérios de elegibilidade dos benefícios fiscais: a simplificação, reforçada pela notificação proativa da Autoridade Tributária às empresas elegíveis, diminui os custos de acesso e promove equidade entre as empresas com e sem capacidade de planeamento fiscal sofisticado, corrigindo o facto de muitas PME não estarem a par dos benefícios para os quais são elegíveis; os incentivos tornar-se-iam, também, mais visíveis para investidores estrangeiros que avaliam Portugal como destino.

+ Modernizar o sistema de reporte das tributações autónomas: a monitorização linha a linha de cada despesa, com taxas diferenciadas por categoria, gera custos administrativos elevados e contencioso fiscal frequente; a integração digital, cruzando bases de dados existentes (e-fatura, registo automóvel, IUC), permitiria automatizar o cálculo e reduzir os custos de contexto que as empresas enfrentam e os erros de classificação, contribuindo para aproximar Portugal da média europeia no tempo de cumprimento das obrigações fiscais.

+ Garantir a estabilidade e a previsibilidade do sistema fiscal: um compromisso plurianual de estabilidade sinalizaria aos investidores que o enquadramento fiscal é previsível; os índices de competitividade e os inquéritos às empresas identificam a instabilidade regulatória como fator de dissuasão do investimento tão ou mais relevante do que o nível das taxas; o principal custo é de natureza política, limitando a margem de manobra de futuros governos, e a sua credibilidade dependeria de um consenso alargado.

+ Disponibilizar informação para avaliação rigorosa de políticas públicas: a disponibilização de microdados a investigadores

e organismos de avaliação permitiria produzir evidência sistemática sobre a incidência tributária e a eficácia dos benefícios fiscais; o impacto desta medida seria transversal a todas as políticas propostas, já que, sem informação, a avaliação de qualquer reforma fiscal fica necessariamente incompleta.

Complementaridade das reformas e limitações da análise. As três dimensões de reforma reforçam-se mutuamente. Reduzir a taxa sem alargar a base é custoso em termos de Orçamento do Estado; alargar a base sem reduzir a taxa melhora a equidade, mas não altera a taxa marginal máxima, que penaliza Portugal nos índices internacionais; simplificar sem agir sobre a taxa ou a base tem impacto limitado. É a combinação das três vertentes que permite uma redução substancial da taxa máxima, uma base mais equitativa e um sistema mais previsível.

A análise custo-benefício sustenta que esta combinação é viável. Os cenários neutros mostram que a eliminação das deduções ao rendimento e à coleta liberta receita suficiente para financiar uma redução da taxa geral de até 3,4 pontos percentuais, sem nenhuma perda de receita para o Estado. O pacote de reforma proposto vai além da neutralidade estrita: ao combinar a redução da taxa geral para 17%, a taxa reduzida para 15%, a simplificação da derrama estadual para uma taxa única de 9% acima de 17,7 milhões de euros de lucro tributável e a eliminação das deduções ao rendimento e à coleta (excluindo o SIFIDE e o RFAI), o pacote tem um custo líquido estimado de 701 milhões de euros, menos de 8% da receita total de IRC e derramas, ou 0,26% do PIB, e faz Portugal subir 7 posições na componente empresarial do ITCI.

A análise realizada evidencia ainda uma limitação estrutural: a indisponibilidade de micro-dados sobre a tributação efetiva das empresas condiciona a avaliação rigorosa das políticas fiscais em Portugal. A disponibilização de dados anonimizados do Modelo 22 do IRC da Autoridade Tributária a investigadores e organismos independentes permitiria validar os resultados aqui apresentados e avaliar o impacto das reformas implementadas, garantindo que o desenho de políticas públicas assenta em evidência científica.

6. Notas

1 Ao longo do documento, são apresentados os valores mais recentes disponíveis à data da publicação.

2 O estudo é complementado por cinco documentos de suporte técnico, disponíveis para consulta online.

3 Além do IRC, as empresas têm outros encargos fiscais: contribuições sociais de 23,75% sobre salários, imposto municipal sobre imóveis, imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, imposto do selo sobre operações financeiras e contribuições setoriais. Embora estas outras formas de tributação possam ser relevantes para a sua competitividade fiscal, o presente estudo centra-se exclusivamente na tributação dos rendimentos das empresas em sede de IRC.

4 No Documento de Suporte Técnico n.º 1 são detalhadas as várias etapas para o apuramento do IRC.

5 No Documento de Suporte Técnico n.º 1 são detalhados estes regimes.

6 No Documento de Suporte Técnico n.º 1 são apresentadas estatísticas descritivas sobre as derramas municipal e estadual.

7 A taxa geral é a taxa base de IRC aplicável à generalidade das empresas; a taxa reduzida apenas se aplica a determinados sujeitos passivos ou a uma parte da matéria coletável, mediante o cumprimento de requisitos específicos; a taxa marginal é a taxa incidente sobre o último euro de lucro tributável.

8 No Documento de Suporte Técnico n.º 1 são apresentadas estatísticas descritivas sobre os benefícios fiscais.

9 Uma empresa média tem menos de 250 trabalhadores e vendas inferiores ou iguais a 50 milhões de euros ou um total de ativos menor que ou igual a 43 milhões de euros; uma empresa pequena tem menos de 50 trabalhadores e vendas inferiores ou iguais a 10 milhões de euros ou um total de ativos menor que ou igual a 10 milhões de euros; uma empresa micro tem menos de 10 trabalhadores e vendas inferiores ou iguais a 2 milhões de euros ou um total de ativos menor que ou igual a 2 milhões de euros. As restantes são definidas como grandes. Segue-se a recomendação da Comissão Europeia 2003/361/CE.

10 No Documento de Suporte Técnico n.º 1 são apresentadas as taxas médias efetivas por distrito e setor de atividade. Apenas são consideradas as empresas que receberam benefícios fiscais iguais ou superiores a 1000 euros.

11 Apenas são consideradas as empresas que receberam benefícios fiscais acima de 1000 euros.

12 Exemplos: Tudo É Economia (8 de outubro de 2024), ECO (20 de outubro de 2025), Polígrafo SIC (11 de dezembro de 2025), Jornal Económico (30 de dezembro de 2025), Luís Aguiar-Conraria (5 de março de 2026).

13 A Tax Foundation é uma organização sem fins lucrativos dedicada à política fiscal.

14 A publicação mais recente do ITCI (2025) pode ser acedida aqui.

15 Uma descrição detalhada do ITCI está disponível no Documento de Suporte Técnico n.º 2.

16 No Documento de Suporte Técnico n.º 2, é apresentada mais informação sobre estas fontes complementares.

17 No Documento de Suporte Técnico n.º 2, são apresentados os detalhes sobre as análises de sensibilidade.

18 No Documento de Suporte Técnico n.º 3 são disponibilizados mais detalhes sobre a revisão de literatura.

19 Consultar, por exemplo, Gechert e Heimberger (2022), Cloyne *et al.* (2025), Harju *et al.* (2022), Lundberg e Massenz (2025), Serrato e Zidar (2016), Margolin (2024), Venâncio *et al.* (2022), Devereux *et al.* (2008), Ljungqvist e Smolyansky (2016), Fuest *et al.* (2018), Heimberger (2021), Duarte e Souto de Moura (2025), Cabral *et al.* (2024), Braz *et al.* (2022) e Brinca *et al.* (2024).

20 Consultar, por exemplo, Saez, Slemrod e Giertz (2012), Bastani e Waldenström (2020), Arnold *et al.* (2011), Chodorow-Reich, Smith, Zidar e Zwick (2026), Akcigit, Hanley e Stantcheva (2022), Andrieu e Morrow (2025), Guceri e Liu (2019), Zwick e Mahon (2017), Chodorow-Reich, Zidar e Zwick (2024), Basto *et al.* (2021), Paredes *et al.* (2025), Duarte e Pereira (2025), Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (2019) e Proença *et al.* (2025).

21 Consultar, por exemplo, Amberger, Gallemore e Wilde (2026), Zwick (2021), Bjørkheim e Scheuerer (2025), Garbinti *et al.* (2024), Bustos *et al.* (2025), Tosun e Yildiz (2022), Lopes e Peralta (2018) e Amador, Cabral e Ringstad (2019).

22 No Documento de Suporte Técnico n.º 4 é disponibilizado um resumo dos testemunhos recolhidos.

23 No Documento de Suporte Técnico n.º 4 são descritos em maior detalhe o desenho do inquérito, o processo de amostragem e de recolha de dados, bem como a comparação da amostra com o universo de referência.

24 Ver Documento de Suporte Técnico n.º 4, nomeadamente o subcapítulo referente a contactos com *stakeholders*.

25 Esta informação consta apenas no Modelo 22 do IRC da Autoridade Tributária.

26 O algoritmo, a sua formalização algébrica e a validação com dados agregados da Autoridade Tributária estão documentados no Documento de Suporte Técnico n.º 5.

27 A elasticidade é estimada pelo método de *bunching* e aplicada uniformemente a todas as empresas. Esta aplicação uniforme é uma limitação do exercício — Viduedo (2021). Ver Documento de Suporte Técnico n.º 5 para uma discussão sobre as limitações.

28 Este exercício incide exclusivamente sobre as deduções ao rendimento e as deduções à coleta, isto é, não abrange isenções definitivas, reduções de taxa nem exclusões de tributação.

29 A análise é estática e de curto prazo: a eliminação de incentivos como o SIFIDE pode, a médio prazo, reduzir a despesa em I&D e o rendimento tributável futuro. Estes efeitos dinâmicos não são captados pelo enquadramento de elasticidade adotado.

30 O limiar de 17,7 milhões de euros corresponde ao ponto de equilíbrio (*break-even*), em que as empresas com lucro tributável acima de 35 milhões de euros pagam exatamente o mesmo que no regime progressivo atual. As empresas entre 1,5 e 17,7 milhões de euros deixam de pagar derrama estadual; as entre 17,7 e 35 milhões de euros pagam menos. O mapeamento completo do espaço de reformas alternativas (taxa × limiar) está documentado no Documento de Suporte Técnico n.º 5.

31 Gráficos disponíveis no Documento de Suporte Técnico n.º 5.

32 Os gráficos que se seguem não são diretamente comparáveis aos anteriores, que incorporam a resposta comportamental.

33 A decomposição por componente também é analiticamente mais limpa, sem a interação multiplicativa introduzida pela elasticidade. Ver Documento de Suporte Técnico n.º 5 para a discussão metodológica completa.

34 Ver, por exemplo, Basto *et al.* (2021), Paredes *et al.* (2025), Duarte e Pereira (2025), Proença *et al.* (2025).

35 Os gráficos com a taxa efetiva por escalão de volume de negócios, antes e após cada cenário de reforma, estão disponíveis no Documento de Suporte Técnico n.º 5.

36 Mais detalhes estão disponíveis no Documento de Suporte Técnico n.º 5.

37 O Código Fiscal do Investimento prevê benefícios fiscais em regime contratual, negociados caso a caso com o Estado e reservados a investimentos de pelo menos 3 milhões de euros.

7. Referências

Agostini, C. *et al.* (2026). *The Elasticity of Corporate Taxable Income across Countries* (n.º 34945). NBER Working Paper Series.

Akcigit, U., D. Hanley e S. Stantcheva (2022). Optimal taxation and R&D policies. *Econometrica, 90 (2)*, 645-684.

Amador, J., S. Cabral e B. Ringstad (2019). Custos de contexto e desempenho das empresas portuguesas. *Revista de Estudos Económicos Banco de Portugal, 5 (3)*, 1-30.

Amberger, H., J. Gallemore e J. Wilde (2026). Corporate tax system complexity and investment sensitivity to tax policy changes. *Journal of Accounting Research, 64 (4)*, 1515-1563.

Andrieu, E. e J. Morrow (2025). *Can Firm Subsidies Spread Growth?* Manuscrito.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus e L. Vartia (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *The Economic Journal, 121*, F59-F80.

Banco de Portugal Microdata Research Laboratory (BPLIM) (2024a). *Central Balance Sheet Harmonized Panel*. Banco de Portugal — BPLIM. Versão V1, extração de junho de 2024. Link.

Banco de Portugal Microdata Research Laboratory (BPLIM) (2024b). *Enterprise Group Database*. Banco de Portugal — BPLIM. Versão V1, extração de janeiro de 2024. Link.

Bastani, S. e D. Waldenström (2020). How should capital be taxed? *Journal of Economic Surveys, 34 (4)*, 812-846.

Basto, R., A. Martins e G. Nogueira (2021). *The Impact of R&D Tax Incentives in Portugal* (n.º 12). CPP Papers.

Bjørkheim, J. e J. Scheuerer (2025). *From Profits to Paperwork: Multinationals and the Cost of Transfer Pricing Regulation* (n.º 25). Skatteforsk Working Paper Series.

Braz, C., S. Cabral e M. M. Campos (2022). Uma análise micro da tributação sobre o rendimento das empresas em Portugal. *Revista de Estudos Económicos Banco de Portugal, 8 (1)*, 55-80.

Brinca, P., A. Souto de Moura, F. Osório de Castro, J. B. Duarte, M. C. Pimentel e P. Núncio (2024). *O Impacto do IRC na Economia Portuguesa*. Estudos da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bustos, S., D. Pomeranz, J. C. Serrato, J. Vila-Belda e G. Zucman (2025). *The Race Between Tax Enforcement and Tax Planning: Evidence From a Natural Experiment in Chile*. Manuscrito.

Cabral, S., P. Júlio, S. Sazedj e J. R. Maria (2024). A tributação sobre o rendimento das empresas em Portugal. *Políticas em Análise, Boletim Económico do Banco de Portugal*, dezembro de 2024.

Chodorow-Reich, G., M. Smith, O. M. Zidar e E. Zwick (2026). Tax policy and investment in a global economy. *American Economic Review* (no prelo).

Chodorow-Reich, G., O. Zidar e E. Zwick (2024). Lessons from the biggest business tax cut in US history. *Journal of Economic Perspectives, 38 (3)*, 61-88.

Cloyne, J., E. Kurt e P. Surico (2025). Who gains from corporate tax cuts? *Journal of Monetary Economics, 149*, 1-14.

Devereux, M., B. Lockwood e M. Redoano (2008). Do countries compete over corporate tax rates? *Journal of Public Economics, 92*, 1210-1235.

Duarte, J. B. e N. Pereira (2025). *Study on Venture Capital & SIFIDE Funds in Portugal: Economic Impact Assessment*. Nova School of Business and Economics.

Duarte, J. B. e A. Souto de Moura (2025). *The Real and Financial Effects of Local Corporate Tax Increases: Evidence from Linked Firm–Bank Data* (n.º 11). Banco de Portugal Working Papers.

Fuest, C., A. Peichl e S. Siegloch (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review, 108 (2)*, 393-418.

Garbinti, B., J. Goupille-Lebret, M. Muñoz, S. Stantcheva e G. Zucman (2024). *Tax Design, Information, and Elasticities: Evidence From the French Wealth Tax*. Manuscrito.

Gechert, S. e P. Heimberger (2022). Do corporate tax cuts boost economic growth? *European Economic Review, 147*, 1-15.

Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (2019). *Os Benefícios Fiscais em Portugal* (n.º 217). Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal.

Guceri, I. e L. Liu (2019). Effectiveness of fiscal incentives for R&D: quasi-experimental evidence. *American Economic Journal: Economic Policy, 11 (1)*, 266-291.

Harju, J., A. Koivisto e T. Matikka (2022). The effects of corporate taxes on small firms. *Journal of Public Economics, 212*, 1-22.

Heimberger, P. (2021). Corporate tax competition: a meta-analysis. *European Journal of Political Economy, 69*, 1-14.

Hoppe, T., D. Schanz, S. Sturm e C. Sureth-Sloane (2023). The Tax Complexity Index — a survey-based country measure of tax code and framework complexity. *European Accounting Review, 32 (2)*, 239-273.

Ljungqvist, A. e M. Smolyansky (2016). *To Cut or Not to Cut? On the Impact of Corporate Taxes on Employment and*

Income (n.º 2016-006). Finance and Economics Discussion Series. Board of Governors of the Federal Reserve System.

Lopes, M. C. e S. Peralta (2018). *I Like the Way You Move: Tax Competition in Portuguese Municipal Corporate Income Tax*. Manuscrito.

Lundberg, J. e G. Massenz (2025). *Local Corporate Taxation and Business Activity* (n.º 1531). IFN Working Paper.

Margolin, S. (2024). *Micro vs. Macro Corporate Tax Incidence*. Manuscrito.

OCDE (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Tax Policy Studies.

Paredes, A., C. Vasconcelos e B. Damásio (2025). Examining the impact of R&D tax credits on employment growth across economic sectors. *Emerging Science Journal, 9 (2)*, 677-699.

Proença, I. *et al.* (2025). *Assessment Report on Tax Expenditure in Portugal*. U-TAX, the Technical Unit for the Assessment of Tax and Customs Policies.

Saez, E., J. Slemrod e S. H. Giertz (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review. *Journal of Economic Literature, 50 (1)*, 3-50.

Serrato, J. C. e O. Zidar (2016). Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms. *American Economic Review, 106 (9)*, 2582-2624.

Spengel, C., F. Schmidt, J. Heckemeyer e K. Nicolay (2020). *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology*. ZEW-Gutachten. ZEW — Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Tax Foundation (2025). *International Tax Competitiveness Index 2025*.

Tosun, M. S. e S. Yildiz (2022). The relationship between tax uncertainty and trade credit: firm-level evidence from the United States. *Applied Economics, 54 (15)*, 1742-1758.

Venâncio, A., V. Barros e C. Raposo (2022). Corporate taxes and high-quality entrepreneurship. *Small Business Economics, 58*, 353-382.

Viduedo, D. (2021). *The Elasticity of Corporate Taxable Income — Evidence from Portugal*. Manuscrito.

Zwick, E. (2021). The costs of corporate tax complexity. *American Economic Journal: Economic Policy, 13 (2)*, 467-500.

Zwick, E. e J. Mahon (2017). Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review, 107 (1)*, 217-248.

Agradecimentos

Agradecemos o excelente contributo da Inês Gonçalves Raposo, da Marta Cardoso Lopes, do Gonçalo Almeida e do Tomás Duarte. Agradecemos ainda as discussões e os comentários do Sérgio Vasques, Miguel Correia, Susana Peralta, Isabel Horta Correia, Carlos Jalali, Rita Guimarães, Cláudia Braz, Pedro Brinca, Catarina Alvarez e Tiago Bernardino, bem como os pareceres de quatro revisores científicos: João Duarte, Diogo Mendes, Pedro Martins e João Pereira dos Santos. Reconhecemos também a colaboração e o apoio técnico da Tax Foundation, em particular de Sean Bray e Alexander Mengden, na elaboração do capítulo 3 deste *policy paper*. Por fim, agradecemos os testemunhos de António Nogueira da Costa, Sofia Xavier, Lúcio Vinhas de Souza e Pedro Capucho.

Ricardo Duque Gabriel

Ricardo Duque Gabriel é economista na Reserva Federal Americana. Pós-doutorou-se no National Bureau of Economic Research (NBER) e doutorou-se em Economia pela Universidade de Bona. Publicou resultados da sua investigação nos campos da macroeconomia e das finanças em revistas internacionais como *Journal of Monetary Economics*, *Journal of the European Economic Association*, *Journal of Public Economics* e *The Review of Economics and Statistics*.

Márcia Silva Pereira

Márcia Silva Pereira é economista no Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal e professora auxiliar convidada na Nova School of Business and Economics, instituição onde se doutorou em Economia. Trabalhou em instituições como o Banco de Inglaterra e o Banco Central Europeu. Os seus interesses de investigação situam-se nos campos da macroeconomia, da economia pública e da economia financeira, tendo investigação publicada no *Journal of Public Economics*.

João Quelhas

João Quelhas é doutorando em Economia na Universidade de Estocolmo. Foi economista no Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal e assistente convidado na Nova School of Business and Economics, onde realizou um mestrado em Economia. Os seus interesses de investigação situam-se na macroeconomia e na economia pública, tendo publicado a sua investigação em revistas internacionais como *Macroeconomic Dynamics*, *International Journal of Central Banking* e *Journal of Public Economics*.

Policy Papers da Fundação

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 1)
Coordenador do projeto — Sérgio Vasques
Título — Fiscalidade e Competitividade:
A competitividade do sistema fiscal português
Autores — Ricardo Duque Gabriel, Márcia Silva Pereira
e João Quelhas
Apoio técnico — Tax Foundation
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 nem as instituições a que os autores estão associados (a Reserva Federal Americana, o Banco de Portugal, a Nova School of Business and Economics e a Universidade de Estocolmo). A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

FUNDAÇÃO
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS

ISBN 978-989-9270-70-1
© Fundação Francisco Manuel dos Santos e autores
Novembro de 2026
www.ffms.pt