

Benefícios Fiscais em Portugal

Reflexões para Análises Custo-Benefício

Ricardo Duque Gabriel

U-TAX

17 de Dezembro, 2024

The opinions expressed in this presentation are the sole responsibility of the author and should not be interpreted as reflecting the views of the Federal Reserve Board, or those affiliated with the Federal Reserve System.

Motivação

- Benefícios fiscais representam **7.8% do PIB em 2022**, o que excede a despesa total do SNS em mais de €4 mil milhões (CFP, 2023).
- Sistema de benefícios fiscais é altamente complexo, com **542 benefícios identificados** em Portugal em 2019:
 - Diversidade de impostos (ex.: IRS, IRC, IVA, ISV, entre outros).
 - Desafios na avaliação devido à dispersão normativa e falta de dados centralizados.
- Objetivo: Garantir **maior eficácia e eficiência** através de:
 - Boas práticas de análises custo-benefício.
 - Maior transparência na comunicação de resultados.

Benefícios Fiscais em Portugal

542 Benefícios Fiscais identificados em Portugal em 2019

Table 1: Número de Benefícios Fiscais por imposto

Imposto	Número de BF
IRS	147
IRC	121
IVA	79
IS	61
ISV	37
IABA	33
ISP	32
IUC	18
IT	14
Total Geral	542

Fonte: Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019

Exemplo de Benefícios Fiscais potencialmente redundantes

Imposto	Designação	Objetivo Fiscal	Início	Fim	Valor 2018 (Milhões)
IRC	Lucros derivados das obras e trabalhos na Base das Lajes e instalações de apoio, apurados por contratantes e subcontratantes nacionais ou estrangeiros	Relações Internacionais	01-01-1996	-	0.02
IRC	Redução da taxa do IRC para a Região Autónoma dos Açores	Promoção Regional	01-01-1999	-	7.33
IRC	Dedução, numa determinada percentagem, dos lucros reinvestidos na Região Autónoma dos Açores em investimento considerado relevante	Promoção Regional	01-01-1999	-	0.08

Fonte: Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019

716 Medidas de Desagravamento Fiscal em 2022

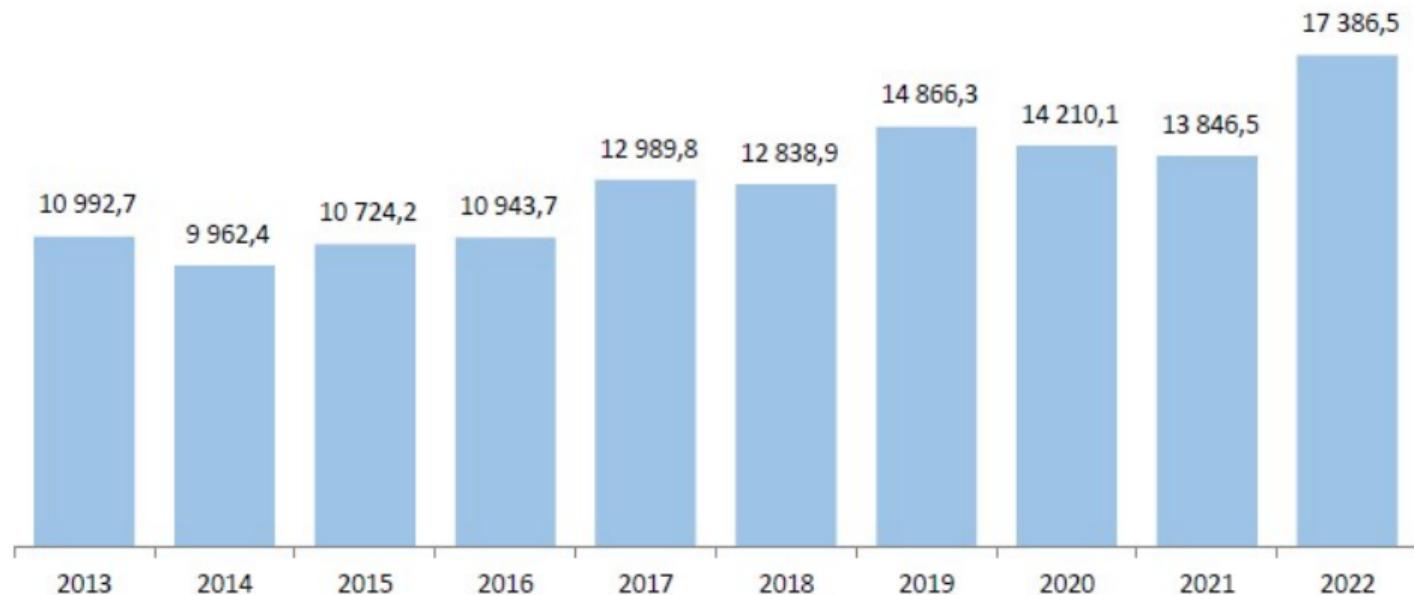
Quadro 9: Número de Desagravamentos Fiscais

	Desagravamento Estrutural	Benefício Fiscal	Total
Sem Quantificação	154	149	303
Com Quantificação	79	334	413
Sem Expressão ($\leq 1\text{ME}$)	47	182	229
Com Expressão ($>1\text{ME}$)	32	152	184
Total	233	483	716

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Despesa Fiscal em BF em 2022

Gráfico 3: Despesa fiscal das Administrações Públicas, em milhões de euros



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Despesa Fiscal em BF em 2022 por tipo

Quadro 6: Despesa fiscal das Administrações Públicas, por tipo

Tipo	Despesa fiscal		% do total	VH (%)
	milhões de euros			
	2021	2022	2022	2022/2021
CT.1 - Isenção tributária	2 343,0	2 585,4	14,9	10,3
CT.2 - Dedução à matéria coletável	127,7	120,0	0,7	-6,0
CT.3 - Deduções à coleta	1 481,2	1 555,1	8,9	5,0
CT.5 - Taxa preferencial	9 896,1	13 127,3	75,5	32,7
CT.9 - Outro	-1,5	-1,4	0,0	-7,4
Total	13 846,5	17 386,5	100,0	25,6

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Despesa Fiscal em BF em 2022 por função

Quadro 7: Despesa fiscal das Administrações Públicas, por função

Função	Despesa fiscal		% do total	VH (%)
	milhões de euros			
	2021	2022	2022	2022/2021
CF.01 - Serviços gerais da Administração Pública	2,0	2,9	0,0	46,1
CF.02 - Defesa	56,5	22,8	0,1	-59,6
CF.03 - Segurança e ordem pública	7,2	6,6	0,0	-7,1
CF.04 - Assuntos económicos	12 616,8	16 165,2	93,0	28,1
CF.05 - Proteção do ambiente	80,2	81,2	0,5	1,2
CF.06 - Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	161,3	159,2	0,9	-1,3
CF.07 - Saúde	6,4	5,8	0,0	-9,3
CF.08 - Serviços recreativos, culturais e religiosos	86,5	86,1	0,5	-0,5
CF.09 - Educação	9,8	10,1	0,1	2,8
CF.10 - Proteção social	806,1	832,7	4,8	3,3
CF.11 - Relações internacionais	7,7	7,7	0,0	0,0
CF.12 - Criação artística	6,1	6,1	0,0	0,0
Total	13 846,5	17 386,5	100,0	25,6

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Despesa Fiscal em BF em 2022 por imposto

Quadro 4: Evolução da despesa fiscal das Administrações Públicas, por imposto

	Despesa fiscal									
	em valor absoluto (milhões de euros)									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IRS	2 926,6	565,9	711,4	893,9	1 079,4	1 267,1	1 602,0	1 699,9	2 098,9	2 405,3
IRC	1 099,1	1 111,9	994,1	967,2	1 105,8	1 099,3	1 185,0	1 258,8	1 425,3	1 432,0
ISV	131,0	171,4	213,7	276,6	354,2	388,2	354,0	290,7	292,5	298,7
IVA	3 697,3	5 869,7	6 183,3	6 479,8	7 984,2	7 881,2	9 479,3	8 759,3	7 878,4	10 914,8
ISP	434,6	213,1	314,4	374,6	533,1	372,1	429,1	436,9	275,5	324,3
IABA	113,4	115,0	128,2	141,4	135,5	49,6	52,5	99,3	61,0	59,1
IT	33,7	33,6	27,1	36,1	26,0	22,6	18,1	15,9	16,0	15,7
IS	1 487,2	983,1	1 324,5	1 073,7	932,2	968,8	1 019,3	1 011,9	1 197,7	1 263,6
IUC	10,8	12,9	14,5	21,8	23,2	21,0	23,8	25,9	24,8	28,0
IMT	273,6	154,9	298,6	314,0	373,5	302,6	431,4	373,2	352,3	396,7
IMI	785,4	730,9	514,4	364,5	442,9	466,9	271,8	238,2	224,1	248,4
	10 992,7	9 962,4	10 724,2	10 943,7	12 989,8	12 838,9	14 866,3	14 210,1	13 846,5	17 386,5

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Análise Custo-Benefício

Estruturação dos Custos e Benefícios

- **Identificar os Custos:**

- Receita fiscal perdida devido ao BF (*custo direto*).
- Custos administrativos de implementação e monitorização.
- Custos de oportunidade (se/quando possível medir).

- **Identificar os Benefícios:**

- Impactos económicos (ex.: aumento de investimento ou emprego).
- Externalidades positivas (ex.: inovação, coesão regional, se/quando possível medir).

- Comparar os custos e benefícios em relação a um **contrafactual**:

- O que aconteceria na ausência do BF?
- Como evoluiriam as variáveis relevantes?

Análise Contrafactual

Ao nível micro, para cada BF:

- **Passo 1:** definir **população**: Quem é elegível?
 - Quem é elegível e passível de obter o BF? E.g. nem todas as empresas gastam em I&D.
- **Passo 2:** definir **grupo de tratamento**: Quem recebeu? Quanto?
 - Houve empresas tratadas fora da população definida?
- **Passo 3:** definir **grupo de controlo**: Quem não recebeu?
 - Houve empresas cujo BF foi rejeitado?
 - Quanto mais informação relativa a este grupo melhor o contrafactual. No entanto, por vezes o melhor que temos é o contrafactual **zero**.

Metodologia de Avaliação Quantitativa

- **Métodos Econométricos:**

- Comparação entre grupos de **tratamento** e **controle**:

- Emparelhamento (*Matching*): Propensity Score Matching, Synthetic Control Methods, ...
- Avaliação: Diferenças-em-Diferenças, Inverse Probability Weighting, Event Study, ...

- **Indicadores Principais:**

- Benefício Líquido (*Benefícios - Custos*)
- Depende do objectivo do BF. SIFIDE: por cada €1 de coleta fiscal perdido, quanto € é transformado em despesas de I&D. Ou quantos empregos originados? Etc...

- **Nuances:**

- Quanta receita fiscal adicional foi gerado pelo BF? E.g. por cada emprego criado, geram-se receitas adicionais de impostos.
- Externalidades? Efeitos em empresas não beneficiadas (+ / -)

Seleção na Amostra dos Benefícios Fiscais

- Empresas **idênticas em características observáveis** podem ter:
 - Diferentes capacidades para **aceder** aos benefícios fiscais.
 - Variações em **know-how** ou conhecimento técnico sobre os programas.
- **Consequência:**
 - Viés de seleção: os resultados observados não representam o verdadeiro impacto.
- Além das estratégias discutidas:
 - **Regressão Discontínua (RDD):**
 - Analisar o impacto em torno de um critério de elegibilidade (ex.: limite de faturação).
Reduz problemas de auto-seleção ao usar um limiar exógeno.
 - **Instrumental Variables (IV):**
 - Usar variáveis instrumentais que afetem a probabilidade de aplicar ao benefício, mas não o resultado diretamente.

Exemplos Dentro da Caixa

1. Avaliação do SIFIDE

- Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Empresarial.
- **Metodologia:** uso de emparelhamento estatístico para comparar grupos de empresas.
- **Conclusões:** por cada €1 de coleta fiscal perdido mais do que €1 é transformado em despesas de I&D pelas empresas que beneficiam do SIFIDE

Tabela 26 – Efeito de Adicionalidade

Variável de Resultado	Método de estimação				
	PSM	CBPS	MDM	MDM+CBPS	GM
Despesas em I&D total	1,86	1,25	1,42	1,26	1,28

1. Avaliação Alternativa do SIFIDE

Tabela 20 – O SIFIDE e as suas Evoluções

Ano Fiscal	Legislação (Lei em vigor a negrito)	Designação	Taxa base	Taxa incremental	Limite da taxa incremental	Validade do crédito fiscal
1997	Decreto-Lei n.º 292/97	SIFIDE	8%	30%	250 000 €	3 anos
1998						
1999						
2000						
2001	Decreto-Lei n.º 197/2001		20%	50%	500 000 €	6 anos
2002						
2003						
2004	Decreto-Lei n.º 23/2004	O SIFIDE esteve inativo nos anos fiscais de 2004 e 2005, substituído pela Reserva Fiscal para o Investimento (RFI)				
2005						
2006	Lei n.º 40/2005	SIFIDE II	32,50%		750 000 €	
2007						
2008						
2009	Lei n.º 10/2009					
2010						
2011	Lei n.º 55-A/2010				1 500 000 €	
2012						
2013						
2014	Decreto-Lei n.º 162/2014					8 anos
2015						

Análise Pré-Pós (Mesma Empresa):

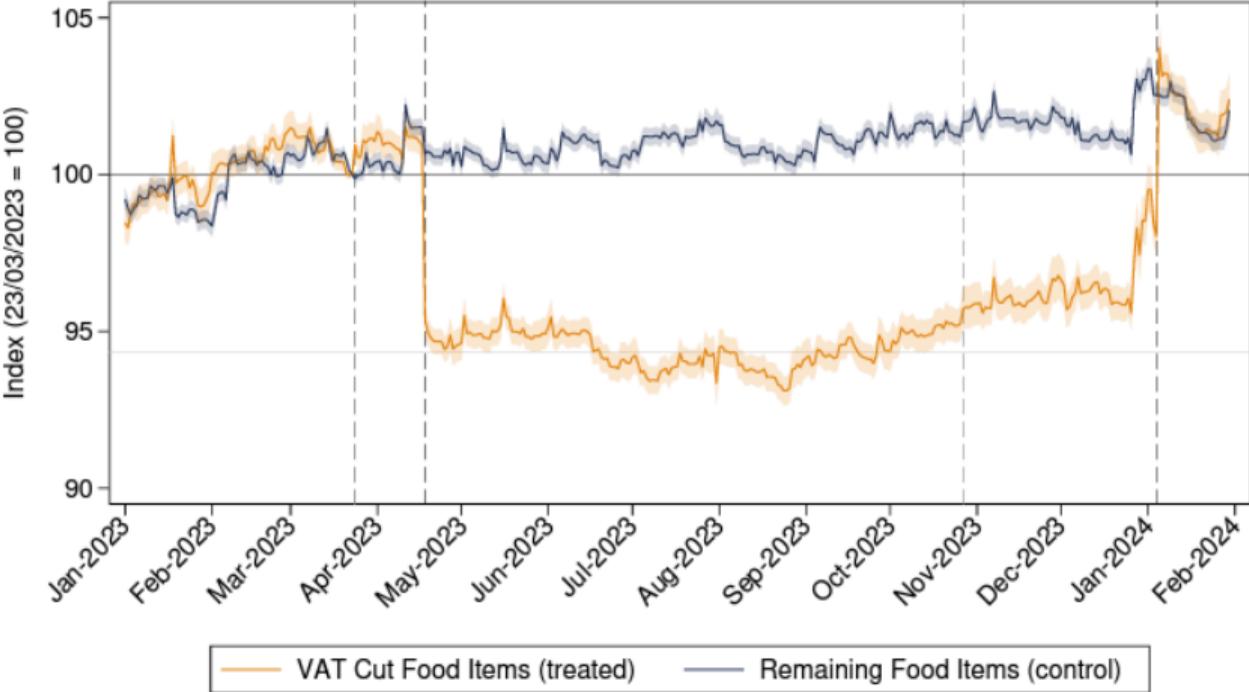
- Comparar a mesma empresa *antes* e *depois* da introdução do benefício.

Efeitos Dinâmicos:

- Avaliar impactos ao longo do tempo (*event study*) em mais de um ano após a concessão.
- Capturar efeitos persistentes ou transitórios do incentivo fiscal.

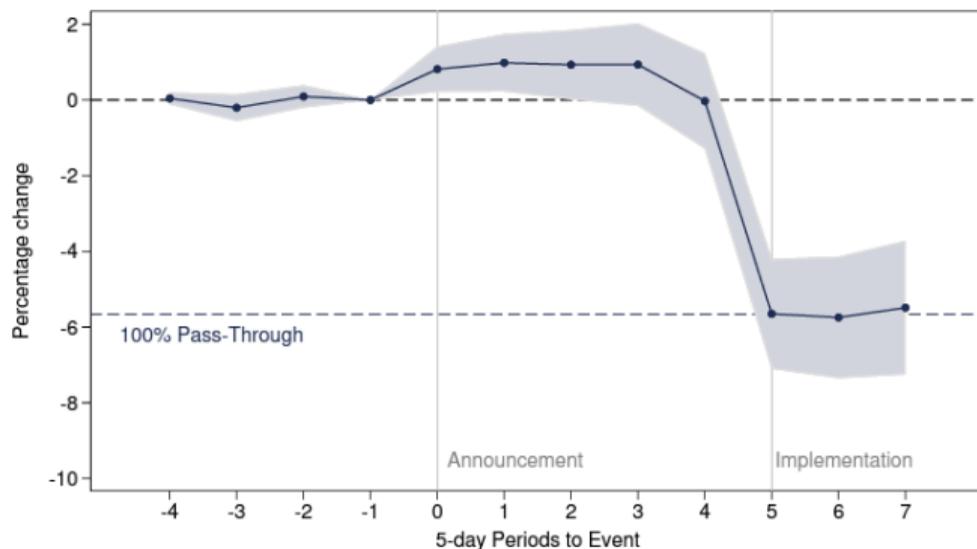
2. Avaliação do IVA Zero - Descritiva

FIGURE 1: Food Prices during the Temporary VAT Cut in Portugal



2. Avaliação do IVA Zero - Quantitativa

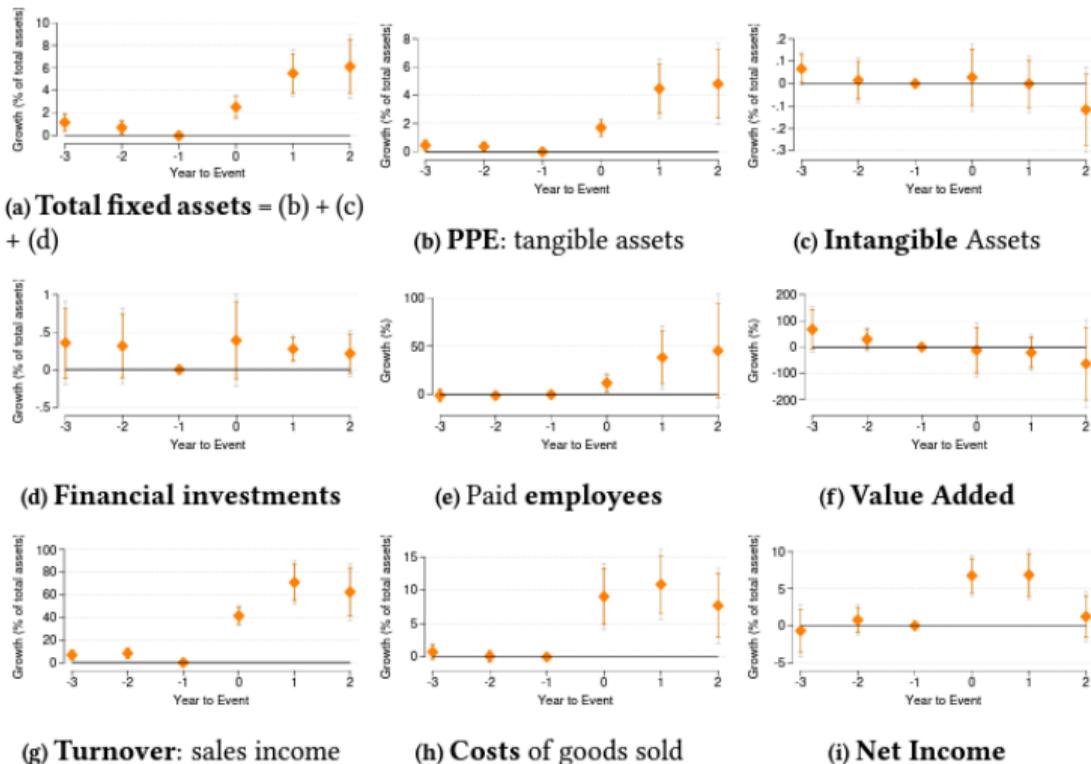
FIGURE 3: The Full Pass-Through of a Temporary VAT Cut



Notes: This Figure shows the event study estimates from Equation (1) after the policy announcement. The range of periods pre- and post-event considered in the analysis is $M = 4$ and $G = 7$. The estimated effect of the policy is the deviation from the extrapolated linear trend before the policy change, computed using four pre-event periods and a Generalized Method of Moments estimator as in [Dobkin et al. \(2018\)](#). Item-level weights are used in the estimation. The shaded areas correspond to 95% confidence interval with standard errors clustered at the item level. Similar Figures without linear trend extrapolation and with daily data are in [Appendix A.3](#).

3. Avaliação da atribuição de Contratos Públicos por Concurso

Figure 6: The effects of procurement contract awards on other firm dynamics



4. Exemplos com dados internacionais

- **Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010)** DOI "Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program"
- **Bertrand, M., Duflo, E., & Mullainathan, S. (2004)** DOI "How much should we trust differences-in-differences estimates?"
- **Blouin, J., Core, J. E., & Guay, W. (2010)** DOI "Have the tax benefits of debt been overestimated?"
- **Busso, M., Gregory, J., & Kline, P. (2013)** DOI "Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy"
- **Chetty, R., Friedman, J. N., & Saez, E. (2013)** DOI "Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings"
- **Goolsbee, A. (1998)** DOI "Investment tax incentives, prices, and the supply of capital goods"
- **Giroud, X., & Rauh, J. D. (2019)** DOI "State taxation and the reallocation of business activity: Evidence from establishment-level data"
- **Zwick, E., & Mahon, J. (2017)** DOI "Tax policy and heterogeneous investment behavior"

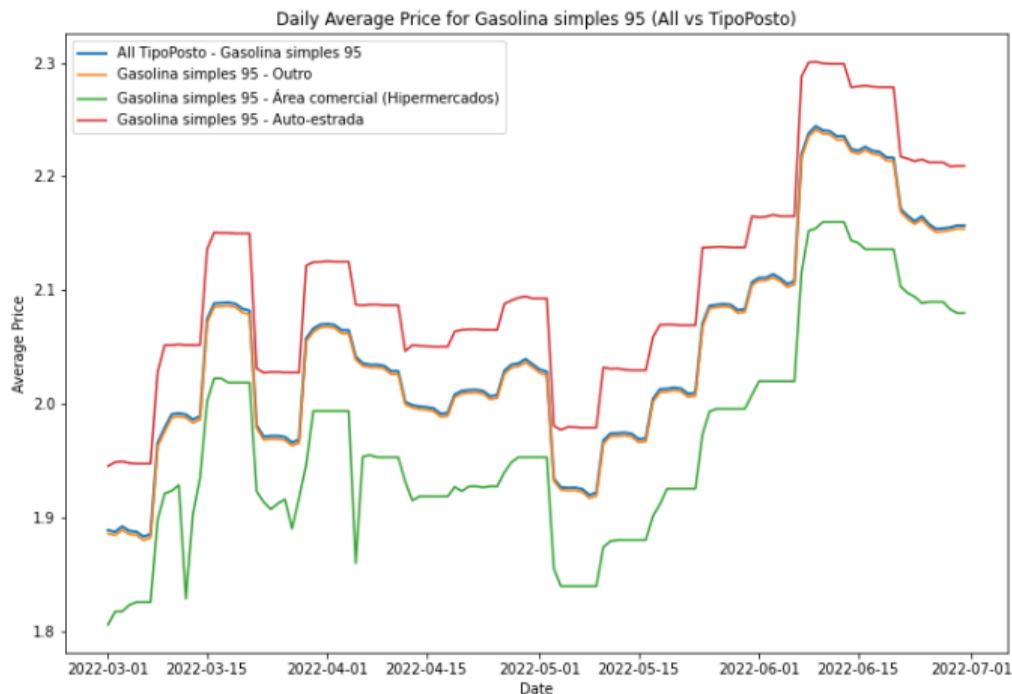
Exemplo Fora da Caixa

Avaliar o custo da diferenciação de preços de combustíveis para BF

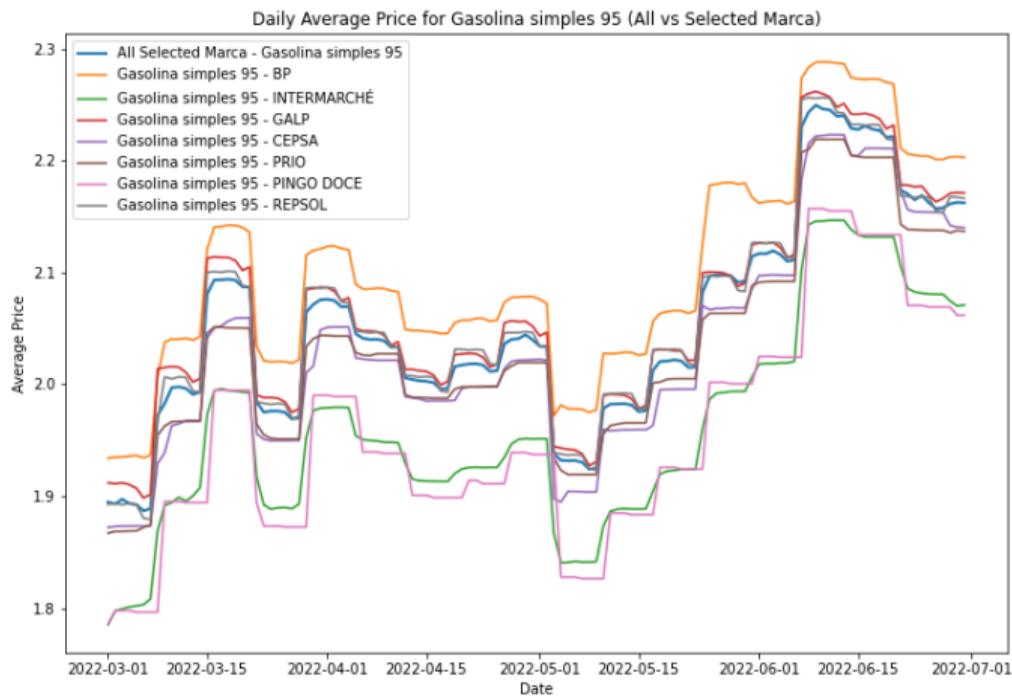
Medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias (Artigo 70), nomeadamente o número 4:

- *Os gastos suportados com a aquisição, em território português, de combustíveis para abastecimento de veículos são dedutíveis, em valor correspondente a 120% do respectivo montante, para efeitos da determinação do lucro tributável(...)*
- Esta **majoração de 20%** foi estimada ter um **custo a rondar os €8.5M** em 2018
- No entanto, existe uma grande variação dos preços de combustíveis em Portugal desde ao nível do distrito (5 cent) até ao tipo de posto ou marca (15 cent)
- 120% remove incentivos de poupança, e **pode levar a um custo "adicional" de €0.5M** ($€8.5M * 0.05 * 1.2$)

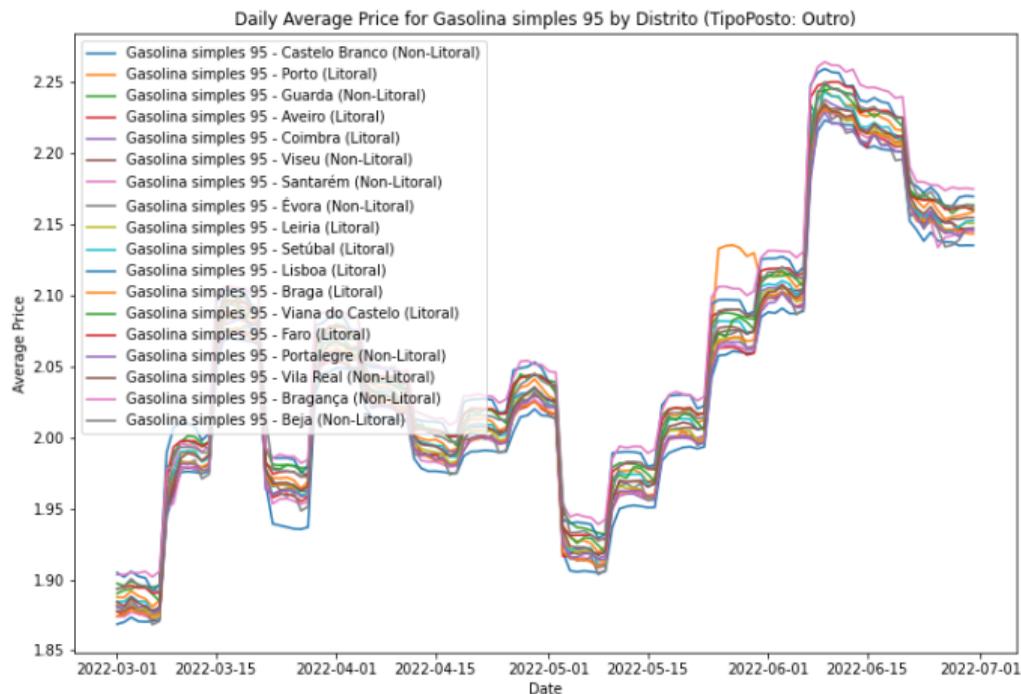
Heterogeneidade nos preços da gasolina por tipo



Heterogeneidade nos preços da gasolina por marca



Heterogeneidade nos preços da gasolina por distrito



Conclusão: Avaliação de Benefícios Fiscais em Portugal

- Base de dados da **AT** (parece ser) mais completa do que outros estudos publicados:
 - **Identificar** empresas beneficiárias, pelo menos, nos últimos 5 anos;
 - Acesso a **informação detalhada** sobre as empresas.
- Análises comparativas entre beneficiários e não beneficiários:
 - Comparar indicadores económicos (ex.: investimento, emprego, lucros);
 - Estimar o impacto direto e indireto dos benefícios fiscais.

Primeiros Passos

Sugestões:

1. Criar **série ao nível da empresa*BF*ano de despesas fiscais** e respetivos beneficiários;
2. Complementar as fichas para cada BF com:
 - Dados económicos das empresas abrangidas (ex.: número de trabalhadores, volume de negócios).
3. Avaliar **percentagem de empresas abrangidas** da população elegível:
 - Quantificar o grau de cobertura e eventuais lacunas de acesso.
4. Desenvolver **indicadores de eficácia**:
 - Ex.: custo por euro adicional de investimento ou emprego gerado.

Reflexões Finais

- Benefícios fiscais representam uma despesa pública significativa, mas carecem de avaliações custo-benefício regulares e sistemáticas.
- Principais desafios incluem viés de seleção, falta de dados centralizados e fragmentação normativa.
- Propõe-se criar bases de dados integradas para monitorizar beneficiários e elegíveis para ser possível implementar as metodologias econométricas adequadas.
- Com o objectivo de garantir que os BFs sejam estratégicos, eficientes e alinhados às prioridades nacionais.