

# Workshop de Avaliação de Políticas Públicas

---

**Impactos das reformas do IRS com base num modelo de microsimulação – análise ex-post**

Paulo Costa

Gabinete Planeamento Estratégia  
Avaliação e Relações Internacionais

Novembro 2022

1. Modelo de Microsimulação
2. Análise do período 2015 - 2020
3. Reforma de 2016
4. Reforma de 2018
5. Outras medidas
6. Futuros desenvolvimentos

# 1. Modelo de Microssimulação

## ➤ Motivações

- Análise e avaliação, ex-ante e ex-post, do impacto orçamental de medidas de política referentes ao IRS
- Avaliação dos impactos do IRS nas desigualdades sociais
- Análise da adequação dos dados do ICOR
- Ferramenta de apoio à decisão na área do IRS

## ➤ Apresentação de alguns exemplos de avaliação ex-post: reformas do IRS de 2016 e 2018

# 1. Modelo de Microssimulação

- Modelo desenvolvido em STATA
- Modelo estático e não comportamental
- Construído com base no sistema fiscal português de tributação sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS)
- Estimação e avaliação de medidas de política ex-ante e ex-post
- Avaliação de impactos orçamentais e nos indicadores de desigualdade
- Possibilidade de análise em várias dimensões: tipo de agregado, região administrativa, número de dependentes, etc.

# 1. Modelo de Microssimulação

- Utilização de dados administrativos devidamente anonimizados - Protocolo celebrado entre o GPEARI e a AT
  - Declarações de rendimentos – Modelo 3
  - Despesas com dedução à coleta - efatura
  - Declaração de rendimentos e retenções sujeitas a taxas liberatórias – Modelo 39
  - Declaração Mensal de Remunerações (DMR)
  - Modelo 10
  - Dados referentes aos anos de 2015 a 2020
  
- Dados de 2020 correspondem a 9,5 milhões de pessoas com residência fiscal em Portugal (5,4 milhões de agregados)

## 2. Evolução 2015/2020 – Pressupostos de análise

- Agregados residentes com entrega da declaração de IRS
- Rendimentos das categorias A, B, E, F e H
- Rendimentos da categoria B considerados após aplicação dos coeficientes (regime simplificado) ou lucro obtido (contabilidade organizada)
- Exclui a sobretaxa extraordinária nos anos de 2015 a 2017
- Não inclui benefícios aplicados a residentes não habituais
- Inclui deduções à coleta e benefícios fiscais
- Análises com base no rendimento total declarado
- Análises efetuadas com base no agregado familiar e por adulto equivalente

## 2. Evolução 2015/2020 – Estrutura de rendimentos (2019)

- 4 primeiros decis com rendimentos totais por adulto equivalente inferiores ao SMN anual (8.890€)
- 10º decil responsável por 68% da receita de IRS
- 45,5% dos agregados não tiveram coleta
- 16,4% dos agregados beneficiaram do mínimo de existência
- 6 mil agregados com rendimentos mais elevados usufruíram do mínimo de existência
- 53,3% dos agregados teria mudado de escalão se fosse considerada a totalidade dos rendimentos para a determinação da taxa

Categorias de rendimentos	% rendimento total	Rendimento médio por titular
Cat. A	63,8	18 879
Cat. B	5,4	5 788
Cat. H	27,3	14 594
Cat. E	2,0	40 093
Cat. F	1,5	2 801

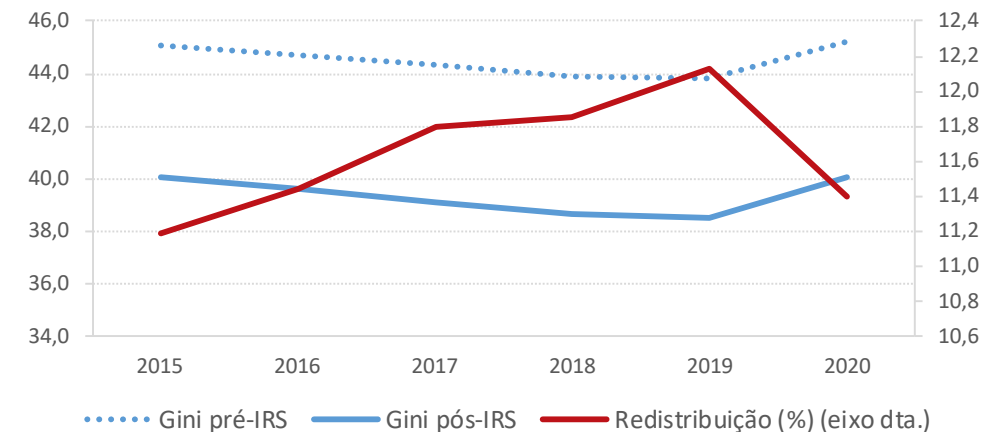
Decis de rend. Bruto	Rend. Mínimo €	Rend. Médio €	Taxa efetiva %	% Receita
Decil 1	0	1 880	0,92	0,10
Decil 2	3 748	4 960	0,38	0,10
Decil 3	5 944	6 721	0,40	0,15
Decil 4	7 461	8 131	0,42	0,19
Decil 5	8 693	9 307	1,70	0,89
Decil 6	10 001	10 845	3,69	2,24
Decil 7	11 757	12 928	5,55	4,03
Decil 8	14 282	16 177	8,49	7,71
Decil 9	18 482	22 258	13,18	16,45
Decil 10	27 292	48 400	25,09	68,14
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>14 161</b>	<b>12,59</b>	<b>100,00</b>

## 2. Evolução 2015/2020

- Melhoria na desigualdade de rendimentos antes de imposto entre 2015 e 2019
- Melhoria do índice de Gini e de redistribuição em 2016, 2017 e 2019
- Progressividade melhora em 2018
- Rácio de shares melhoram entre 2015 e 2019
- Diferença nos rácios de shares pré e pós imposto pioram em 2018
- Degradação de todos os indicadores em 2020

Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gini pré-IRS	45,10	44,73	44,33	43,87	43,84	45,25
Gini pós-IRS	40,05	39,61	39,10	38,67	38,53	40,09
Redistribuição	5,04	5,12	5,23	5,20	5,32	5,16
Redistribuição relativa (%)	11,18	11,44	11,80	11,85	12,13	11,40
Progressividade	37,05	37,06	37,02	37,74	37,21	36,42
S90/S10 pré IRS	29,80	28,89	26,40	25,91	25,75	55,44
S90/S10 pós IRS	22,92	22,13	20,13	19,75	19,51	42,15
S80/S20 pré IRS	11,42	11,18	10,65	10,41	10,33	13,28
S80/S20 pós IRS	9,16	8,93	8,46	8,30	8,18	10,53

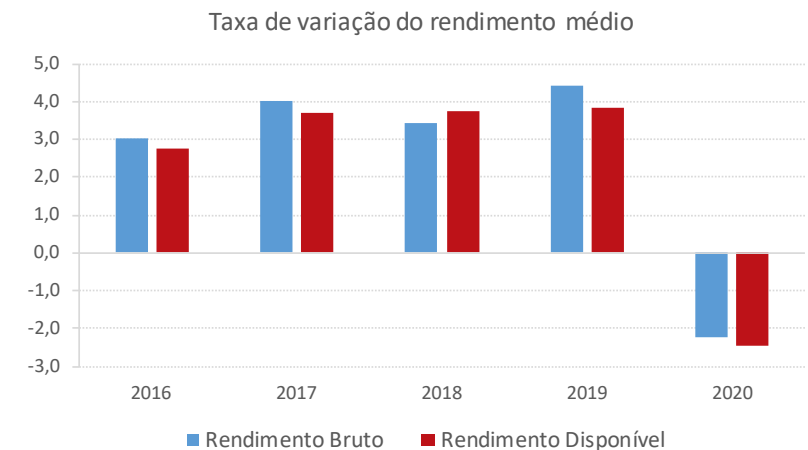
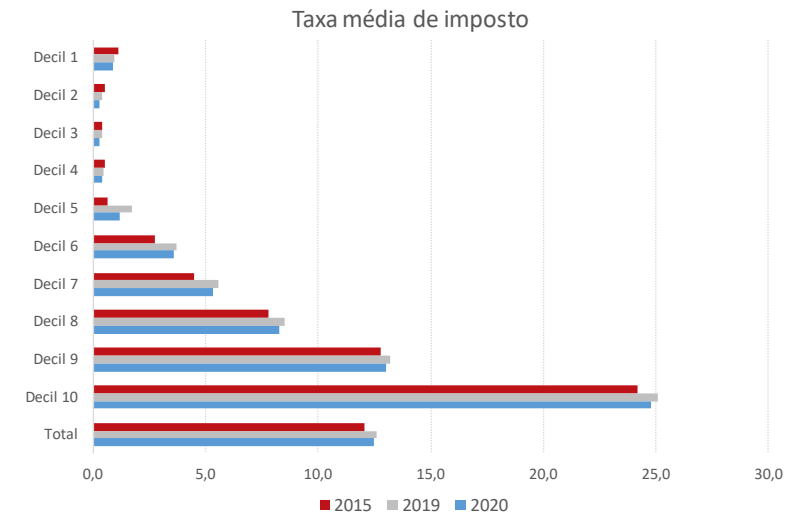
índice de Gini e redistribuição





## 2. Evolução 2015/2020

- Taxa média de imposto diminuiu em 2018 e 2020 e aumenta em 2016, 2017 e 2019
- Taxa média de imposto reduziu nos 4 primeiros decis e aumentou nos restantes decis
- Maiores aumentos da taxa média de imposto verificaram-se nos decis 5, 6 e 7
- Rendimento disponível com crescimento inferior ao rendimento bruto em todos os anos exceto em 2018



### 3. Reforma de 2016

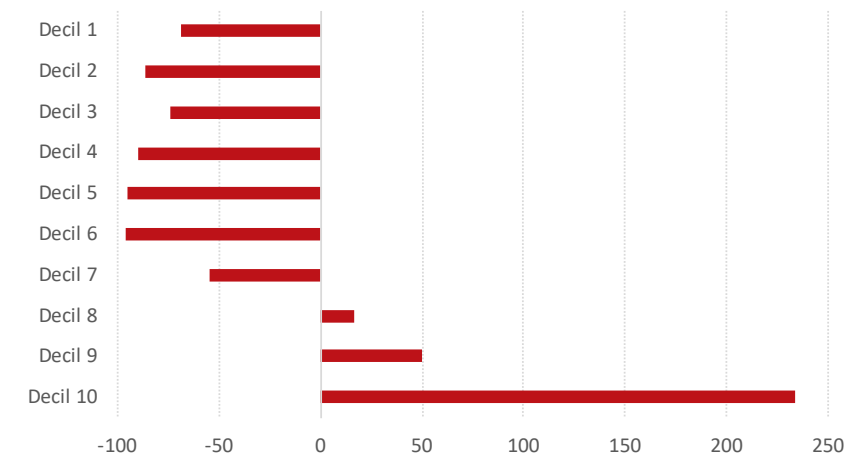
- Alterações ao código do IRS
  - Revogação do regime do quociente familiar introduzido com a reforma do IRS de 2015 (art.º 69º CIRS)
  - Alteração do valor da dedução à coleta por dependentes e ascendentes (art.º 78.º-A CIRS)
  
- Objetivos e impactos orçamentais previstos (OE 2016)
  - Diminuir a coleta nos agregados com menores rendimentos
  - Aumentar a coleta nos agregados com maiores rendimentos
  - Impacto orçamental nulo

### 3. Reforma de 2016

- Afetados 696 mil agregados: 221 mil com coleta inferior e 475 mil com coleta superior
- Impacto orçamental positivo de 20,3 M€
- Coleta é desagravada para agregados com menores rendimentos (até ao 7º decil) e agravada nos agregados com maiores rendimentos (3 decis mais elevados)
- Melhoria em todos os índices de desigualdade considerados

Indicadores de desigualdade	pré reforma	pós reforma	Diferença
Gini	39,66	39,61	-0,05
Redistribuição	5,07	5,12	0,05
Redistribuição relativa (%)	11,34	11,44	0,10
Progressividade	36,83	37,06	0,22
S90/S10	22,17	22,13	-0,04
S80/S20	8,94	8,93	-0,01
P90/P10	6,86	6,85	-0,01
P90/P50	2,46	2,46	-0,01
P50/P10	2,79	2,79	0,00

Impacto médio na coleta por agregado afetado



## 4. Reforma de 2018

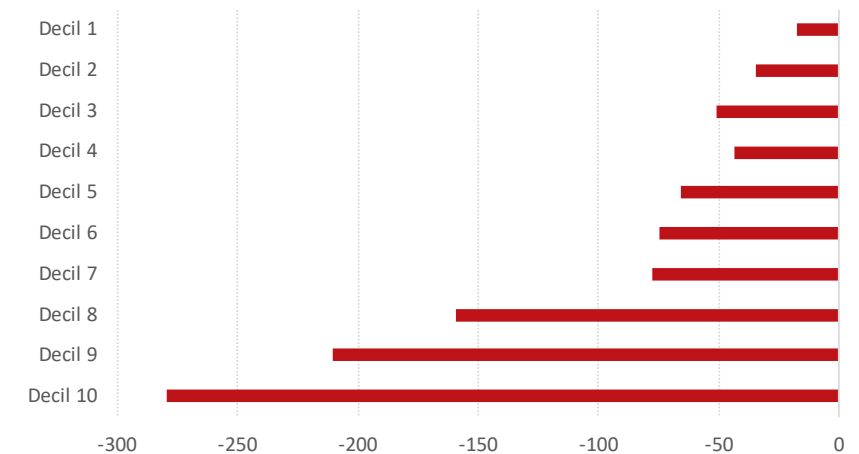
- Alterações ao código do IRS
  - Alteração do número de escalões de IRS (art.º 68º CIRS)
  - Alteração das regras referentes ao mínimo de existência (art. 70.º CIRS)
  
- Objetivos e impactos orçamentais previstos (OE 2018)
  - Redução da taxa média de imposto até rendimentos na ordem dos 45 000 €
  - 1,6 milhões de agregados beneficiados com a reformulação dos escalões
  - 210 mil agregados beneficiados com a alteração das regras do mínimo de existência
  - Impacto orçamental total de 385 M€
  - Alívio fiscal para 90% dos agregados com coleta

## 4. Reforma de 2018 – Reformulação dos escalões

- Afetados 1,8 milhões de agregados
- Impacto orçamental de 322,6 milhões de euros
- Impacto monetário na coleta aumenta com o aumento de rendimentos
- Melhoria do índice de progressividade
- deterioração dos restantes índices de desigualdade considerados

Indicadores de desigualdade	pré reforma	pós reforma	Diferença
Gini	38,52	38,67	0,15
Redistribuição	5,35	5,20	-0,15
Redistribuição relativa (%)	12,20	11,85	-0,35
Progressividade	37,25	37,74	0,49
S90/S10	19,62	19,75	0,12
S80/S20	8,23	8,30	0,06
P90/P10	6,24	6,30	0,07
P90/P50	2,37	2,39	0,02
P50/P10	2,63	2,64	0,00

Impacto médio na coleta por agregado afetado



## 4. Reforma de 2018 – Reformulação dos escalões

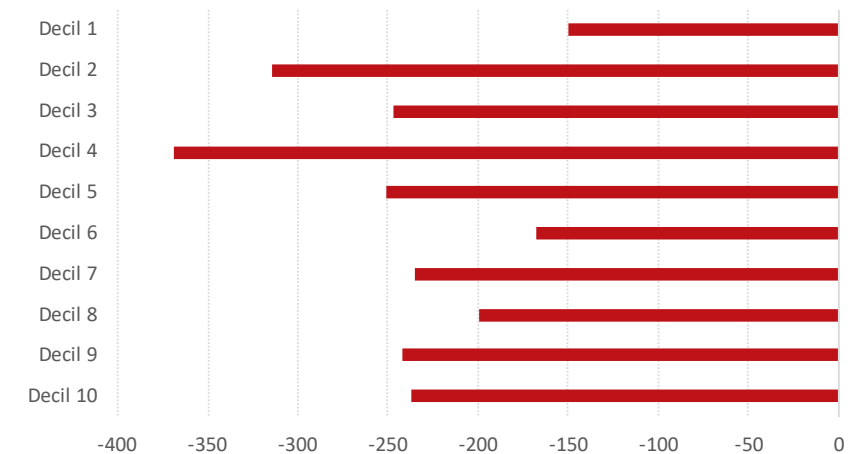
	% rendimento bruto	Pré-reforma				Pós-reforma				Variação pós - pré		
		Taxa efetiva	% coleta	% Rend. Disponível	variação	Taxa efetiva	% coleta	% Rend. Disponível	variação	Taxa efetiva	% coleta	% Rend. Disponível
Decil 1	1,32	0,89	0,09	1,49	0,18	0,89	0,10	1,48	0,17	0,00	0,00	-0,01
Decil 2	3,48	0,36	0,10	3,97	0,49	0,36	0,10	3,94	0,47	0,00	0,00	-0,02
Decil 3	4,72	0,35	0,13	5,38	0,66	0,35	0,14	5,36	0,64	0,00	0,00	-0,03
Decil 4	5,73	0,41	0,18	6,53	0,80	0,40	0,19	6,49	0,77	-0,01	0,00	-0,03
Decil 5	6,58	1,19	0,62	7,44	0,86	1,17	0,63	7,40	0,83	-0,02	0,01	-0,04
Decil 6	7,66	3,45	2,09	8,47	0,81	3,37	2,12	8,43	0,77	-0,08	0,03	-0,04
Decil 7	9,14	5,46	3,95	9,90	0,75	5,06	3,80	9,89	0,74	-0,40	-0,15	-0,01
Decil 8	11,46	8,87	8,05	11,96	0,49	7,99	7,52	12,01	0,55	-0,88	-0,53	0,05
Decil 9	15,83	13,69	17,14	15,64	-0,19	12,72	16,53	15,73	-0,10	-0,97	-0,61	0,09
Decil 10	34,09	25,09	67,65	29,23	-4,86	24,62	68,88	29,26	-4,83	-0,47	1,24	0,03
Total	100,00	12,64	100,00	100,00	0,00	12,18	100,00	100,00	0,00	-0,46	0,00	0,00

## 4. Reforma de 2018 – Alteração do mínimo de existência

- Afetados 265 mil agregados
- Impacto orçamental de 65,4 milhões de euros
- Melhoria em todos os índices de desigualdade considerados
- Impacto em agregados com rendimentos elevados que beneficiam do mínimo de existência

Indicadores de desigualdade	pré reforma	pós reforma	Diferença
Gini	38,73	38,67	-0,06
Redistribuição	5,14	5,20	0,06
Redistribuição relativa (%)	11,72	11,85	0,13
Progressividade	37,01	37,74	0,73
S90/S10	19,78	19,75	-0,03
S80/S20	8,31	8,30	-0,01
P90/P10	6,32	6,30	-0,01
P90/P50	2,39	2,39	0,00
P50/P10	2,64	2,64	0,00

Impacto médio na coleta por agregado afetado

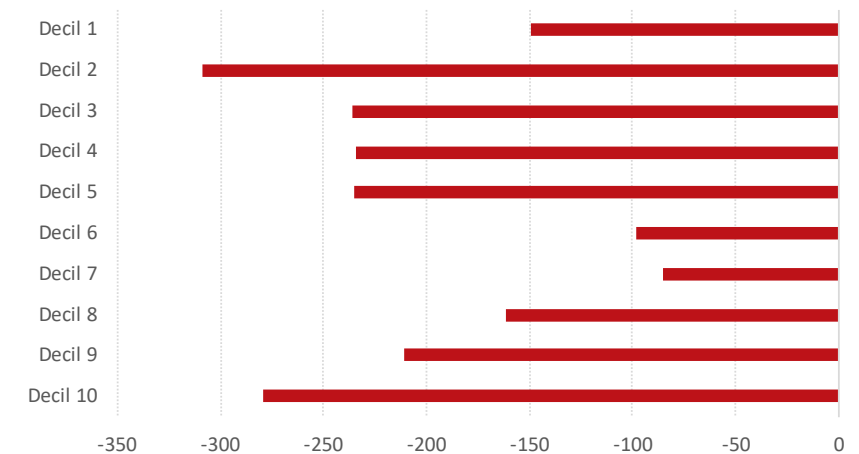


## 4. Reforma de 2018 – reformas agregadas

- Afetados 2 milhões de agregados
- Impacto orçamental de 388,3 milhões de euros
- Beneficiados 69,2% do total dos agregados com coleta
- Melhoria do índice de progressividade e deterioração de todos os outros índices de desigualdade considerados

Indicadores de desigualdade	pré reforma	pós reforma	Diferença
Gini	38,58	38,67	0,09
Redistribuição	5,29	5,20	-0,09
Redistribuição relativa (%)	12,06	11,85	-0,21
Progressividade	36,55	37,74	1,19
S90/S10	19,66	19,75	0,09
S80/S20	8,25	8,30	0,05
P90/P10	6,25	6,30	0,06
P90/P50	2,37	2,39	0,02
P50/P10	2,64	2,64	0,00

Impacto médio na coleta por agregado afetado

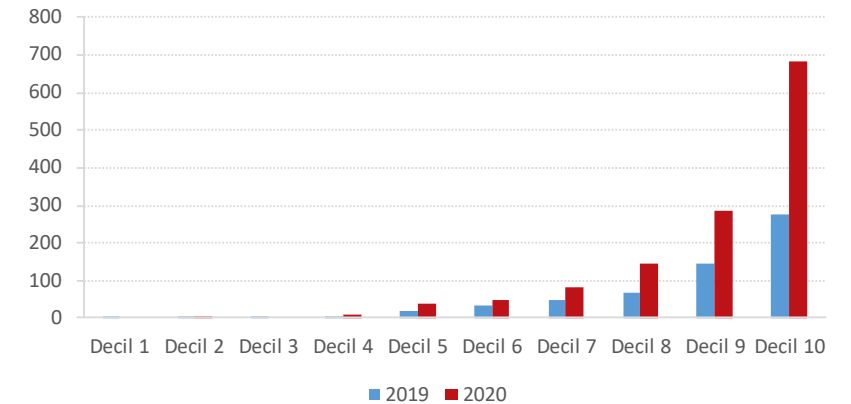




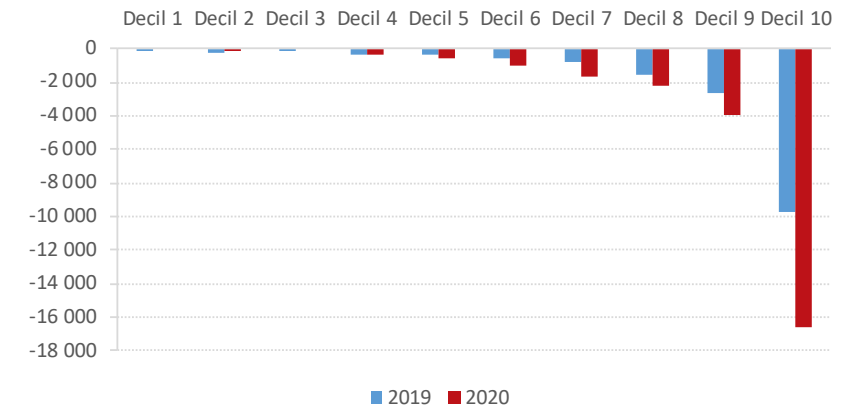
## 5. Outras medidas – Programa de ex-residentes

- Medida iniciada em 2019
- Isenção de tributação de 50% dos rendimentos do trabalho (cat. A e B)
- 2019:
  - Adesão por 883 sujeitos passivos (806 agregados)
  - 602 agregados beneficiados (74,7% dos agregados que aderiram à medida)
  - Impacto de 3,3 milhões de euros
- 2020:
  - Adesão por 1 893 sujeitos passivos (1 702 agregados)
  - 1 291 agregados beneficiados (75,8% dos agregados que aderiram à medida)
  - Impacto de 13 milhões de euros

Número de agregados beneficiados

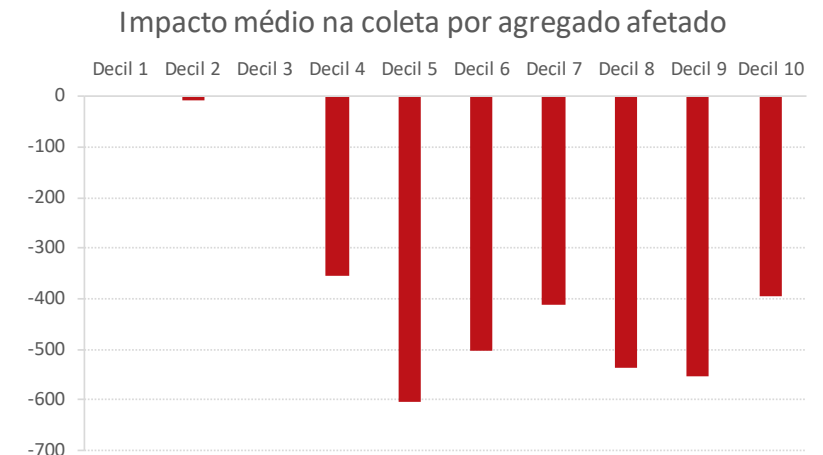
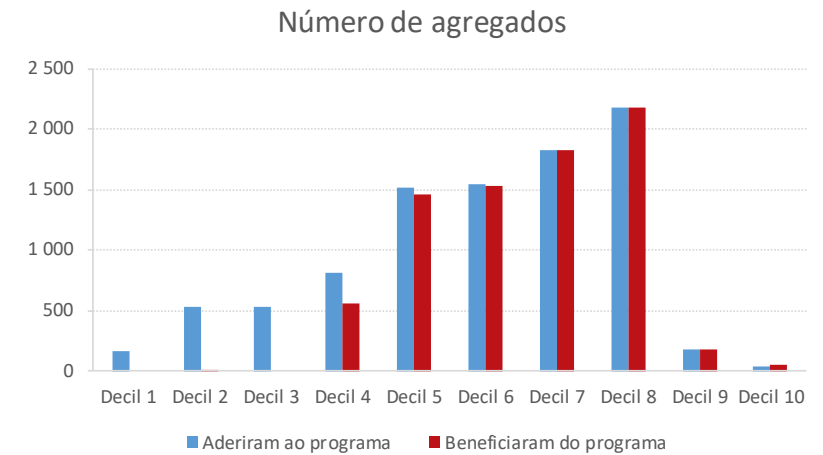


Impacto médio na coleta por agregado afetado



## 5. Outras medidas – IRS Jovem

- Medida iniciada em 2020
- Isenção parcial de IRS nos 3 primeiros anos de rendimento de trabalho dependente
- Impacto previsto de 2,5 milhões de euros (OE 2020)
- Adesão por 9 325 sujeitos passivos (9 316 agregados)
- 7 794 agregados beneficiados (83,6% do total de agregados que aderiram à medida)
- Impacto de 3,9 milhões de euros



## 6. Futuros desenvolvimentos

- Desenvolvimento atual:
  - Rendimentos das categoria A, B, E e F
  - Deduções à coleta e benefícios fiscais
  - Rendimentos sujeitos a taxas liberatórias não declarados – Modelo 39
  
- Futuros desenvolvimentos:
  - Inclusão dos rendimentos da categoria G - Incrementos patrimoniais
  - Simulação da coleta para residentes não habituais
  - Inclusão de sujeitos passivos com rendimentos dispensados de entrega
  - Protocolo com o IPP para desenvolvimento de um modelo de análise de impacto distributivo de medidas de políticas fiscais e sociais

**Obrigado!**

Gabinete Planeamento Estratégia  
Avaliação e Relações Internacionais