Lista de autores: Glenn Abela, Laura Boyd, Baiba Brusbarde, Marion Cochard, David Cornille, Emanuele Dicarlo, Ian Debattista, Mar Delgado-Téllez, Mathias Dolls, Ludmila Fadejeva, Maria Flevotomou, Maximilian Freier, Esteban García-Miralles, Florian Henne, Alena Harrer-Bachleitner, Viktor Jaszberenyi-Kiraly, Chrysa Leventi, Max Lay, Laura Lehtonen, Alberto Mazzon, Mauro Mastrogiacomo, Tara McIndoe-Calder, Mathias Moser, Martin Nevicky, Andreas Peichl, Myroslav Pidkuyko, Sara Riscado, Mojca Roter, Frédérique Savignac, Andreja Strojan Kastelec, Vaidotas Tuzikas, Nikos Ventouris e Lara Wemans.

As análises, opiniões e resultados expressos neste espaço são da exclusiva responsabilidade da autora e não coincidem necessariamente com os do Banco de Portugal ou do Eurosistema.

FISCAL DRAG IN THEORY AND IN PRACTICE: A EUROPEAN PERSPECTIVE

21 JAN. 2026 | LISBOA

LARA CORDOVIL WEMANS

BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

ÍNDICE

1
MOTIVAÇÃO

2
ENQUADRAMENTO NA LITERATURA

3
METODOLOGIA E DADOS

4
FISCAL DRAG TEÓRICO

5
FISCAL DRAG NA PRÁTICA 2019-2023

6
CONCLUSÕES

1 MOTIVAÇÃO

MOTIVAÇÃO

- Em período de inflação elevada, o fiscal drag explica uma parte muito relevante da evolução da carga fiscal sobre o rendimento
  - ➢ Sem alterações dos parâmetros fiscais, a variação do IRS resulta de:

  1. Crescimento da base real (exemplo: emprego)
  2. Crescimento da base nominal (ex: salários, pensões) ***elasticidade** ⇨

  Projeções orçamentais

  Modelos macroeconómicos

- Na Europa, a tributação do rendimento tem regras muito diferenciadas → choques uniformes podem ter efeitos heterogéneos por país
  1. Os efeitos fiscais da inflação no nível de tributação (taxa média efetiva) e na capacidade redistributiva do imposto – **fiscal drag teórico, com impacto no papel do IRS como estabilizador automático**
  2. Entender como as políticas públicas reagiram ao recente choque inflacionista – **fiscal drag na prática** → não atualização de parâmetros do IRS como medida de aumento de impostos

2 ENQUADRAMENTO NA LITERATURA

ENQUADRAMENTO DO ARTIGO NA LITERATURA

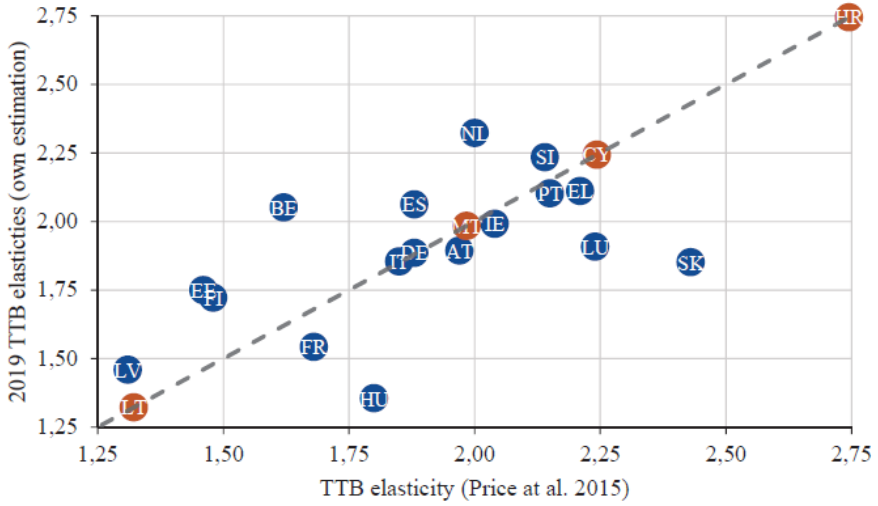
- Aplica a metodologia descrita em *Balladares & García-Miralles (2024)* para Espanha a um conjunto de 21 países europeus (toda a área do euro + a Hungria)

- Utiliza o modelo EUROMOD, descrito *em Sutherland & Figari (2013)*

- Estima o fiscal drag teórico (elasticidade)
  - Resultados comparáveis com *Price et al. (2015)*
  - Decompõe esta elasticidade por instrumento (escalões, deduções), fonte (trabalho, pensões, capital) e decil de rendimento

- Estima o fiscal drag na prática, utilizando a comparação de cenários contrafactuais de evolução das políticas e do rendimento, com em *Paulus, Sutherland &Tasseva, 2020 e* complementa análises qualitativas de políticas de indexação (IMF - *Balasundharam et al., 2023)*

Figure A.2: Comparison between our elasticities and those from Price et al. (2015)



Notes: This figure compares our TTB elasticities calculated with 2019 legislation and excluding pension incomes with those from Price et al. (2015) for 2013. Countries in orange (Lithuania, Malta, Cyprus, and Croatia) are not reported by Price et al. (2015).

3 METODOLOGIA E DADOS

EUROMOD

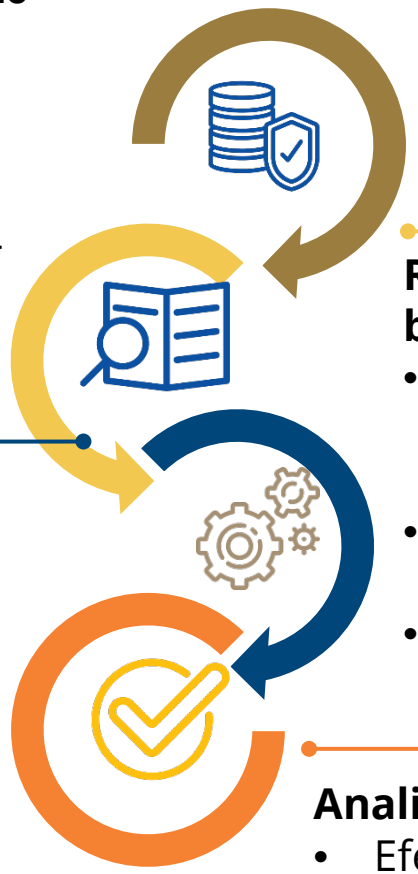
Details on Sutherland and Figari (2013)

Microdados EU-SILC2020

- Representativos da população
- Rendimento de 2019

+

- Choque 1% ou Var19-23



Regras de impostos e benefícios

- Impostos diretos, contribuições e prestações sociais
- Regras de 2019 e 2023

+

- Cenários hipotéticos de indexação de parâmetros

Calcula as prestações e impostos diretos devidos:

- Para cada agregado
- Para o total da população

Analisa

- Efeitos orçamentais totais
- Efeitos na distribuição do rendimento

Modelo utilizado para simular IRS a pagar:

- Em 2019
- Em 2023
- Em cenários hipotéticos de
  - crescimento das diferentes componentes do rendimento (trabalho, pensões, capitais, etc) .
  - evolução dos escalões e outros parâmetros monetários do imposto.
- As elasticidades estimadas são elasticidades estáticas – sem incorporação da reação dos agentes económicos às alterações fiscais.

DECOMPOSIÇÃO DA ELASTICIDADE

- Fiscal drag teórico: Se os parâmetros do imposto não forem atualizados, um aumento de 1% do rendimento origina um aumento percentual da receita de IRS de quanto?

$$Elasticidade = \frac{\%\ \Delta Receita}{\%\ \Delta\ Base\ tributável\ nominal}$$

  - Elasticidade global e por decil: aumento homogéneo de todas as fontes de rendimento em 1%.
  - Impacto de cada parâmetro: 1) aumento de 1% do rendimento e indexação completa de todos os parâmetros 2) reversão da indexação de cada parâmetro isoladamente
  - Elasticidade de cada fonte de rendimento: aumento de cada fonte de rendimento em 1%.

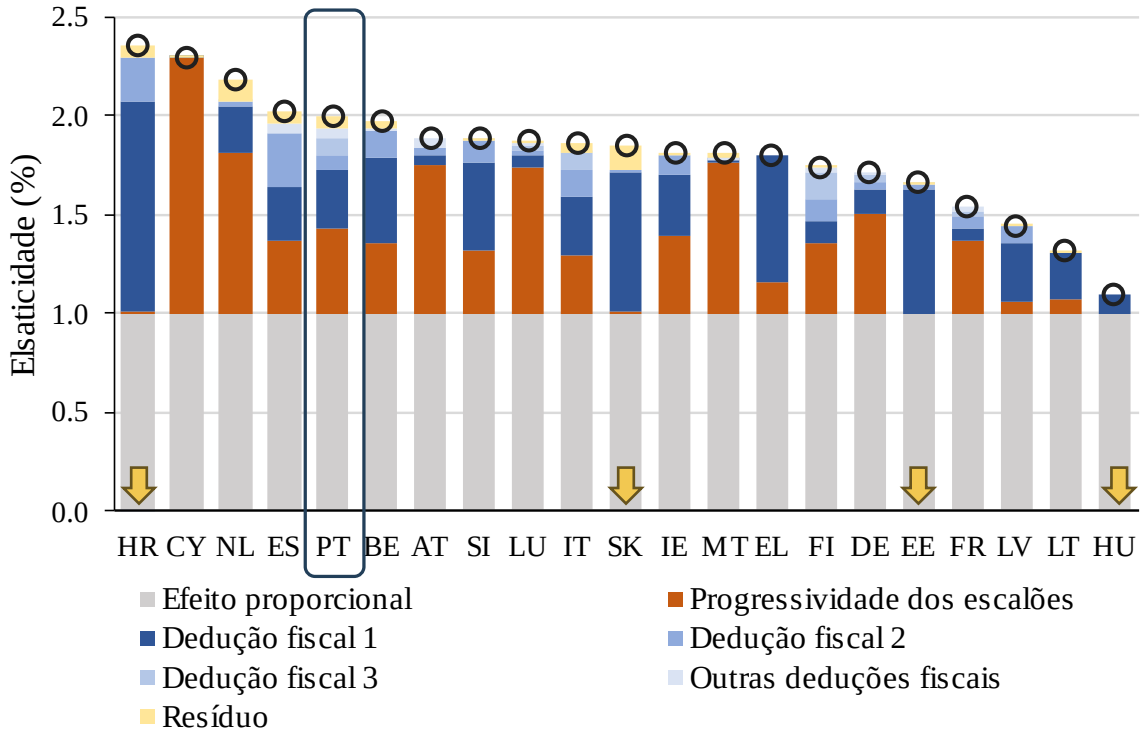
- Estratégia de decomposição simples, mas a implementação exige um conhecimento aprofundado de cada sistema fiscal (exemplo: como tratar deduções de despesas ou limites à dedução de contribuições?)

4 FISCAL DRAG TEÓRICO

ELASTICIDADE ELEVADA E APENAS 50% ADVÉM DOS ESCALÕES

- Vários países com elasticidades em torno de 2, incluindo Portugal
- Crescimento nominal dos rendimentos gera aumentos da taxa efetiva de tributação e da carga fiscal
- Mecanismos:
  - 50% progressividade dos escalões
  - 50% outros parâmetros (tipicamente apenas 2). Em Portugal 1º dedução específica, 2º mínimo de existência, 3º despesas gerais familiares e 4º dedução por dependente
- Taxa única não implica elasticidade de 1

Gráfico: Elasticidades e fatores explicativos

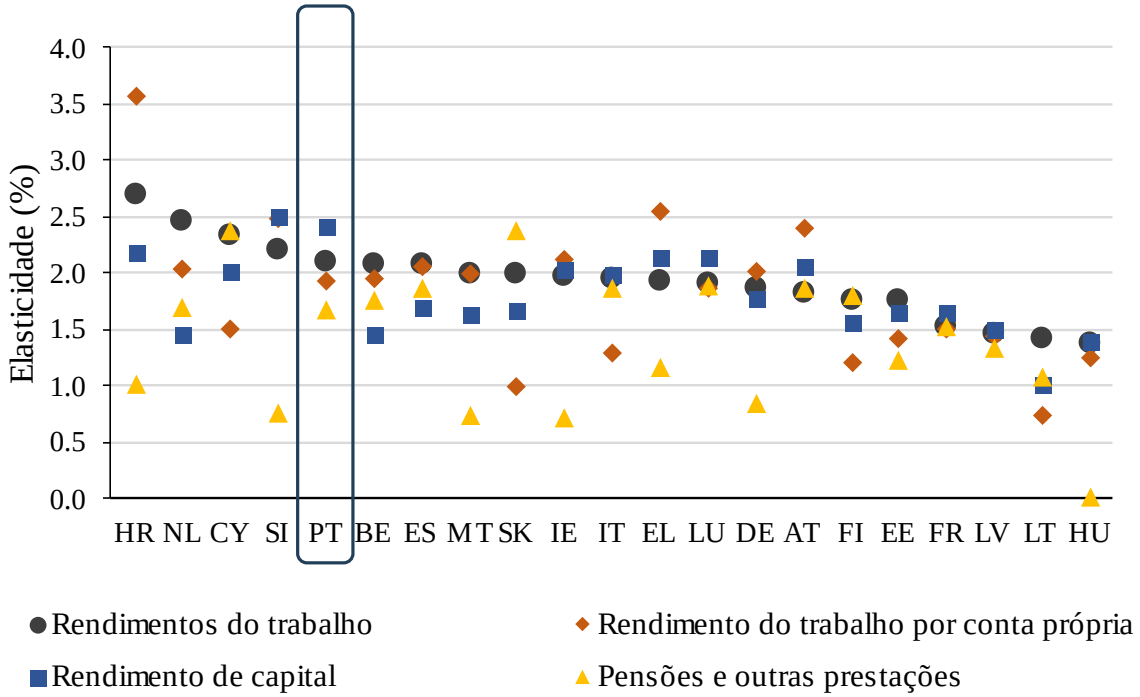


Nota: As elasticidades são calculadas estimando o aumento percentual da receita de IRS após um aumento de 1% no rendimento sujeito a imposto de cada indivíduo na amostra.

IMPORTÂNCIA DA COMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO NO RENDIMENTO

- Em Portugal, a elasticidade é:
  - **Menor nas pensões** porque a distribuição subjacente das pensões está concentrada em rendimentos mais baixos, que enfrentam uma taxa média de imposto mais baixa, o que induz uma elasticidade inferior.
  - **Maior nos rendimentos de capitais** sujeitos a taxa liberatória por esta ser de 28% (muito acima da taxa média de 13%).
- Resultados muito diferenciados por país.

Gráfico: Elasticidades por fonte de rendimento



Nota: Cada elasticidade representa o aumento percentual na receita do IRS após um crescimento de 1% em cada uma das fontes de rendimento, dividida pela percentagem de crescimento no total rendimento sujeito a IRS.

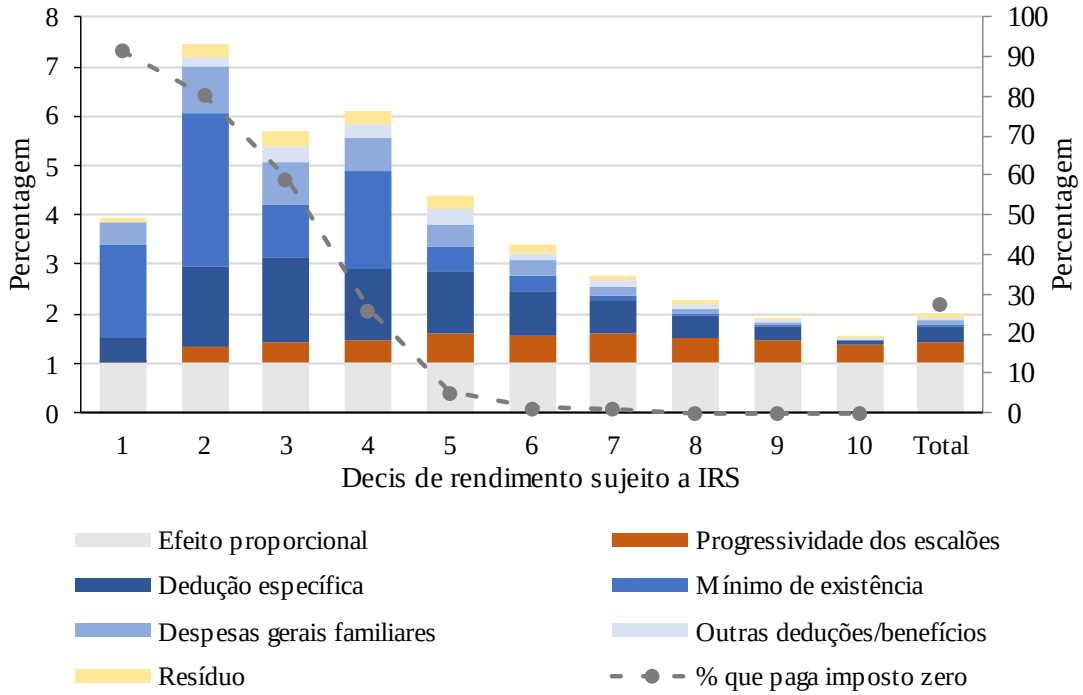
ELASTICIDADE DECRESCENTE COM O RENDIMENTO

- As elasticidades são **mais elevadas para os rendimentos baixos e médios**, mais afetados pela perda relativa do valor das deduções fiscais.
- As elasticidades atingem mais do dobro da elasticidade agregada até ao 5º decil e têm um **perfil descendente na segunda metade da distribuição**

Fiscal drag gera:

- Redução da progressividade
- Aumento da taxa média de imposto
- Efeitos heterogéneos na capacidade redistributiva

Gráfico: Elasticidade por decil de rendimento sujeito a IRS em Portugal



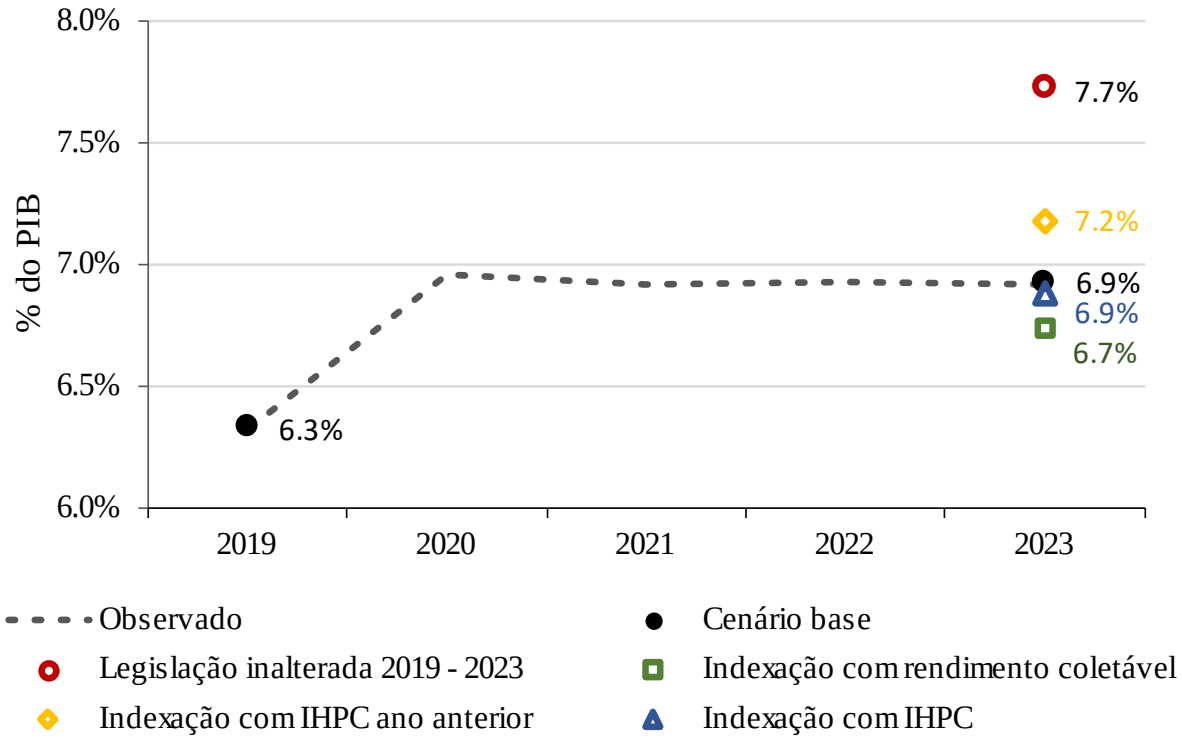
Nota: Em Portugal, apenas cerca de 10% (20%) das famílias no 1º (2º) decil pagam IRS. Isto significa que a maioria das famílias no 1º quintil não é afetada pelas elasticidades estimadas. Os resultados para estes decis são sensíveis à amostragem, uma vez que a distância de um determinado rendimento observado em relação ao limiar nominal relevante pode influenciar os resultados.

5 FISCAL DRAG NA PRÁTICA 2019-2023

RECEITA DE 2023 COM DIFERENTES REGRAS DE INDEXAÇÃO

- Estas estimativas pretendem apenas ilustrar a dimensão do efeito do dividendo fiscal, dado que a evolução do rendimento é a mesma em todos os cenários
- Com a legislação inalterada desde o peso da receita de IRS no PIB aumentaria de 6,3%, em 2019, para 7,7%.
- Receita de 2023 próxima do que resultaria da atualização dos escalões com a inflação → falta de indexação foi totalmente compensada por outras medidas de alívio fiscal.

Gráfico: Receita de IRS em Portugal em diferentes cenários de indexação

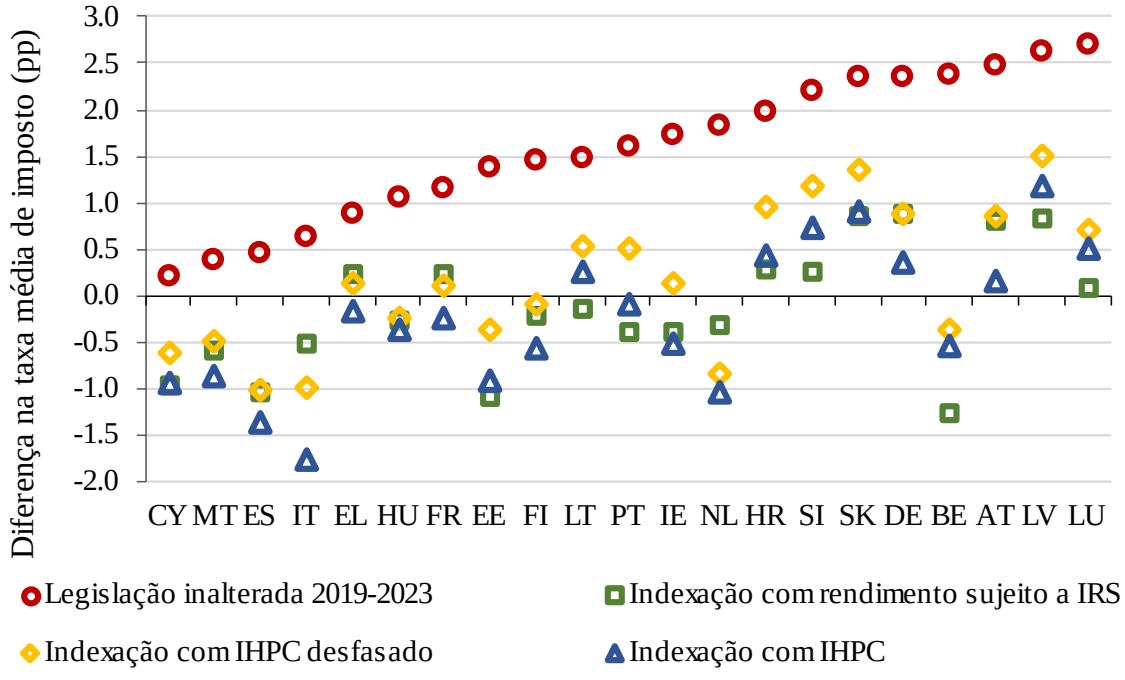


Nota: A linha pontilhada mostra a receita do IRS em % do PIB e os marcadores coloridos diferentes simulações deste indicador sob políticas de indexação alternativas.

TAXA DE IMPOSTO DE 2023 EM DIFERENTES CENÁRIOS DE INDEXAÇÃO

- Em todos os países a taxa média efetiva de imposto estimada num cenário de legislação inalterada teria sido superior à observada em 2023.
- O indexante escolhido para atualizar os parâmetros conduziria em alguns países a resultados distintos.
- fiscal drag potencial = receita no cenário de manutenção dos parâmetros monetários - receita média dos 3 cenários de indexação.
- Fiscal drag na prática = receita no cenário de manutenção dos parâmetros – receita observada

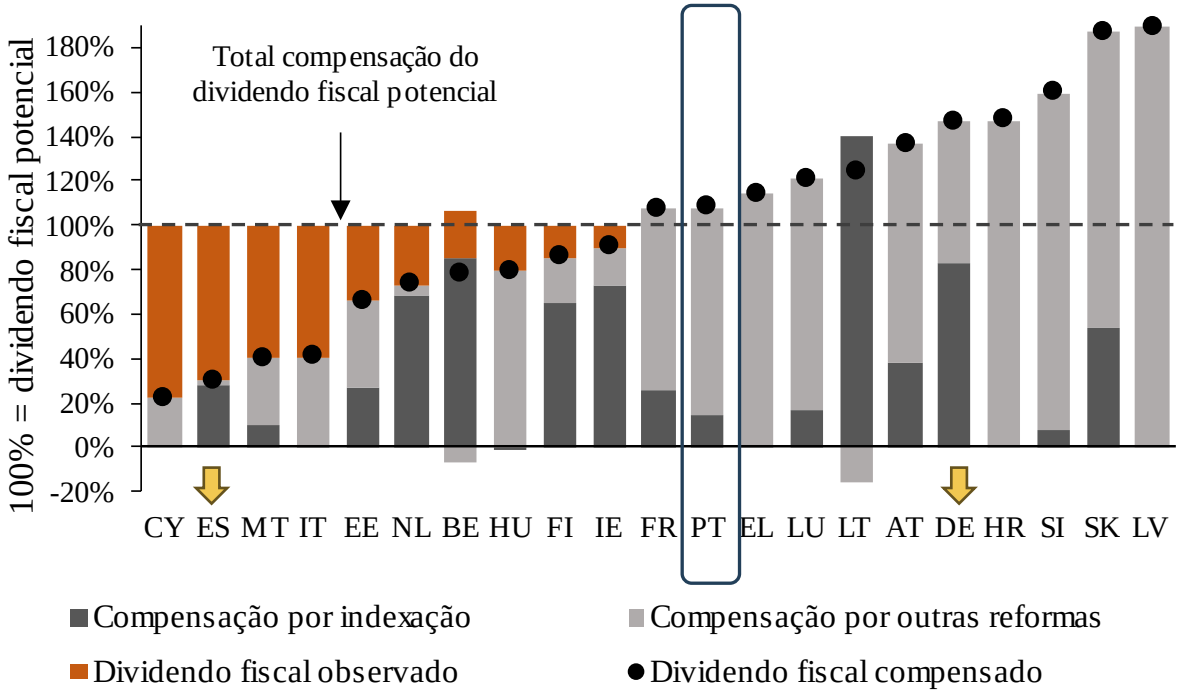
Gráfico: Taxa média efetiva de imposto em vários indexantes – diferença face ao observado em 2023



O QUE ACONTECEU NOUTROS PAÍSES EUROPEUS?

- O gráfico mostra a % do fiscal drag potencial que foi compensado
- Nalguns países, como a Espanha, a maior parte deste dividendo fiscal foi convertido em receita fiscal adicional
- Noutros países as reformas implementadas conduziram a uma redução da receita, apesar do dividendo fiscal
- Na maioria dos países a indexação dos parâmetros (representada na barras cinzenta mais escura) não foi a estratégia mais importante para atenuar os efeitos do dividendo fiscal

Gráfico: Elasticidades e fatores explicativos



Nota: O gráfico ilustra a dimensão do dividendo fiscal em 2023 nos diferentes países e em que medida foi compensado através da indexação ou de outras reformas durante o período 2019-2023. Os resultados estão normalizados pelo dividendo fiscal potencial - a diferença entre o cenário sem e com indexação total. Portanto, 100% corresponde à compensação total do dividendo fiscal, valores superiores indicam uma sobrecompensação e valores inferiores uma compensação parcial. É utilizada a média dos três cenários de indexação apresentados no gráfico 4.

6 CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

Dividendo fiscal elevado	Elasticidade não advém só dos escalões	Heterogeneidade por fonte de rendimento	Heterogeneidade por decil de rendimento
• Em períodos de forte crescimento (queda) do rendimento, a taxa média efetiva de imposto pode aumentar (diminuir) significativamente	• Evolução de outros parâmetros do IRS deve ter uma atenção semelhante à dos escalões	• Modelos de projeção da receita devem incorporar elasticidades diferenciadas e projetar a evolução de cada categoria de rendimento	• Importa estimar o impacto redistributivo, tanto das reformas, como do nível de indexação dos parâmetros

OBRIGADA