

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2026-04-10

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Mergulhão, A. (2025). A insustentável regressividade dos impostos: Desafios e propostas. In Ana Gomes, Nuno Barroso (Ed.), *Reformar a fiscalidade em Portugal: Combatendo as desigualdades sociais e promovendo um crescimento económico sustentável.*: Rei dos Livros.

Further information on publisher's website:

[https://www.reidoslivros.pt/direito/direito-fiscal-tributario/reformar-a-fiscalidade-em-portugal/?srsId=AfmBOorWZ2BFgrdgJ\\_ytOVyU25eyKoiFnRtPHIAEeXaEUg8BJIbr4JpQ](https://www.reidoslivros.pt/direito/direito-fiscal-tributario/reformar-a-fiscalidade-em-portugal/?srsId=AfmBOorWZ2BFgrdgJ_ytOVyU25eyKoiFnRtPHIAEeXaEUg8BJIbr4JpQ)

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Mergulhão, A. (2025). A insustentável regressividade dos impostos: Desafios e propostas. In Ana Gomes, Nuno Barroso (Ed.), *Reformar a fiscalidade em Portugal: Combatendo as desigualdades sociais e promovendo um crescimento económico sustentável.*: Rei dos Livros.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

# A insustentável regressividade dos impostos: desafios e propostas

Proposta de capítulo para o livro: “Reformar a Fiscalidade em Portugal: promovendo justiça social e um crescimento económico sustentável”

Alexandre Mergulhão<sup>1</sup>

## Abstract

Um dos pilares fundamentais do contrato social desabou. O desvanecimento da progressividade fiscal no topo da distribuição compromete a justiça social e priva os Estados dos recursos necessários para um crescimento sustentável. Este capítulo analisa as causas da insustentável regressividade dos impostos e avança com propostas concretas, inspiradas nas melhores práticas internacionais e em recentes investigações académicas. A primeira parte é dedicada ao diagnóstico do sistema fiscal português, sublinhando os seus desequilíbrios, as reformas passadas e os desafios presentes. Na segunda parte, destaca-se um conjunto de propostas para uma fiscalidade mais justa e sustentável em Portugal, com especial consideração pelos desenvolvimentos em matéria de combate à evasão fiscal e ao planeamento fiscal agressivo.

**Palavras-chave:** desigualdades económicas; progressividade fiscal; planeamento fiscal agressivo.

“Taxes are what we pay for a civilized society”  
Fachada da sede da Autoridade Tributária dos EUA

---

<sup>1</sup> Alexandre Mergulhão é economista, formado na Nova SBE, e técnico superior no gabinete de estudos do Ministério das Finanças (GPEARI). Doutorando em Economia Política no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, onde também é professor Assistente Convidado e Assistente de Investigação no DINÂMIA’CET. A suas principais áreas de interesse são as desigualdades económicas, as políticas públicas e a fiscalidade. A sua tese investiga as origens institucionais, económicas e políticas da desigualdade de rendimentos, vista a partir do topo, nas economias avançadas. É autor do estudo “A Fiscalidade em Portugal” publicado pela Associação Causa Pública.

## 1. Introdução

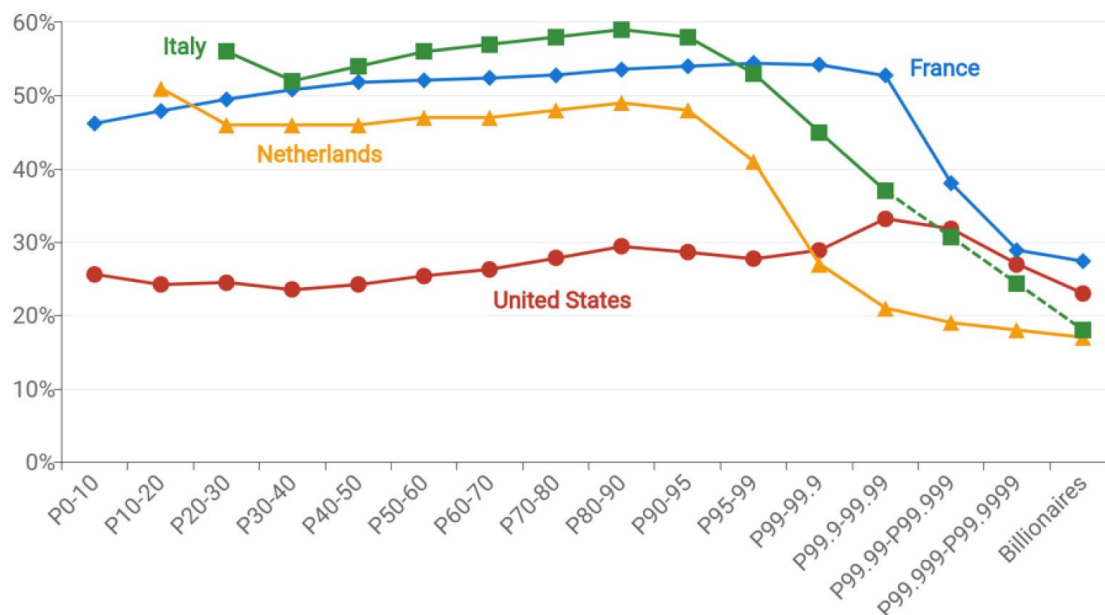
A reforma da fiscalidade assume uma importância fulcral na promoção de uma sociedade mais justa e no suporte a um crescimento económico sustentável. Embora a tributação seja frequentemente encarada com relutância individual, constitui o alicerce financeiro essencial para o desenvolvimento, que tende a ser acompanhado do fortalecimento do Estado Social e da provisão de serviços públicos de qualidade (na saúde, na educação, na habitação, nos transportes e na proteção social).

Ninguém gosta de pagar impostos, mas são o preço que pagamos para viver numa sociedade decente. A questão central não é o *nível* da “carga fiscal”, que em Portugal sempre foi inferior às médias europeias, mas sim a *distribuição* do esforço de financiamento da despesa pública que é necessária, não só para o Estado Social, mas também para os investimentos que se impõem no século XXI, desde a transição digital à transição ecológica.

### 1.1. A progressividade do sistema fiscal total

A forma mais correta de analisar a repartição desse esforço é através da taxa efetiva, ao longo da distribuição do rendimento e tendo em conta todos os impostos, visto que o montante total pago é expresso em proporção do rendimento bruto (*i.e.*, a capacidade de pagar). Desta forma, é possível visualizar a progressividade do sistema total de impostos. Esta é uma ambiciosa linha de investigação académica em ascensão, tendo-se já realizados análises detalhadas em quatro economias avançadas. A Figura 1 mostra os resultados principais, que revelam um facto preocupante: embora haja uma ténue progressividade entre 90% da população, as pessoas com maior capacidade de pagar, e em particular os multimilionários, pagam uma taxa efetiva inferior à de todos os outros cidadãos nacionais.

**Figura 1. Taxas médias efetivas por grupos de rendimento e para os multimilionários (% pre-tax income)**



Notas: Esta figura apresenta estimativas das taxas de imposto efetivas (incluindo todos os impostos: sobre o consumo, contribuições para a Segurança Social, IRS, IRC e sobre a riqueza) ao longo da distribuição do rendimento antes de impostos, incluindo rendimentos de mercado e pensões, em França, Países Baixos, Itália e Estados Unidos. Ao observar o total de impostos pago desde os 10% mais pobres até aos 1% do topo (acima do percentil p99), desagregando este último até identificar bilionários em dólares americanos, é possível visualizar a regressividade do sistema fiscal global. Fonte: Zucman, G. (2024).<sup>2</sup>

Esta profunda injustiça fiscal decorre de vários fatores que todos devemos conhecer. Primeiro, os mais pobres pagam uma taxa efetiva mais elevada em impostos indiretos, porque têm de alocar uma maior proporção do seu orçamento em consumo. Segundo, embora também se aplique a mesma taxa plana, as contribuições para a Segurança Social são igualmente regressivas, porque apenas incidem sobre rendimentos do trabalho – enquanto no topo predominam os rendimentos de capital. Terceiro, apesar de o IRS ter historicamente surgido como um contrapeso à regressividade dos impostos indiretos, a sua progressividade não é suficiente, em particular no topo da distribuição.

De acordo com o *EU Tax Observatory*, os mais ricos praticamente não pagam IRS porque a maioria dos seus rendimentos não é ganha pelo trabalho, mas sim recolhida dos seus ativos, em particular, das suas empresas. Ao simplesmente não distribuir dividendos nem realizar mais-valias, ou ao fazê-lo através da sua *holding* de património pessoal, a

<sup>2</sup> Zucman, G. (2024). A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals. Commissioned by the Brazilian G20 presidency.

elite não paga IRS, apesar de constituírem rendimentos económicos pessoais. Note-se que, embora esses rendimentos não sejam tributáveis em sede de IRS por estarem “presos” dentro da *holding* ou empresa, os seus proprietários podem utilizá-los para poupar, diversificar a sua riqueza ou mesmo para consumir. Por exemplo, ao pedirem um empréstimo onde oferecem esses ativos como colateral, obtêm dinheiro para consumir sem pagar qualquer imposto.<sup>3</sup> Nos anos em que declararem estes rendimentos de capital, têm a opção de não englobar nos escalões e ser tributados às taxas liberatórias e especiais mais reduzidas e planas (aproveitando um benefício fiscal que aumenta com o rendimento).

Por último, o esforço fiscal é menor no topo da distribuição porque o peso dos impostos mais progressivos tem vindo a diminuir. O IRC sobre os lucros (independentemente de serem retidos ou distribuídos), os impostos sobre a riqueza, e impostos sobre as heranças, são fundamentais para atenuar a ineficácia e a regressividade do sistema fiscal no topo (onde esses ativos e rendimentos estão altamente concentrados).

## **2. A regressividade dos impostos em Portugal**

Este estudo detalhado ainda não foi feito para Portugal, mas é muito provável que a situação seja tão ou mais alarmante por várias razões. Em primeiro lugar, a nossa fiscalidade tem hoje um profundo desequilíbrio, onde 41% da receita advém de impostos indiretos (que exigem um maior esforço a quem tem menor capacidade de pagar), muito acima dos 33% registados na União Europeia (UE) ou dos 31% em Espanha.

Segundo, sendo verdade que o IRS português tem uma das taxas marginais mais altas da OCDE, ela apenas é aplicada a 0,1% dos agregados que acabam por pagar uma taxa efetiva muito inferior.<sup>4</sup> Além disso, os rendimentos de capitais podem não ser

---

<sup>3</sup> Esta estratégia, conhecida como "Buy, Borrow, Die", é exclusiva da elite, sendo atrativa porque as taxas de juro são muito inferiores aos impostos que deveriam ser pagos. O único imposto potencialmente pago é o IRC, mas existem formas complexas de reduzir drasticamente os encargos totais a nível internacional.

<sup>4</sup> O último Dossier Estatístico do IRS publicado pela AT (2023), mostra que existiam cerca de 6 mil agregados (0,11% do total) com rendimentos englobados superiores a 250 mil euros anuais, valor a partir do qual se aplica a 2ª taxa adicional de solidariedade (+5 pp) sobre a taxa marginal do último escalão (48%). Apesar de se aplicar uma taxa marginal de 53% aos montantes acima de 250 mil euros, estes agregados pagaram, em média, uma taxa efetiva de 43% (-10 pp). A sua taxa efetiva real será radicalmente mais baixa quanto maior for a proporção de rendimentos não englobados.

englobados e escapar a essa taxa. Por fim, a dimensão do IRS foi sempre inferior às médias europeias e até da OCDE (que inclui vários países com Estados Sociais mais fracos).

Terceiro, a economia portuguesa é cada vez menos composta por rendimentos do trabalho, mas, paradoxalmente, a sua tributação tem aumentado, enquanto a receita com impostos sobre o capital tem diminuído.<sup>5</sup> Isto é surpreendente, visto que fomos dos países europeus onde a repartição do PIB entre rendimentos do trabalho e do capital mais se alterou em favor do último, durante os primeiros 15 anos do milénio.

Em quarto lugar, sem esquecer que se trata de uma tendência mundial, a corrida para o fundo na tributação do capital, concomitante com o aumento dos impostos sobre o trabalho, foi particularmente acentuada em Portugal. A taxa normal de IRC desceu de mais de 50% nos anos 1980 para apenas 20%, enquanto a taxa normal do IVA aumentou de 16% para 23% desde 1994. Isto é, o consumo de todos paga uma taxa estatutária (ignorando todos os benefícios) superior à que é aplicada aos lucros dos empresários. Assim, apesar de apenas registarmos uma “carga fiscal” acima da média da UE em impostos sobre o consumo, e de esse excesso ter aumentado na última década, o nosso défice de receita em impostos sobre o capital é ainda mais notório.<sup>6</sup>

Finalmente, a regressividade deve ser mais acentuada em Portugal porque regista um dos níveis mais elevados de concentração da riqueza na OCDE<sup>7</sup> e, ao contrário da maioria das economias avançadas, abdicou do seu imposto sobre as heranças e doações (em 2004),<sup>8</sup> apenas dispondo de um imposto sobre a riqueza (o Adicional ao IMI que incide

---

<sup>5</sup> Segundo a Comissão Europeia, entre 2011 e 2019 a percentagem da receita recolhida através de impostos sobre o trabalho aumentou de 41% para 43%, apesar de o peso dos rendimentos do trabalho no PIB ter caído de 56% para cerca de 53% (a preços de mercado, segundo a AMECO). Por outro lado, a proporção de impostos que são aplicados ao capital diminuiu de 22% da receita para 21%, apesar de o PIB ser cada vez mais composto por rendimentos de capital.

<sup>6</sup> Mergulhão, A. (2023) ‘A Fiscalidade em Portugal’, Estudo Causa Pública, novembro. Available at: <https://causapublica.org/estudos/a-fiscalidade-em-portugal/>.

<sup>7</sup> De acordo com os dados mais recentes da OCDE, Portugal era o segundo país (para os quais existem dados) com a maior proporção da riqueza detida pelos 1% do topo, que aumentou de 19,6% para 23,2% nos últimos anos. Segundo a *World Inequality Database*, hoje 1 em cada 4 euros de património pertence a essa elite.

<sup>8</sup> O histórico imposto sucessório sobre as heranças e doações foi substituído, em 2004, por um mero imposto de selo (de 10%) que isenta a maioria dos casos (cônjuges, ascendentes e descendentes).

exclusivamente sobre o património imobiliário, que tem níveis de concentração inferiores aos ativos financeiros).

Temos, portanto, um sistema de impostos cada vez mais desequilibrado, regressivo e ineficaz no topo da distribuição, após reduções persistentes de impostos diretos (principalmente sobre o capital e a riqueza) e sucessivos aumentos de impostos indiretos sobre o consumo.

### **3. Reformas passadas e desafios presentes**

A fiscalidade nacional enfrenta múltiplos desafios interligados que comprometem a sua justiça e eficiência. Com as mudanças ideológicas e institucionais a nível mundial, e o tipo de integração económica que ocorreu a nível europeu, a tendência geral foi de intensificar a tributação sobre o trabalho e o consumo para compensar a redução dos impostos sobre o capital e riqueza (fatores mais móveis).

Nas últimas décadas, vários países da OCDE implementaram choques fiscais que reduziram os impostos sobre os mais ricos, argumentando que tais borlas fiscais beneficiariam toda a população, o que aumentou gravemente as desigualdades sem ter efeitos significativos no crescimento ou no emprego.<sup>9</sup> A maioria dessas reformas minoraram a progressividade do IRS e a tributação dos lucros.<sup>10</sup>

A Constituição<sup>11</sup> prevê que o “imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo”. Todavia, desde a fundação do IRS em 1989, foram permitidas exceções ao englobamento de rendimentos de capital, criando um regime à parte com taxas fixas (liberatórias ou especiais) que escapam à progressividade e unicidade dos escalões.<sup>12</sup> Desde então, o número e o âmbito das opções de não

---

<sup>9</sup> Hope, D. and Limberg, J. (2022) ‘The economic consequences of major tax cuts for the rich’, *Socio-Economic Review*. London, 20(2), pp. 539–559.

<sup>10</sup> O mito de que a progressividade dificulta o crescimento persiste, ainda que as décadas de maior crescimento das economias ocidentais tenham ocorrido em períodos onde as taxas máximas de IRS atingiram níveis recorde (superiores a 90% nos EUA e Reino Unido durante décadas, e de 80% em Portugal).

<sup>11</sup> Cf. n.º 1 do artigo 104.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>12</sup> Em geral, estas taxas liberatórias e especiais são de 28%, 25% para rendimentos obtidos em Portugal por não residentes, 10% para gratificações por prestação de trabalho a outra empresa, e de 35% se os

englobamento<sup>13</sup> aumentou significativamente, por exemplo passando a incluir rendimentos prediais em 2013, colocando grandes desafios à progressividade e eficiência do imposto. Este regime oculto gera desigualdade vertical – agregados com rendimentos mais elevados podem pagar uma taxa efetiva menor – e intensifica a desigualdade horizontal – aplicando taxas diferentes a agregados com exatamente os mesmos rendimentos.

Contudo, foi no IRC que se implementaram os maiores choques fiscais, com o argumento do estímulo ao crescimento das empresas, do investimento e até dos salários. No entanto, há décadas que temos vindo a baixar sucessivamente a taxa de IRC, sem ter efeitos na produtividade. Apesar do elevado IRC, com taxas de 50% e 40% nas décadas de 1980 e 1990, respetivamente, vivemos dois ciclos de grande crescimento (apenas interrompidos pela crise mundial de 1993). Por outro lado, estagnámos entre 2000-2015, apesar de ter havido uma enorme descida da taxa do IRC: de mais de 35% para 21%. Há vários anos que os Governos oferecem isenções totais de IRC a multinacionais e deduções para despesas com aumentos salariais e investimento. Por um lado, não existem evidências científicas para se afirmar que reduções de IRC impulsionem o crescimento.<sup>14</sup> Por outro, essas reformas tiveram um efeito direto: a redução da taxa efetiva paga no topo da distribuição, agravando a regressividade do nosso sistema. É fundamental compreender que o IRC é, em última instância, pago por pessoas, pela mesma razão que nunca será o prédio a pagar o IMI, mas sim o seu proprietário. O IRC é o único imposto relevante efetivamente pago por várias pessoas no topo, que são os maiores acionistas das empresas mais lucrativas.<sup>15</sup>

Outro dos maiores desafios nacionais é a crescente desigualdade de riqueza e a escassez de instrumentos corretivos. Desde Thomas Malthus, que já no séc. XIX concebia a distribuição como um dos fatores de produção, vários economistas denunciam a seguinte falácia: “primeiro é preciso crescer para depois redistribuir”. Pelo contrário,

---

rendimentos forem pagos através de contas em paraísos fiscais ou sem a identificação do beneficiário efetivo.

<sup>13</sup> Previstas nos artigos 71.º e 72.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

<sup>14</sup> Uma meta-análise publicada na *European Economic Review* investigou mais de 400 estimativas de artigos científicos e concluiu que o efeito no crescimento é ambíguo, e torna-se insignificante quando se tem em conta o enviesamento das revistas para resultados positivos.

<sup>15</sup> Ver nota de rodapé 2.

uma das causas da ineficiência da desigualdade excessiva é, precisamente, a circunstância de a procura efetiva na economia diminuir à medida que o poder de compra se concentra em minorias com menor propensão para o consumo. Outra causa é o facto de, a partir de certo nível, a riqueza deixar de significar segurança e traduzir-se em poder – não só económico, mas também político –, corroendo as democracias, a coesão social e a confiança nas instituições. Segundo a OCDE, Portugal apresenta um dos níveis mais elevados de concentração da riqueza nos 1% do topo e a *World Inequality Database* (WID) mostra que a proporção detida por esse grupo aumentou, desde 1995, atingindo um quarto de toda a riqueza nacional. Contudo, não dispomos de qualquer imposto que tenha em consideração os ativos totais.

Talvez o maior desafio para Portugal seja a concorrência fiscal e as práticas de planeamento fiscal agressivo. A evasão e elisão fiscal por parte de multinacionais e milionários corroem a democracia e a capacidade tributária num sistema globalizado. A *Tax Justice Network* estima que o mundo perde quase 500 mil milhões de dólares todos os anos, dois terços por práticas de multinacionais e um terço por indivíduos de elevado património. O facto de os bilionários pagarem uma taxa efetiva igualmente baixa, independentemente de residirem em países com uma “carga fiscal” elevada (como em França e Itália) ou baixa (como nos EUA), indicia que aqueles que mais deviam devolver às suas sociedades conseguem fugir aos impostos através de um sistema internacional de planeamento fiscal. Os dois principais mecanismos são a transferência de lucros de empresas e o recurso a *offshores* para ocultar ativos pessoais. Portugal perde todos os anos 3 mil milhões de dólares de receita de IRC (95% em países da UE) e tem mais de 20% da sua riqueza em *offshores*.<sup>16</sup>

#### **4. Propostas para uma fiscalidade mais justa e sustentável**

Para assegurar uma fiscalidade mais justa, eficiente e capaz de responder aos desafios do século XXI, à luz dos direitos e deveres consagrados na Constituição da República

---

<sup>16</sup> De acordo com os dados do *Atlas of the offshore world*.

Portuguesa, impõe-se a implementação de propostas estruturais em diversas dimensões da tributação.

## **Reequilibrar o sistema fiscal**

De modo a corrigir os desequilíbrios acentuados nas últimas décadas, devemos diminuir os impostos sobre o trabalho e o consumo, aumentando os impostos diretos sobre o capital e a riqueza. Considerando a peso anormalmente elevado do IVA na fiscalidade portuguesa (25% da receita total do Estado), é pertinente atenuar a sua regressividade criando taxas agravadas acima de 23% para bens e serviços de luxo (*e.g.*, veículos de alta cilindrada, aeronaves e iates, construção de imóveis de luxo, hotéis e escritórios, etc.). Seguindo as recomendações da OCDE, é prioritário aumentar o peso dos impostos sobre a propriedade, que em Portugal representam pouco mais de 4% da receita total, contrastando com valores superiores a 10% em países como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Luxemburgo. Estas receitas seriam canalizadas para prestações sociais direcionadas aos mais necessitados, atenuando a regressividade do IVA pelo lado da despesa.

A progressividade do IRS nos rendimentos de capital, prediais e nas mais-valias deve ser reforçada, corrigindo as injustiças provocadas pelas opções de não englobamento. Este regime “à parte” dos escalões apenas favorece inequivocamente os 10% do topo (equivalente a 50 mil euros de rendimento bruto em 2025), penalizando a generalidade dos restantes, que se encontram nos primeiros escalões.<sup>17</sup> Isto porque desconhecem que pagariam menos se englobassem, por exemplo juros de depósitos ou pequenos dividendos, recuperando parte dos 28% que foram automaticamente retidos na fonte.

Com vista a corrigir algumas destas desigualdades verticais e horizontais, reequilibrar o sistema fiscal e aproximar o imposto da sua formulação constitucional, propõe-se o englobamento obrigatório de todos os rendimentos, sujeitando-os às mesmas regras que os salários e pensões, pelo menos para agregados que atinjam o penúltimo escalão (cerca de 2% da população). Alternativamente, poder-se-ia introduzir o mínimo de progressividade na tributação autónoma destes rendimentos, criando pelo menos dois

---

<sup>17</sup> Mergulhão, A. (2023) ‘A Fiscalidade em Portugal’, Estudo Causa Pública, novembro. Available at: <https://causapublica.org/estudos/a-fiscalidade-em-portugal/>.

escalões diferenciados: uma taxa inferior aos atuais 28% para a maioria e outra mais próxima dos 40% praticados no Reino Unido e na Dinamarca.<sup>18</sup>

## **Combater a desigualdade de oportunidades**

Num mundo onde a maior parte das fortunas é herdada, e não fruto de algum mérito pessoal, e num país com uma crescente concentração de riqueza, é importante tomar medidas que garantam maior igualdade de oportunidades.<sup>19</sup> Devemos reduzir a reprodução intergeracional das desigualdades através de um imposto sobre heranças milionárias. A maioria dos países da OCDE, bem como todos os Estados-Membros da UE15, à exceção de dois<sup>20</sup>, aplicam um imposto sobre heranças e doações. Portugal deveria reintroduzir este tipo de tributação, mas com um desenho fiscal mais equitativo e seletivo, aplicando-se uma taxa superior a 28% apenas aos montantes acima de um milhão de euros, líquidos de dívidas.

Tal solução seria mais moderada que a vigente no Reino Unido, onde é aplicada uma taxa de 40% a patrimónios superiores a 325 mil libras, apesar de este país apresentar níveis de desigualdade patrimonial mais baixos e preços imobiliários superiores aos portugueses. O imposto deve abranger todos os ativos reais e financeiros, prevendo-se mecanismos de pagamento faseado para herdeiros com menor liquidez — embora essa situação seja improvável, dado o elevado limiar de isenção proposto. Importa também clarificar que este não é um imposto sobre a morte, mas sim sobre a transmissão de riqueza, recaindo sobre os herdeiros. Da mesma forma, não se configura uma situação de dupla tributação, uma vez que os beneficiários nunca poderiam ter pagado imposto sobre um património que só agora lhes pertence.

---

<sup>18</sup> Ver discussão de propostas para introduzir progressividade nos rendimentos não englobados, no Estudo Causa Pública “A Fiscalidade em Portugal” (Mergulhão, 2023), para uma análise das modalidades praticadas noutros países.

<sup>19</sup> O *UBS Billionaire Ambitions Report 2023* conclui que a maioria dos novos multimilionários obteve a sua riqueza através de heranças e não de empreendedorismo ou mérito. O livro “Capital no século XXI” (Piketty, 2014) estima que durante todo o século passado, mais de metade do património era herdado, em todas as economias que analisou.

<sup>20</sup> Áustria e Suécia.

## **Exigir um maior esforço a quem devia contribuir mais**

Atualmente apenas dispomos de dois impostos que são direcionados às pessoas no topo: o IRC (sobre os lucros das empresas das quais são acionistas) e o AIMI (sobre imóveis de elevado valor patrimonial tributário). No entanto, como vimos, é pouco provável que sejam suficientes para evitar que a taxa efetiva global no topo não seja inferior às da maioria.

Uma das reformas mais direcionadas a tornar o sistema fiscal eficaz no topo da distribuição é a criação de um imposto anual sobre a riqueza dos 0,5% mais ricos, como em Espanha. O país vizinho conta com vários impostos sobre a riqueza, enquanto Portugal apenas dispõe do AIMI apesar de ter uma desigualdade mais elevada. Um dos impostos espanhóis que mais corrige a ineficiência da tributação no topo é o imposto progressivo sobre as grandes fortunas, que incide sobre a totalidade dos ativos (líquidos de dívidas) da metade mais rica dos 1% do topo. Sendo razoável permitir a dedução do IRS e IMI pago por esses contribuintes, é fundamental que não sejam criadas outras isenções e deduções.<sup>21</sup>

Este imposto poderia arrecadar 6,5% da receita fiscal em Portugal, isto é, mais de €4 mil milhões todos os anos, de acordo com *Tax Justice Network*. Segundo o simulador da *WID*, mesmo que dois terços dos ativos sejam alvo de evasão fiscal, seria possível arrecadar perto de €1,5 mil milhões.<sup>22</sup> A receita substancial é conseguida porque a riqueza está ainda mais concentrada nos 0,5% do topo e o imposto se aplica de forma progressiva: taxa de 1,7% entre 2,5 milhões até 5 milhões (*top* 0,1%), de 2,1% até 10 milhões (*top* 0,05%) e de 3,5% acima disso. Por serem anuais, as receitas poderiam ser usadas para várias finalidades estruturais: aumentar salários na saúde e educação, construir habitação para arrendamento acessível, reforçar o Fundo de Estabilização da

---

<sup>21</sup> As estimativas oficiais anunciadas pelo do Governo espanhol para a receita com este imposto são substancialmente inferiores às calculadas pelo estudo, porque utilizam dados dos inquiridos que subestimavam muito a riqueza no topo da distribuição e porque o imposto não está realmente a ser aplicado como inicialmente proposto. As isenções numa série de ativos importantes (como as ações de empresas cotadas em bolsa, a habitação permanente e os planos de pensões) e o alçapão criado por Madrid ao isentar de imposto 100% da riqueza ali registada, permitiu que a maioria da riqueza tenha escapado. É fundamental garantir que o imposto tem em conta o total de todos os ativos, sem isenções nem bonificações, em todo o território nacional.

<sup>22</sup> Consultar o simulador aqui: <https://wid.world/world-wealth-tax-simulator/>

Segurança Social, e para os múltiplos investimentos necessários para uma transição ecológica inclusiva.

Vale a pena salientar três factos. Primeiro, nenhuma pessoa de classe média ou média alta irá pagar estes impostos porque, por definição, nunca estará entre os 0,5% mais ricos. Segundo, a velha ideia de que primeiro temos de crescer para depois distribuir faz ainda menos sentido quando se trata de um imposto que será aplicado a uma riqueza que tipicamente cresce mais rápido que o PIB, e quando o número de milionários no nosso país tem crescido anualmente. Terceiro, o imposto não impede o enriquecimento dos mais ricos, apenas abranda o crescimento da desigualdade, visto que a riqueza destes indivíduos tende a crescer à volta de 6% ao ano (já descontando a inflação) e a taxa máxima marginal seria de 3,5% (e a efetiva seria menos de metade).<sup>23</sup>

Este imposto sobre a riqueza permitiria não só abrandar o crescimento da desigualdade, mas também financiar serviços públicos que aumentam diretamente o rendimento disponível de todos, e de forma progressiva. De facto, estima-se que a despesa pública em saúde e educação aumenta o rendimento da metade mais pobre em mais de 25%, tendo um efeito redistributivo conjunto superior ao do IRS e transferências sociais.<sup>24</sup> Logo, não se trata de nivelar por baixo o topo, mas sim de redistribuir recursos concentrados numa minoria para nivelar por cima a maioria.

## 5. O combate à evasão e elisão fiscal

A fuga aos impostos por parte de multinacionais e milionários é talvez o maior desafio que a fiscalidade enfrenta. Esta realidade não é uma lei da natureza e deve ser combatida com soluções políticas. Nos últimos anos, foram dados alguns passos a nível nacional e internacional que seriam considerados utópicos há 15 anos.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Por exemplo, um indivíduo com €5 milhões de património líquido de todas as suas dívidas pagaria uma taxa efetiva de 0,85% (aplicando-se a taxa de 1,7%, sobre os montantes acima do limiar de €2,5 milhões, pagaria €42.500).

<sup>24</sup> Moreira de Campos, J. (2024), “Despesa Pública em Educação e Saúde em Portugal: Tendências Históricas e Padrões Redistributivos”, Tese de doutoramento, ISEG.

<sup>25</sup> Há mais de uma década, a AT criou uma equipa multidisciplinar para identificar, monitorizar e tributar os *high-net-worth individuals*, que já nessa altura acompanhava quase 1000 pessoas com mais de 25 milhões de euros em riqueza ou 5 milhões de euros em rendimentos. Porém, enquanto noutros países os

Hoje, contamos com um sistema de partilha automática de informações das contas de instituições financeiras em mais de 100 países e o G20 chegou a acordo quanto a uma taxa mínima de IRC para as multinacionais, fiscalizada em 140 países. Como todas as instituições financeiras desses países entregam o modelo CRS (*Common Reporting Standard*) às suas autoridades tributárias, que depois partilham com as respetivas autoridades onde os clientes residem, a AT recebe informação uniformizada sobre os ativos financeiros e rendimentos registados noutras jurisdições (incluindo *offshores*, Suíça, Luxemburgo, Singapura, Gibraltar, etc.) dos beneficiários efetivos residentes em Portugal.

Graças a esta partilha automática, iniciada em 2017, estima-se que a evasão fiscal com recurso a *offshores* tenha caído para 1/3 em menos de 10 anos, de 90% da riqueza em *offshores* que não era tributada para 27%.<sup>26</sup> Isto mostra que é possível realizar grandes progressos em pouco tempo, quando existe vontade política.

Em 2024, a presidência brasileira do G20 colocou na agenda um imposto efetivo sobre os multimilionários de pelo menos 2% da sua riqueza. Aproveitando a experiência do *EU Tax Observatory*, encomendou um relatório que concretizasse um plano para implementar essa tributação mínima, com medidas coordenadas de combate ao planeamento fiscal.<sup>27</sup> Depois de ter reunido consenso no G20, a Assembleia Nacional francesa tomou a dianteira este ano e aprovou um imposto mínimo de 2% sobre quem excede €100 milhões em património líquido. Para que um imposto sobre os mais ricos, como o proposto acima, seja eficaz, importa destacar as principais conclusões do relatório.

O risco de fuga do país é sobrestimado no debate público e é possível mitigá-lo. Os artigos académicos que analisaram as respostas migratórias após aumentos de tributação indicam que os efeitos não são nulos, mas são bastante modestos.<sup>28</sup> Mais de

---

seus impostos ascendiam entre 20% a 25% da receita em IRS, em Portugal não chegavam a representar 0,5% dessa receita, evidenciando a importância do reforço da capacidade desta equipa da AT.

<sup>26</sup> Alstadsæter, A. *et al.* (2023) *Global Tax Evasion Report 2024*, EU Tax Observatory, Paris.

<sup>27</sup> Ver nota de rodapé 2.

<sup>28</sup> Jakobsen *et al.* (2024), em “Taxing Top Wealth: Migration Responses and their Aggregate Economic Implications”, estudaram os efeitos de reformas em impostos sobre a riqueza na Suécia e Noruega, concluindo que “o nível destes fluxos migratórios é notoriamente diminuto, com uma taxa de saída inferior a 0,01%”.

90% dos multimilionários da lista Forbes residem no seu país de origem.<sup>29</sup> Aqueles que têm maiores ligações com o país e que contribuem mais para a economia nacional têm ainda menos probabilidade de emigrar.<sup>30</sup> Para onerar práticas abusivas de planeamento por parte de *high-net-worth-individuals* (HNWI), muitos países já aplicam *exit taxes* (tributação à saída), desincentivando a mudança de residência por motivos fiscais. Apesar das liberdades de circulação na UE, vários Estados-Membros reservam direitos de tributação, durante 5 anos, sobre as mais-valias latentes (onde não se realizaram vendas) acumuladas no período de residência. Portugal deve aplicar *exit taxes*, não só relativos a criptoativos detidos há menos de um ano (reforma de 2023), mas a todos os ativos financeiros de pessoas que tenham alto valor patrimonial (como em França).

O *EU Tax Observatory* recomenda que estes mecanismos sejam reforçados, com reformas tecnicamente viáveis que se coordenariam com uma diretiva europeia.<sup>31</sup> A sugestão é aplicar tributação de saída, sobre ativos e rendimentos de HNWI, durante um período proporcional à sua residência em Portugal (como na Noruega) – possibilitando a dedução dos impostos pagos no país para onde emigraram. Se alguém constituiu fortuna em Portugal, é porque beneficiou, pelo menos indiretamente, dos serviços públicos, infraestruturas, jurisdição e mercados nacionais, para os quais deve contribuir com um imposto mínimo durante uns anos após mudar de residência.

Mesmo sem mudar de país, tributar a riqueza tem duas dificuldades principais: a identificação e a valorização dos ativos dos residentes nacionais. Como vimos, desde 2017, é substancialmente mais difícil esconder o verdadeiro proprietário e muitos dos seus ativos. Contudo, é necessário alargar o âmbito do CRS a ativos não financeiros (como o imobiliário, empresas não cotadas e criptoativos) e adicionar os beneficiários das participações qualificadas nos relatórios *country-by-country* atualmente entregues pelas multinacionais.

---

<sup>29</sup> Ver nota de rodapé 2.

<sup>30</sup> Burgherr e Summers (2025), em “Taxation and migration by the super-rich”, analisam uma reforma no Reino Unido que duplicou a tributação dos rendimentos estrangeiros dos milionários, concluindo que o impacto causal é modesto. Embora haja um aumento significativo das mudanças de residência no ano seguinte, o efeito foi apenas temporário e concentrado nos indivíduos que já tinham maior predisposição para passar menos dias no território pelo facto de terem menos ligações económicas no país.

<sup>31</sup> Tal como a Diretiva Anti-Elisão Fiscal (EU) 2016/1164, mas aplicada à tributação de pessoas singulares.

Para avaliar os ativos, sugere-se a aplicação de modelos utilizados por analistas financeiros para calcular o valor intrínseco das empresas (a maioria do património dos mais ricos).<sup>32</sup> A fórmula de cálculo do valor patrimonial dos imóveis em Portugal poderia ser melhorada, revendo os parâmetros que resultam na subestimação nas maiores cidades. Para outros ativos mais residuais (como veículos e obras de arte) sugere-se a utilização dos valores calculados pelas seguradoras. Ao tributar um número reduzido de pessoas, *e.g.* os 0,5% do topo, é possível fazer estas avaliações, sendo importante reforçar a integração das diferentes entidades de registo de propriedade (IRN, BdP, CMVM e AT), e dotar a Unidade dos Grandes Contribuintes dos recursos necessários.<sup>33</sup>

## Conclusão

É inegável que a capacidade de Portugal aplicar os impostos, que são democraticamente exigidos, depende crucialmente do aprofundamento dos seus acordos bilaterais e da coordenação internacional. Mas, algumas destas medidas podem ser implementadas unilateralmente, respeitando as regras da UE.

Da mesma forma que parecia utópico, principalmente respeitando a livre circulação de capitais na UE, implementar uma taxa mínima de IRC sobre multinacionais, onde países participantes têm o direito de agir como “cobrador de impostos de último recurso” se outros não tributarem as suas empresas, é tecnicamente possível combater a evasão fiscal dos multimilionários. Assim, basta que haja vontade política. Portugal é o país da OCDE onde mais pessoas (80% dos inquiridos) concordam em aumentar impostos sobre os mais ricos para apoiar os mais pobres.<sup>34</sup> Urge pressionar os representantes para que tomem medidas robustas no combate à evasão fiscal e na restauração da

---

<sup>32</sup> A AT já dispõe da Informação Empresarial Simplificada (IES) para aplicar os múltiplos de avaliação (*e.g.*, do valor de mercado sobre os lucros, sobre os ativos e sobre as vendas) observados em empresas cotadas do mesmo sector para calcular o valor intrínseco de empresas privadas. Tal garantiria uma harmonização do método para empresas cotadas em bolsa e empresas privadas.

<sup>33</sup> Finalmente, à semelhança dos Países Baixos, o RCBE do IRN, e o Registo das Participações Qualificadas mantido pela CMVM e BdP, bem como as declarações de IRC, devem ser partilhados com o INE, por forma a disponibilizar estes microdados anonimizados para fins de investigação científica.

<sup>34</sup> OECD (2019, p. 27), Main Findings from the 2018 Risks that Matter Survey, OECD Publishing, Paris.

progressividade, de modo a promover a justiça social e a financiar investimentos conducentes ao crescimento económico sustentável.

O desafio é não desistir de encontrar soluções para que os maiores ganhadores da globalização paguem a sua quota parte dos impostos, e para que o trabalho e o consumo da maioria não paguem mais impostos que o capital de alguns.