



INFORMAÇÃO

PROCESSO 48923/26

ASSUNTO: Participação variável no IRS — fixação da percentagem relativa aos rendimentos do ano de 2027, a liquidar em 2028

1. Enquadramento factual

a) Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do RFALEI, os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a coleta líquida relevante nos termos legalmente previstos.

b) A percentagem pretendida pelo Município deve ser comunicada à AT até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

c) Assim, a percentagem comunicada até 31 de dezembro de 2025 respeita aos rendimentos do ano de 2026, cuja liquidação ocorrerá em 2027; por sua vez, a **decisão a adotar no presente procedimento e a comunicar até 31 de dezembro de 2026 respeita aos rendimentos do ano de 2027, cuja liquidação ocorrerá em 2028.**

d) Na ausência de deliberação ou da respetiva comunicação, o Município tem direito à participação de 5%, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º do RFALEI.

e) Relativamente aos rendimentos do ano de 2026, o Município de Leiria fixou a participação variável em 5%, mantendo a percentagem que vem sendo aplicada desde os rendimentos do ano de 2012.

f) Tendo em vista a preparação da decisão, procede-se à apreciação da percentagem atualmente em vigor e de cenários alternativos, considerando o enquadramento jurídico aplicável, a relevância financeira desta receita para o Município, a caracterização dos agregados fiscais do concelho e a incidência previsível do benefício resultante de uma eventual redução da participação municipal.

2. Análise técnico-jurídica, financeira e distributiva

a) A análise desenvolvida nos pontos seguintes visa apreciar as alternativas disponíveis quanto à percentagem de participação variável no IRS relativa aos rendimentos do ano de 2027.

b) Para esse efeito, são considerados, designadamente, a evolução da receita municipal efetivamente arrecadada, cenários indicativos correspondentes a diferentes percentagens de participação, a estrutura de rendimentos dos agregados fiscais do concelho e a distribuição do IRS liquidado por escalões de rendimento.

c) Os elementos quantitativos utilizados têm origem, consoante a matéria, na execução orçamental do Município, nas Estatísticas do Rendimento ao Nível Local do Instituto Nacional de Estatística (INE) e nos dados estatísticos divulgados pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), sendo as respetivas fontes identificadas em cada ponto da análise.

d) Sempre que não se encontra disponível informação diretamente observada para o Município de Leiria, os resultados apresentados assumem natureza estimativa ou ilustrativa, sendo expressamente identificados os pressupostos utilizados e não se confundindo essas estimativas com dados municipais efetivamente apurados.



2.1. Regime da participação variável no IRS

a) Nos termos dos n.os 1 e 4 do artigo 26.º do RFALEI, o Município tem direito a uma participação variável até 5% na coleta líquida relevante dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no concelho. Quando seja deliberada uma percentagem inferior a 5%, a diferença entre a percentagem fixada e aquele limite máximo constitui uma dedução à coleta a favor do sujeito passivo, **desde que a respetiva liquidação tenha sido efetuada com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.**

b) O funcionamento do mecanismo pode sintetizar-se nos seguintes termos:

Situação	Participação do Município	Dedução ao sujeito passivo	Efeito da diferença face a 5%
Município fixa 5%	5% da coleta líquida relevante	Não existe	O Município recebe integralmente a participação legal máxima
Município fixa menos de 5% e estão reunidas as condições do n.º 4	Percentagem deliberada × coleta líquida relevante	(5% – percentagem deliberada) × coleta líquida relevante	A parcela não recebida pelo Município converte-se em dedução à coleta do sujeito passivo
Município fixa menos de 5% , mas não estão reunidas as condições do n.º 4	Percentagem deliberada × coleta líquida relevante	Não existe	A parcela correspondente à diferença não acresce à participação do Município

Fonte: n.º 5 do artigo 26.º do RFALEI. Nos seus termos, a inexistência da dedução à coleta não determina, em caso algum, um acréscimo à participação variável do Município.

c) Resulta deste regime que a fixação de uma percentagem inferior a 5% **não assegura uma correspondência integral entre a redução da receita potencial do Município e o benefício efetivamente obtido pelos sujeitos passivos.** Essa correspondência verifica-se quando existe coleta relevante e estão reunidas as condições legais para a aplicação da dedução; quando estas não se verificam, a diferença não reverte para o Município.

d) Acresce que, mesmo nos casos em que a dedução é aplicável, o benefício não é uniforme: é nulo quando não exista coleta relevante e, existindo coleta, o seu valor absoluto é proporcional à mesma. Consequentemente, **a redução da participação municipal não constitui um benefício universal dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no concelho nem um instrumento, pela sua própria configuração, especificamente dirigido aos agregados de menores rendimentos.**

e) A competência para deliberar sobre o exercício dos poderes tributários do Município pertence à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, nos termos dos artigos 25.º, n.º 1, alínea c), e 33.º, n.º 1, alínea ccc), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

2.2. Princípios orientadores da decisão

a) A faculdade conferida pelo artigo 26.º do RFALEI integra a autonomia financeira municipal, devendo o respetivo exercício observar os princípios aplicáveis à atividade administrativa e financeira das autarquias locais, designadamente os princípios da prossecução do interesse público, da boa administração — incluindo os critérios de eficiência e economicidade —, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e razoabilidade, bem como da estabilidade orçamental e da sustentabilidade financeira (Fonte: Constituição da República Portuguesa, artigo 266.º; Código do Procedimento Administrativo, artigos 4.º a 8.º; RFALEI, designadamente artigos 3.º, 5.º e 6.º).



b) Neste contexto, a apreciação das diferentes opções não deverá limitar-se à quantificação do montante global correspondente à redução da participação municipal, devendo igualmente considerar o objetivo concretamente prosseguido, a adequação da medida à sua realização, o universo efetivamente beneficiado, a distribuição do benefício, o impacto na receita municipal e o custo de oportunidade associado à afetação alternativa dos recursos públicos.

c) O artigo 26.º do RFALEI não associa à fixação de uma percentagem inferior a 5% um objetivo material específico de política pública. A eventual redução deve, por isso, ser apreciada em função dos efeitos concretos do mecanismo e dos objetivos que o Município pretenda prosseguir, ponderando o benefício proporcionado aos sujeitos passivos face ao correspondente impacto financeiro municipal.

2.3. Evolução e relevância financeira da participação municipal

a) A participação variável no IRS constitui uma fonte material de receita municipal. Nos últimos cinco exercícios completos, a receita efetivamente arrecadada apresentou a seguinte evolução:

Ano	Receita arrecadada	Variação anual
2021	€7.012.420,00	—
2022	€7.371.832,00	5,10%
2023	€8.161.851,00	10,70%
2024	€9.071.778,00	11,10%
2025	€8.945.425,00	-1,4%

Fonte: SNC-AP – execução orçamental da receita, rubrica “Participação variável no IRS”. Valores anuais efetivamente arrecadados. Mapas de execução orçamental; extrações consultadas em 28/08/2026.

b) A série evidencia que, entre 2021 e 2025, a receita arrecadada aumentou aproximadamente 27,6%, embora com evolução anual não uniforme. Após crescimento sucessivo entre 2021 e 2024, verificou-se em 2025 uma redução de cerca de 1,4%, não sendo, por isso, prudente assumir uma trajetória automática de crescimento desta fonte de financiamento.

c) A análise foi complementada pela comparação da execução acumulada até julho de 2026 com o período homólogo de 2025, utilizada apenas como indicador intercalar da evolução da receita:

Período	Receita arrecadada	Variação
Janeiro a julho de 2025	€4.879.320,00	—
Janeiro a julho de 2026	€5.531.302,00	13,40%

Fonte: SNC-AP – execução orçamental da receita, rubrica “Participação variável no IRS”. Períodos de 01/01/2025 a 31/07/2025 e de 01/01/2026 a 31/07/2026. Mapas de execução orçamental; extrações consultadas em 28/08/2026.

d) A execução acumulada até julho de 2026 apresenta, assim, uma evolução favorável, situando-se 13,4% acima do período homólogo de 2025. Este indicador tem, contudo, natureza intercalar e não permite antecipar que a variação observada se mantenha até ao encerramento do exercício, nem constitui previsão da participação municipal que resultará dos rendimentos de 2027.

e) A evolução observada evidencia a relevância desta receita para o financiamento municipal, devendo a eventual redução da percentagem de participação ser apreciada atendendo à respetiva materialidade financeira e ao efeito distributivo do benefício que lhe corresponde, analisados nos pontos seguintes.



2.4. Margem de decisão e cenários financeiros indicativos

a) O Município tem vindo a fixar a participação variável no IRS em 5%, correspondente ao limite máximo previsto no artigo 26.º do RFALEI. A decisão relativa aos rendimentos de 2027 pode, assim, consistir na manutenção daquela percentagem ou na sua redução, total ou parcial.

b) Para permitir a comparação da ordem de grandeza financeira das alternativas, utiliza-se como referência principal a previsão orçamental corrigida de 2026 da rubrica «Participação variável no IRS», no montante de **€9.482.235,00**, correspondente a uma participação de 5%. Trata-se da referência financeira mais recente disponível e não de uma previsão da receita que resultará dos rendimentos de 2027.

c) Mantendo constante aquela base exclusivamente para efeitos comparativos, cada redução de **1 p.p.** na participação municipal corresponde a uma diminuição indicativa de receita de aproximadamente **€1,90 milhões**; uma redução de **0,5 p.p.** corresponde a cerca de **€0,95 milhões**.

Participação municipal	Valor indicativo da participação	Redução da receita municipal face a 5%
5,0%	€9.482.235	—
4,5%	€8.534.012	€948.224
4,0%	€7.585.788	€1.896.447
3,5%	€6.637.565	€2.844.671
3,0%	€5.689.341	€3.792.894
2,0%	€3.792.894	€5.689.341
1,0%	€1.896.447	€7.585.788
0,0%	€0	€9.482.235

Fonte: Projeção linear, tendo por base a previsão orçamental corrigida de 2026 correspondente a uma participação de 5%. Os valores têm natureza meramente indicativa e pressupõem, apenas para efeitos comparativos, a manutenção da mesma base de coleta relevante.

d) A dimensão financeira da margem de decisão é, assim, significativa: mesmo uma redução de apenas 0,5 p.p. representaria, nesta ordem de grandeza, cerca de €0,95 milhões de menor receita municipal, enquanto uma redução de 1 p.p. representaria aproximadamente €1,90 milhões.

e) Estes montantes traduzem a redução potencial da participação municipal e **não devem ser automaticamente equiparados ao benefício efetivamente obtido pelos sujeitos passivos**, uma vez que, conforme analisado no ponto 2.1, a dedução depende dos pressupostos previstos no n.º 4 do artigo 26.º e a sua inexistência não determina o aumento da participação municipal, nos termos do n.º 5.

f) A utilização da receita efetivamente arrecadada em 2025 (€8,945 milhões) como referência alternativa conduziria a uma redução de aproximadamente €1,79 milhões por cada ponto percentual, próxima dos €1,90 milhões resultantes da previsão corrigida de 2026. Assim, os dois referenciais situam o **custo financeiro de cada ponto percentual de redução na ordem dos €1,8–1,9 milhões**.

2.5. Caracterização dos agregados fiscais e incidência do IRS

a) A avaliação das alternativas não se esgota no respetivo impacto sobre a receita municipal. Atendendo a que a redução da participação variável apenas se traduz em benefício para os sujeitos passivos relativamente aos quais exista coleta sobre a qual a dedução possa operar, importa analisar a estrutura dos agregados fiscais do concelho e, na medida permitida pelos dados disponíveis, a incidência efetiva do IRS.

b) Para esse efeito, recorre-se, em primeiro lugar, às Estatísticas do Rendimento ao Nível Local do INE, que permitem caracterizar a distribuição dos agregados fiscais do Município de Leiria por escalões de



rendimento bruto declarado, complementando-se posteriormente essa informação com dados da AT relativos à incidência e distribuição do IRS liquidado.

c) As duas fontes não representam universos estatísticos integralmente coincidentes, pelo que são utilizadas de forma complementar e não para estabelecer correspondências individuais entre rendimento declarado e imposto liquidado.

2.5.1. Município de Leiria – distribuição dos agregados por rendimento

a) As Estatísticas do Rendimento ao Nível Local do INE, elaboradas a partir de informação fiscal da AT, permitem caracterizar a evolução da distribuição dos agregados fiscais do Município de Leiria por escalões de rendimento bruto declarado entre 2022 e 2024:

Rendimento bruto declarado	2022	Peso 2022	2023	Peso 2023	2024	Peso 2024
< 10 000 €	18 233	26,1%	16 093	22,3%	15 235	20,5%
10 000 € a < 19 000 €	24 113	34,5%	25 815	35,7%	25 341	34,1%
19 000 € a < 32 500 €	15 040	21,5%	16 392	22,7%	17 454	23,5%
≥ 32 500 €	12 450	17,8%	13 924	19,3%	16 183	21,8%
Total	69 836	100,0%	72 224	100,0%	74 213	100,0%

Fonte: INE – «Agregados fiscais por localização geográfica e escalões de rendimento bruto declarado», Município de Leiria, 2022–2024. Os escalões apresentados resultam da agregação das classes publicadas pelo INE.

b) Entre 2022 e 2024 verificou-se um aumento de cerca de 6,3% do número de agregados fiscais abrangidos pelo indicador, de 69.836 para 74.213, acompanhado por uma alteração da respetiva distribuição por rendimento.

c) O peso dos agregados com rendimento bruto inferior a €10.000 diminuiu de 26,1% para 20,5%, enquanto os escalões de €19.000 a menos de €32.500 e de €32.500 ou mais aumentaram de 21,5% para 23,5% e de 17,8% para 21,8%, respetivamente. Em termos absolutos, o número de agregados no escalão mais elevado considerado aumentou de 12.450 para 16.183, cerca de 30,0%.

d) Não obstante esta evolução, em 2024 40.576 agregados, correspondentes a 54,7% do universo, apresentavam rendimento bruto declarado inferior a €19.000, pelo que mais de metade dos agregados fiscais abrangidos pelo indicador permanecia concentrada nos dois escalões inferiores considerados.

e) A evolução observada evidencia uma deslocação relativa da distribuição para escalões de rendimento mais elevados, mas não permite, por si só, determinar a incidência efetiva do IRS nem o universo que beneficiaria de uma redução da participação municipal. Essa análise exige informação sobre a existência e distribuição da coleta de IRS, considerada nos pontos seguintes.

f) Os valores do INE correspondem ao universo estatístico definido para este indicador e não devem ser interpretados como correspondendo ao número total de famílias residentes no concelho nem ao número de agregados com IRS liquidado. Nos termos da nota metodológica associada ao indicador, são ainda excluídos os agregados fiscais cujo rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado seja inferior a zero.

2.5.2. Distrito de Leiria e referência nacional

a) Os dados da AT permitem complementar a caracterização municipal com informação sobre a evolução dos agregados com IRS liquidado e da tributação efetiva no distrito de Leiria entre 2022 e 2024:



Indicador Distrito de Leiria	2022	2023	2024	Varição 2022-2024
Total de agregados	256 024	264 641	274 259	+7,1%
Agregados com IRS liquidado	149 019	152 068	151 678	+1,8%
Peso dos agregados com IRS liquidado	58,21%	57,46%	55,30%	-2,90 p.p.
IRS liquidado	552,316 M€	595,827 M€	588,218 M€	+6,5%
Taxa efetiva de tributação	10,99%	10,88%	9,70%	-1,29 p.p.

Fonte: AT – Dossier Estatístico de IRS 2022-2024, Mapas 16, 18, 19 e 20. O peso dos agregados com IRS liquidado corresponde ao quociente entre o número de agregados com IRS liquidado (Mapa 18) e o número total de agregados (Mapa 16).

b) Entre 2022 e 2024, o número total de agregados fiscais do distrito aumentou cerca de 7,1%, de 256.024 para 274.259, enquanto o número de agregados com IRS liquidado aumentou apenas 1,8%, de 149.019 para 151.678. Em consequência, a proporção de agregados com IRS liquidado diminuiu de 58,21% para 55,30%, uma redução de 2,90 p.p.. Esta evolução acentuou-se em 2024: apesar do aumento de 3,6% do número total de agregados face ao ano anterior, o número de agregados com IRS liquidado diminuiu ligeiramente, em cerca de 0,3%.

c) A evolução observada no distrito acompanha, em termos gerais, a tendência nacional. No conjunto do país, a proporção de agregados com IRS liquidado passou de 57,60% em 2022 para 57,22% em 2023 e 55,30% em 2024. O distrito de Leiria apresentava uma proporção ligeiramente superior à nacional em 2022 e 2023, convergindo em 2024 para um valor praticamente coincidente. A taxa efetiva de tributação diminuiu igualmente em ambos os referenciais, de 10,99% para 9,70% no distrito de Leiria e de 13,05% para 11,65% no conjunto nacional. A taxa efetiva distrital permaneceu, assim, inferior à nacional ao longo de todo o período, sem que os dados agregados disponíveis permitam identificar, por si só, os fatores explicativos dessa diferença.

d) A distribuição do IRS liquidado pode ainda ser analisada em função do rendimento bruto dos agregados. Para assegurar a comparabilidade com a estrutura de rendimentos apresentada para o Município de Leiria no ponto 2.5.1, os escalões divulgados pela AT foram agregados nos mesmos quatro grupos de rendimento, apresentando-se, para 2024, o peso de cada grupo no universo dos agregados com IRS liquidado e no montante total de imposto liquidado:

Rendimento bruto	Peso dos agregados com IRS liquidado	Peso no IRS liquidado
< 10 000 €	5,06%	0,34%
10 000 € – < 19 000 €	31,12%	4,84%
19 000 € – < 32 500 €	28,10%	10,99%
≥ 32 500 €	35,71%	83,83%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: AT – Dossier Estatístico de IRS 2022-2024, Mapas 23 e 24. Os escalões publicados pela AT foram agregados de forma a corresponder aos grupos de rendimento utilizados no ponto 2.5.1.

e) Os dados evidenciam uma concentração significativa do IRS liquidado nos escalões de rendimento mais elevados. Os agregados com rendimento bruto inferior a 19.000 € representavam 36,18% dos agregados com IRS liquidado, mas apenas 5,18% do imposto liquidado. Em sentido inverso, os agregados com rendimento igual ou superior a 32.500 € correspondiam a 35,71% dos agregados com imposto e concentravam 83,83% do IRS liquidado.



f) Dentro deste último grupo, a concentração acentuava-se nos rendimentos mais elevados: os agregados com rendimento superior a 100.000 € representavam apenas 3,69% dos agregados com IRS liquidado, mas eram responsáveis por 35,10% do imposto liquidado.

g) Esta distribuição é relevante para a análise da participação variável municipal, uma vez que o valor absoluto da dedução resultante de uma eventual redução da percentagem de participação depende da coleta sobre a qual a mesma incide.

2.6. Estimativa indicativa dos efeitos no Município de Leiria

a) A informação disponível não permite observar diretamente, para o Município de Leiria, a distribuição dos agregados com IRS liquidado por escalão de rendimento nem quantificar o benefício individual que resultaria de uma eventual redução da participação municipal. Para complementar a análise precedente, recorre-se, por isso, a exercícios de natureza estimativa e ilustrativa, construídos a partir da informação municipal do INE e dos dados estatísticos da AT.

b) A análise desenvolve-se em dois planos complementares: em primeiro lugar, estima-se o número de agregados do Município suscetíveis de apresentar IRS liquidado, aplicando à estrutura municipal de rendimentos as proporções nacionais observadas em cada escalão; em segundo lugar, apresenta-se uma ordem de grandeza do benefício individual associado a diferentes reduções da participação municipal, tomando como referência o IRS liquidado médio nacional dos agregados com imposto.

c) Os resultados obtidos não constituem dados observados do Município, previsões da receita municipal ou simulações de contribuintes concretos. Dependem dos pressupostos expressamente identificados em cada exercício e destinam-se apenas a apoiar a apreciação da incidência provável e da distribuição dos efeitos das alternativas consideradas.

2.6.1. Incidência estimada por escalão de rendimento

a) Para obter uma aproximação da incidência provável, aplicaram-se à estrutura de rendimentos efetivamente observada no Município as proporções nacionais de agregados com IRS liquidado em cada escalão, apuradas pela AT. A coincidência, em 2024, entre a proporção distrital e nacional de agregados com IRS liquidado (55,30 %) constitui um referencial de enquadramento da estimativa, sem transformar os resultados nacionais em dados observados do Município. O quadro seguinte apresenta, por escalão de rendimento, a aplicação dessas proporções aos agregados de Leiria e o correspondente número estimado de agregados com IRS liquidado:

Escalão de rendimento	Agregados de Leiria	Incidência nacional de IRS	Agregados estimados com IRS
< 5 000 €	5 445	10,26%	≈ 559
5 000 € – < 10 000 €	9 790	11,10%	≈ 1 087
10 000 € – < 13 500 €	12 281	37,35%	≈ 4 587
13 500 € – < 19 000 €	13 060	65,78%	≈ 8 591
19 000 € – < 32 500 €	17 454	76,54%	≈ 13 359
≥ 32 500 €	16 183	98,97%	≈ 16 017
Total	74 213	–	≈ 44 200

Fonte: Agregados de Leiria: INE, 2024. Incidência nacional de IRS: quociente entre o n.º de agregados com IRS liquidado (AT, Mapa 23) e o n.º total de agregados (AT, Mapa 21), por escalão. Estimativa estatística.



b) A aplicação deste método conduz a uma estimativa de aproximadamente 44 200 agregados com IRS liquidado, correspondentes a cerca de 59,6 % dos 74 213 agregados abrangidos pelo indicador municipal. Inversamente, cerca de 40,4% **não apresentariam, nesta aproximação, IRS liquidado e, nessa medida, não disporiam de imposto sobre o qual a dedução pudesse operar**. Este resultado é superior à incidência distrital/nacional de 55,30 %, o que é coerente com o maior peso relativo dos escalões de rendimento superiores observado no Município, mas permanece dependente do pressuposto de que, dentro de cada escalão, a incidência do IRS em Leiria é semelhante à observada a nível nacional.

2.6.2. Ordem de grandeza do benefício individual

a) Para tornar mais perceptível a materialidade do benefício individual, utiliza-se, a título meramente ilustrativo, o IRS liquidado médio nacional dos agregados com imposto em cada grupo de rendimento, aplicando-se a esse valor a redução correspondente a uma participação municipal de 4 % ou de 3 %. Esta grandeza não corresponde necessariamente à coleta líquida relevante para efeitos do artigo 26.º do RFALEI, pelo que os valores apresentados não representam o benefício efetivo de contribuintes concretos de Leiria.

Rendimento bruto	IRS liquidado médio nacional ¹	Benefício 5% → 4%	Benefício 5% → 3%
< 10 000 €	≈ 336 €	≈ 3 €	≈ 7 €
10 000 € – < 19 000 €	≈ 785 €	≈ 8 €	≈ 16 €
19 000 € – < 32 500 €	≈ 1 971 €	≈ 20 €	≈ 39 €
≥ 32 500 €	≈ 11 837 €	≈ 118 €	≈ 237 €

Fonte: Mapas 23 e 24 da AT (2024): IRS liquidado do grupo / n.º de agregados com IRS liquidado. O benefício corresponde, de forma meramente ilustrativa, a 1 % ou 2 % desse valor.

b) O exercício evidencia que a ordem de grandeza do benefício individual aumenta com o montante de IRS liquidado e, consequentemente, apresenta diferenças significativas entre grupos de rendimento. Tomando as médias nacionais apenas como referência ilustrativa, uma redução da participação municipal de 5 % para 4 % corresponderia a cerca de 3 € nos agregados com rendimento inferior a 10.000 €, 8 € entre 10.000 € e 19.000 € e 20 € entre 19.000 € e 32.500 €, enquanto no grupo de rendimento igual ou superior a 32.500 € ascenderia, em média, a cerca de 118 €. Numa redução para 3 %, aqueles valores seriam aproximadamente duplicados.

c) Estes resultados devem ser interpretados com especial prudência. Para além de o IRS liquidado não corresponder necessariamente à coleta líquida relevante para efeitos da participação municipal, os valores apresentados são médias nacionais e não refletem diretamente a situação dos agregados de Leiria. Com efeito, em 2024, o IRS liquidado médio por agregado com imposto no distrito de Leiria foi de aproximadamente 3.878 €, face a cerca de 5.043 € no conjunto nacional, pelo que as médias nacionais por escalão não devem ser tratadas como estimativas do benefício individual no Município.

2.7. Evidência técnico-científica

a) A análise distributiva desenvolvida nos pontos anteriores encontra suporte em investigação recente sobre os benefícios fiscais em sede de IRS em Portugal. Christl e Navarro Berdeal (2026), em estudo do Joint Research Centre da Comissão Europeia baseado em microsimulação EUROMOD², concluem que os

¹ Referência nacional; não representa média municipal de Leiria. O escalão ≥ 32 500 € é muito amplo e a respetiva média é fortemente influenciada pelos rendimentos mais elevados.

² Michael Christl e Silvia Navarro Berdeal, Tax expenditures and redistribution – The case of Portugal, JRC Working Paper Series on Taxation and Structural Reforms, 05/2026, European Commission, Joint Research Centre, JRC146412.



benefícios fiscais analisados se concentram predominantemente nos agregados de rendimento médio e apresentam efeitos redistributivos significativamente distintos consoante o instrumento considerado.

b) Em particular, os autores assinalam que o reduzido benefício relativo observado no primeiro decil de rendimento é compatível com a configuração de instrumentos como deduções e créditos fiscais não reembolsáveis, **cujo aproveitamento exige rendimento tributável suficiente**. Consequentemente, os agregados situados abaixo do limiar de tributação podem ficar total ou parcialmente excluídos dos respetivos efeitos. O estudo identifica ainda o Mínimo de Existência como o instrumento com perfil claramente progressivo e maior eficiência na redução da desigualdade e da pobreza, enquanto vários outros benefícios apresentam efeitos neutros ou regressivos.

c) O estudo não analisa especificamente o mecanismo da participação variável municipal no IRS previsto no artigo 26.º do RFALEI, pelo que as suas conclusões não podem ser diretamente transpostas para esse regime. Constitui, contudo, referência económica relevante quanto às limitações de focalização de instrumentos fiscais cujo benefício depende da existência de rendimento tributável ou imposto sobre o qual possam operar e quanto à necessidade de ponderar conjuntamente a incidência distributiva, o custo e a eficácia do instrumento face ao objetivo prosseguido.

d) Mais diretamente, o OECD Economic Survey: Portugal 2026³, no âmbito da análise dos benefícios fiscais em IRS, refere expressamente que os municípios podem abdicar de toda ou parte da respetiva participação de 5% no imposto e assinala que **estas opções municipais geram diferenciação sem forte justificação**. A OCDE recomenda, nesse contexto, uma avaliação abrangente dos benefícios fiscais em IRS, com especial atenção à eliminação, limitação ou revisão dos instrumentos de custo elevado ou insuficientemente focalizados.

2.8. Ponderação das alternativas

a) A decisão quanto à percentagem de participação variável no IRS deve resultar da ponderação conjunta da relevância financeira da receita, da ordem de grandeza do benefício proporcionado aos sujeitos passivos, do universo efetivamente suscetível de beneficiar de uma redução, da distribuição previsível desse benefício e da adequação do mecanismo aos objetivos de política municipal que se pretendam prosseguir. Para esse efeito, sintetizam-se os principais efeitos dos cenários de referência analisados, sem prejuízo da possibilidade legal de fixação de outras percentagens até ao limite de 5%:

Cenário	Impacto indicativo na receita municipal ⁴	Ordem de grandeza do benefício individual ⁵	Incidência do benefício	Apreciação
5%	Sem redução	—	Não existe dedução decorrente da participação variável	Preserva integralmente a receita municipal e mantém a opção adotada desde os rendimentos de 2012
4%	≈ -1,9 M€	≈ 3 € a 118 €	Apenas sujeitos passivos relativamente aos quais a dedução possa operar	Redução material de receita, com benefício não universal e limitada focalização nos agregados de menores rendimentos

³ OECD, OECD Economic Surveys: Portugal 2026, OECD Publishing, Paris, 2026, p. 44, DOI 10.1787/025b3445-en.

⁴ Valores meramente indicativos, mantendo constante a base utilizada no **ponto 2.4**.

⁵ Intervalo correspondente às médias ilustrativas apuradas para os grupos de rendimento considerados no **ponto 2.6.2**, com base no IRS liquidado médio nacional dos agregados com imposto. Não representa valores mínimos ou máximos individuais, nem estimativas de contribuintes concretos de Leiria.



Cenário	Impacto indicativo na receita municipal ⁴	Ordem de grandeza do benefício individual ⁵	Incidência do benefício	Apreciação
3%	≈ -3,8 M€	≈ 7 € a 237 €	Mesmo universo potencialmente beneficiário do cenário de 4%	Agrava significativamente o custo financeiro sem alterar as limitações de focalização do mecanismo

Fonte: Elaboração própria, com base na previsão orçamental corrigida de 2026 e na análise desenvolvida nos pontos 2.4 a 2.7.

b) A manutenção da participação em 5% preserva integralmente a receita municipal correspondente à participação legalmente prevista, mantendo a opção fiscal adotada pelo Município desde os rendimentos do ano de 2012. A redução da percentagem constitui, por sua vez, uma opção legítima de política fiscal municipal, traduzindo-se numa redução da participação municipal que, quando se encontrem reunidas as condições legalmente previstas, corresponde a uma dedução à coleta do sujeito passivo.

c) O custo financeiro dessa opção é material mesmo para reduções relativamente limitadas: tomando como referência a ordem de grandeza atualmente disponível, **uma redução para 4% representaria cerca de 1,9 milhões de euros de menor receita municipal e uma redução para 3% cerca de 3,8 milhões de euros.** Em contrapartida, o exercício ilustrativo desenvolvido no ponto 2.6.2 situa as médias do benefício individual dos diferentes grupos de rendimento **entre cerca de 3 € e 118 € numa redução para 4% e entre cerca de 7 € e 237 € numa redução para 3%**, evidenciando a significativa diferenciação do benefício em função do IRS liquidado.

d) A redução da participação não produz, contudo, um benefício universal nem uniforme. A estimativa efetuada no ponto 2.6.1 aponta, a título indicativo, para que **cerca de 59,6% dos agregados abrangidos pelo indicador municipal apresentem IRS liquidado e cerca de 40,4% não obtenham benefício direto.** Entre os agregados com imposto, **o benefício monetário depende da coleta relevante, pelo que tende a assumir valores absolutos superiores nos segmentos em que se concentra maior volume de IRS liquidado.**

e) Esta característica é particularmente relevante quando o objetivo considerado seja o apoio aos agregados economicamente mais vulneráveis. Os dados analisados mostram que **os grupos de menores rendimentos representam uma parcela significativa dos agregados, mas uma proporção reduzida do IRS liquidado, enquanto a maior parcela do imposto se concentra nos escalões superiores.** A evidência técnico-científica analisada no ponto 2.7 converge, em termos gerais, para a importância da focalização e da avaliação da eficiência distributiva dos instrumentos fiscais, sem que dela resulte uma conclusão direta quanto à percentagem que o Município deva fixar.

f) Assim, uma redução da participação poderá justificar-se caso o objetivo municipal seja proporcionar uma redução fiscal de carácter geral aos sujeitos passivos com coleta relevante, aceitando-se o correspondente custo financeiro e o perfil distributivo inerente ao mecanismo. Se, pelo contrário, o objetivo prioritário for apoiar especificamente os agregados de menores rendimentos ou em situação de maior vulnerabilidade económica, o mecanismo apresenta limitações relevantes de focalização, uma vez que uma parte desses agregados não beneficiará da medida e o benefício absoluto aumenta com a coleta sobre a qual a dedução opera.

g) Neste contexto, e considerando a materialidade financeira da receita, a inexistência de um benefício universal, a distribuição estimada dos seus efeitos e as limitações de focalização identificadas, **não se evidenciam, numa perspetiva técnico-financeira e distributiva, vantagens que recomendem a redução generalizada da participação municipal relativamente aos rendimentos de 2027.** Esta apreciação não prejudica a natureza político-deliberativa da decisão nem a possibilidade de serem prosseguidos objetivos de política fiscal municipal distintos dos especificamente analisados.



3. Conclusões

a) Os municípios podem fixar a participação variável no IRS até ao limite de 5%, devendo comunicar à AT, até 31 de dezembro de 2026, a percentagem aplicável aos rendimentos de 2027;

b) O Município de Leiria mantém a participação em 5% desde os rendimentos de 2012;

c) A participação variável no IRS representou €8.945.425,00 de receita efetivamente arrecadada em 2025 e, até 31 de julho de 2026, ascendia a €5.531.302,00, mais 13,4 % do que em igual período de 2025, **evidenciando a materialidade desta receita no financiamento municipal;**

d) Na ordem de grandeza atualmente disponível, cada ponto percentual de redução corresponde a cerca de 1,9 milhões de euros de **menor** receita municipal, **pelo que uma redução para 4 % representaria aproximadamente 1,9 milhões de euros e para 3 % cerca de 3,8 milhões de euros;**

e) A redução da participação não constitui um benefício universal, uma vez que apenas produz efeito quanto aos sujeitos passivos relativamente aos quais **exista coleta relevante e se encontrem reunidas as condições legalmente previstas para a dedução;** quando estas não se verificarem, a diferença face aos 5 % não acresce à participação municipal;

f) **Os dados estatísticos evidenciam uma distribuição fortemente diferenciada do IRS liquidado:** em 2024, a nível nacional, os agregados com rendimento bruto inferior a 19 000 € representavam 36,18 % dos agregados com IRS liquidado, mas apenas 5,18 % do imposto, enquanto os agregados com rendimento igual ou superior a 32 500 € representavam 35,71 % daqueles agregados e concentravam 83,83 % do IRS liquidado;

g) A aplicação da incidência nacional por escalão à estrutura efetivamente observada dos agregados fiscais de Leiria produz uma **estimativa indicativa de cerca de 59,6 % de agregados com IRS liquidado e 40,4 % sem benefício direto**, sem que estes valores possam ser apresentados como dados municipais observados;

h) **O exercício relativo à ordem de grandeza do benefício individual evidencia igualmente diferenças significativas entre grupos de rendimento:** numa redução da participação para 4 %, as médias ilustrativas apuradas situam-se entre cerca de 3 € e 118 € e, numa redução para 3 %, entre cerca de 7 € e 237 €, não correspondendo estes intervalos a valores mínimos ou máximos individuais nem a estimativas de contribuintes concretos de Leiria;

i) A evidência estatística e técnico-científica analisada reforça a **importância de avaliar os instrumentos fiscais em função da respetiva incidência distributiva, custo e focalização.** Embora os estudos considerados não determinem a percentagem municipal a fixar, sustentam a existência de limitações nos instrumentos fiscais cujo benefício depende da existência de rendimento tributável ou imposto suficiente, quando o objetivo prosseguido seja especificamente o apoio aos agregados economicamente mais vulneráveis;

j) **Uma redução da participação municipal pode constituir uma opção legítima de política fiscal de carácter geral**, caso se pretenda proporcionar uma redução fiscal aos sujeitos passivos com coleta relevante e se aceite o correspondente custo financeiro e perfil distributivo; **apresenta, contudo, limitações relevantes enquanto instrumento especificamente dirigido aos agregados de menores rendimentos;**

k) **Face à materialidade financeira da receita, ao carácter não universal do benefício, à distribuição estimada dos seus efeitos e às limitações de focalização identificadas, não se evidenciam, numa perspetiva técnico-financeira e distributiva, vantagens que recomendem a redução generalizada da participação municipal relativamente aos rendimentos de 2027, sem prejuízo da natureza político-deliberativa da decisão e da possibilidade de serem prosseguidos objetivos de política fiscal distintos dos especificamente analisados.**



4. Propostas

Atento o exposto, propõe-se que a Câmara Municipal, ao abrigo do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, delibere:

a) Propor à Assembleia Municipal, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, conjugados com a alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, a fixação em 5 % da participação variável do Município no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativamente aos rendimentos do ano de 2027;

b) Solicitar à Assembleia Municipal que a respetiva deliberação seja aprovada em minuta, para produzir efeitos imediatos, nos termos dos n.os 3 e 4 do artigo 57.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual;

c) Determinar que, após a deliberação da Assembleia Municipal, seja efetuada a respetiva comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira, por via eletrónica, até 31 de dezembro de 2026, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

À consideração superior.

A Chefe da Divisão de Controlo da Receita

Patrícia Alexandra Ferreira Alves
CHEFE DE DIVISÃO MUNICIPAL
02-09-2026

Assinatura Digital Certificada 1

(em regime de substituição – Despacho n.º 165/2025, de 30 de dezembro)

Parecer:	Despacho: Concordo com o teor da presente informação, bem como com as propostas apresentadas. À Câmara Municipal, para os devidos efeitos. O Presidente da Câmara Municipal Gonçalo Nuno Bertolo Gordalina Lopes PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL 02-09-2026 Assinatura Digital Certificada
------------------------	---