



ESPECIAL

# FISCALIDADE EM 2020

## O QUE MUDA PARA AS FAMÍLIAS E EMPRESAS

O Orçamento do Estado para 2020 traz mudanças cirúrgicas a nível de fiscalidade. O Jornal Económico explica as principais alterações nos impostos diretos e indiretos e o impacto para as contas públicas.



### ENTREVISTA

**Jaime Esteves**

Tax Partner da PwC

**“Quadro de exagerada pressão fiscal não foi ainda revertido”** ● II



### INFOGRAFIA

**Tabelas de retenção na fonte de IRS a aplicar este ano** ● X

### FÓRUM

**Como avalia as medidas fiscais do Orçamento do Estado para 2020** ● XII

# ORÇAMENTO COM POUCAS ALTERAÇÕES

## COMO AVALIA AS MEDIDAS FISCAIS DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2020?



**PEDRO MARINHO FALCÃO**  
Advogado de direito fiscal, Sócio da Cerejeira Namora, Marinho Falcão

Contrariando a tendência do enraizado défice orçamental, a proposta do OE2020 surpreende ao apresentar valores que se traduzem num saldo orçamental positivo, propondo atingir, nos 12 meses concluídos em dezembro de 2020, um excedente orçamental de 0,2% do PIB. Contudo, a par do indicador de crescimento que agora se apresenta, e como "reverso da moeda", os portugueses serão confrontados, novamente, com um aumento da carga fiscal, com maior impacto, designadamente, no setor da tributação do imobiliário. Destaca-se a proposta de revogação da isenção de IMI concedida aos prédios classificados como monumentos nacionais e os prédios classificados como de interesse público ou municipal, a criação de uma nova taxa de IMT para as grandes transações de prédios habitacionais e um agravamento da tributação dos rendimentos provenientes de imóveis localizados em áreas de contenção e que estejam dedicados à atividade de alojamento local. Olhando para as alterações fiscais positivas com maior impacto, merece destaque, em sede de IRS, a atualização dos limites dos escalões em 0,3%, que aparenta uma possível poupança para as famílias, e a que tem assumido um papel de maior destaque, a isenção parcial da tributação dos rendimentos auferidos pelos jovens em idades compreendidas entre os 18 e os 26 anos, que ingressem pela primeira vez no mercado de trabalho. No entanto, as projeções conhecidas para a inflação em 2020 rondam a taxa de 1%, o que significa que o custo de vida deverá subir na mesma proporção. A confirmarem-se tais projeções, à mingua daquelas que eram as expectativas de desagregamento fiscal para a classe média anunciadas pelo Governo, para o ano de 2020, a folga orçamental anunciada na proposta do OE irá traduzir-se, na prática, numa redução do poder de compra das famílias. Em sede de IRC, o Governo propõe alterações que beneficiam as micro e pequenas empresas, com uma descida da taxa de IRC, destacando-se para as médias empresas as alterações introduzidas ao limite dos lucros reinvestidos que podem ser

deduzidos em sede de IRC. É certo que as medidas legislativas agora apresentadas e que informam a proposta do OE para 2020, apontam para um cenário de redução da dívida e melhoria das contas públicas. Porém, o Governo poderia ter ido mais além, ao apresentar um excedente orçamental tão otimista em detrimento da implementação de novos estímulos para o fortalecimento do tecido empresarial e para o crescimento da economia portuguesa.



**LUÍS BELO**  
Líder da área fiscal da Deloitte

O OE 2020 é caracterizado pela manutenção do status quo fiscal e peca por alguma falta de ousadia, não havendo lugar à criação de estímulos que promovam um reforço da poupança das famílias e medidas destinadas ao aumento da competitividade fiscal das empresas e atração de investimento oriundo do exterior. Não é ainda expectável que as discussões na especialidade venham a modificar de uma forma apreciável o conjunto das medidas fiscais já conhecidas e divulgadas, merecendo ainda ser destacado pelo impacto orçamental ao nível da quebra de receitas o facto de uma hipotética aplicação da taxa intermédia do IVA depender da aprovação do Comité do IVA em Bruxelas. A rigidez da despesa pública e o facto de não se privilegiar uma descida da carga fiscal irão contribuir para que possamos, pela primeira vez em democracia, apurar um excedente orçamental de 0,2% do PIB, situação que terá reflexos, quer no decréscimo nominal da dívida pública, quer do rácio dívida pública/PIB que se aproximará de 116%. Iremos continuar a estar confrontados com um elevado nível de tributação sobre as pessoas singulares e as empresas, que ascende a cerca de 35% do PIB, com um peso crescente e maioritário dos impostos indiretos e um alargamento de impostos e contribuições – v.g. contribuições sobre as embalagens de uso único e sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS – que tornam o sistema fiscal cada vez mais complexo. Sem analisarmos em detalhe a generalidade das medidas fiscais que irão vigorar em 2020 e a confirmar-se a manutenção e aprovação na especialidade do elenco das medidas divulgadas aquando da apresentação da Proposta de Lei do OE2020, interessa salientar que as tímidas medidas, com uma despesa fiscal modesta e um impacto reduzido, traduzem-se ao nível do IRS numa atualização dos escalões do IRS em 0,3%; num incentivo à natalidade que prevê um aumento das deduções a

coleta por dependente até aos 3 anos para 900 por dependente; na criação de um incentivo para os mais jovens, entre os 18 e os 26 anos, aquando da sua integração no mercado de trabalho que permite uma isenção de IRS de 30%, 20% e 10% nos 3 primeiros anos após a conclusão de qualificações de nível 4 ou superior. Relativamente às empresas e igualmente com um impacto extremamente limitado, destacam-se o aumento do limite máximo de lucros retidos e reinvestidos para as micro e PMEs que passa de 10 milhões de euros para 12 milhões de euros, alargando-se simultaneamente o prazo de reinvestimento e o leque das aplicações relevantes; o aumento de 15 mil para 25 mil, aplicável a PMEs, do limite máximo da matéria coletável ao qual é aplicável a taxa de 17%, a exemplo do que sucederá com as micro e PMEs que exerçam atividades em territórios do interior em que a taxa será de 12,5% para a matéria coletável até 25 mil. Sublinha-se que estão previstas várias medidas que penalizarão fortemente o setor imobiliário, havendo a destacar um aumento da tributação em IRS e IRC dos rendimentos auferidos no âmbito do regime simplificado de tributação para os imóveis que estejam situados em áreas de contenção, passando o rendimento sujeito a imposto dos atuais 35% para 50%; um incremento em 1,5% da taxa de IMT aplicável à aquisição de imóveis habitacionais de valor superior a 1 milhão de Euros; um agravamento substancial do IMI nas zonas de pressão urbanística como medida para incentivar a construção de habitação; a revogação da isenção do IMI aplicável a prédios classificados como monumentos nacionais e de interesse público ou de interesse municipal. Porque interessaria dotar o sistema fiscal Português de uma maior competitividade fiscal – Portugal manteve-se no ano passado na 34ª posição do ranking mundial de competitividade do Fórum Económico Mundial ao passo que desceu seis lugares no ranking da competitividade do IMD, para a 39ª. posição – e de uma dinâmica mais *pro business*, poderia ponderar-se a adoção de medidas mais ousadas tendentes nomeadamente a promover o investimento e a atração de investimento – v.g. redução das taxas de IRC e das Derramas Municipal e Estadual, redução e/ou eliminação generalizada das taxas de tributação autónoma, alargamento do prazo de reporte de prejuízos, criação de novos estímulos ao (re)investimento e generalização do regime de dedução de lucros retidos e reinvestidos, alargamento dos critérios de elegibilidade para feitos de aplicação do regime de participação exemption a dividendos e mais-valias, flexibilização das regras que restringem a dedução de encargos financeiros, eliminação progressiva das várias contribuições setoriais.



**TIAGO ALMEIDA VELOSO**  
Tax Partner da Baker Tilly

Com base na proposta do OE2020, pode-se afirmar que não estão previstas alterações fiscais de aplicação generalizada à população com impacto relevante. No contexto da apreciação na especialidade, já foram veiculadas algumas medidas, propostas pelos partidos políticos, que podem vir a ser incluídas no texto final do Orçamento. Saliente a possibilidade do regime especial dos residentes não habituais (RNH) poder passar a prever uma taxa fixa de 10%, sobre as pensões auferidas no estrangeiro, quando atualmente essas pensões estão isentas de IRS. Esta medida permitirá apaziguar as críticas internacionais a este regime por, atualmente, estes contribuintes poderem não pagar impostos sobre as pensões, nem em Portugal, nem no país de origem. Assim, a aplicação desta taxa de 10% pode permitir a manutenção da não tributação nos países da fonte e uma tributação a uma taxa competitiva em Portugal. Das medidas apresentadas na proposta do OE, constata-se que um dos setores mais afetados é o do imobiliário, com especial incidência no alojamento local. Em resultado do OE, a tributação incidente sobre a atividade do alojamento local pode vir a triplicar, face a 2016. Por outro lado, o IMT devido pela aquisição de imóveis de valor superior a 1 milhão de euros pode aumentar 25%. Estas três medidas podem ter um impacto significativo no mercado imobiliário, em especial em Lisboa, Porto e Algarve. Foi a introdução do regime dos RNH e a proliferação do alojamento local (a par do regime dos vistos gold) que permitiu que os sectores do imobiliário e construção melhorassem os seus indicadores nos últimos anos. Ainda que se possa (ou deva) defender uma estabilização dos preços do imobiliário em Portugal, após anos de forte crescimento, deve-se certamente evitar uma nova crise nestes sectores.



**LUÍS MAGALHÃES**  
Partner e Head of Tax da KPMG

Conforme tem sido reconhecido pela generalidade dos especialistas em política fiscal e em macroeconomia, a Lei do OE não é necessariamente o "momento" mais adequado para introduzir medidas estruturalmente relevantes em matéria tributária, uma vez que estas aconselham níveis de ponderação e preparação inconciliáveis com a dinâmica – política e legislativa – a que está

sujeita a preparação e aprovação. Por outro lado, e como também é reconhecido, a estabilidade ou, talvez melhor, a previsibilidade legislativa em matéria fiscal representa um valor apreciado pelos agentes económicos. Nessa medida, o facto de a proposta de Lei do OE2020 não conter medidas estruturalmente "disruptivas" em matéria fiscal não é, em si, um aspecto relevante. O que releva, isso sim, é saber se, face à muito elevada carga fiscal a que estão sujeitas as famílias e as empresas, a necessidade de estimular o crescimento económico (designadamente, utilizando a política fiscal de forma apropriada), à possibilidade/necessidade de reforçar os níveis de eficácia da Autoridade Tributária e dos Tribunais (antecipando e combatendo a fraude e evasão fiscais) mas tendo, também, presentes os constrangimentos orçamentais, haverá "espaço" para – no âmbito da preparação do OE ou numa outra oportunidade – adoptar algumas medidas que permitam atingir aqueles objectivos. Sobre estes pontos, a nossa opinião é a de que será possível e desejável adoptar medidas que, depois de ponderadas e avaliadas do ponto de vista orçamental e operacional, contribuam para a prossecução daqueles objectivos.



**DIOGO BERNARDO MONTEIRO**  
Sócio responsável pelo departamento de Direito Fiscal da FCB Sociedade de Advogados

Reforça-se a receita fiscal, já que a proposta de OE2020 apresentada pelo Governo prevê que o peso dos impostos deverá subir de 34,7% para 35% do PIB. Podemos destacar o incentivo às PMEs, a aposta no sector da Habitação e o cerco ao Imobiliário. No que às PMEs diz respeito, o Governo pretende aplicar a taxa reduzida de 17% aos primeiros 25 mil de matéria colectável (em vez dos actuais 15 mil) e, paralelamente, reduzir essa mesma taxa para 12,5% no caso de empresas que exerçam as suas actividades em territórios do interior. A habitação é apresentada como uma prioridade deste executivo. Propõe-se uma isenção de IRS e de IRC para os proprietários que optarem por colocar os seus imóveis em Programas Municipais de oferta para arrendamento, à semelhança do que sucede no Programa de Arrendamento Acessível. Por outro lado, os rendimentos do Alojamento Local situados em zonas de contenção (a definir pelos Municípios) poderão sofrer um agravamento na sua tributação em cerca de 43%, já que, no âmbito dos regimes simplificados de IRS e IRC, o rendimento tributável / matéria colectável destas actividades passa a corresponder a 50% do rendimento bruto, em vez do actual coeficiente de 35%. O setor imobiliário

## ESPECIAL FISCALIDADE EM 2020

será penalizado. Prevê-se o fim da isenção de IMI dos imóveis localizados em centros históricos classificados como monumentos nacionais e dos prédios individualmente classificados como de interesse público ou municipal; os prédios em ruínas bem como os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua tal aptidão para o uso habitacional passam a estar elencados na norma que agrava a taxa de IMI para prédios devolutos há mais de dois anos, localizados em zonas de pressão urbanística; surge uma nova taxa de IMT de 7,5%, aplicável à aquisição de imóveis para habitação, cuja base tributável seja superior a 1.000.000. Prevê-se, finalmente, que os escalões de IRS tenham uma atualização de 0,3%, que se repercute no valor do rendimento coletável a partir do qual há lugar a tributação (sobe de 7.091,00 para 7.112,00), embora essa actualização fique aquém da subida da taxa de inflação. Enfim, trata-se de uma proposta de Orçamento de continuidade, que não apresenta grandes rupturas fiscais. Contudo, teremos ainda de aguardar por eventuais alterações na especialidade, incluindo aquelas que resultem das negociações com os partidos de esquerda e, possivelmente, com os três deputados do PSD/Madeira.



**VERA FIGUEIREDO**  
Advogada,  
Coordenadora  
Associada da  
Luiz Gomes  
& Associado

Em sede de IRS há medidas simbólicas com benefícios para jovens: na entrada no mercado de trabalho e durante os três primeiros anos, consagra-se a descida do IRS. O impacto desta medida será limitado, dado o nível salarial destes trabalhadores. De referir mais uma alteração da tributação dos rendimentos do alojamento local, cujo coeficiente passa de 0,35 para 0,50, no caso de moradias ou apartamentos localizados em área de contenção. Penalizam-se, assim, os pequenos empresários que se dedicam à atividade de alojamento local, ao mesmo tempo que se consagra uma isenção de IRS para os ganhos obtidos com imóveis transferidos da atividade de alojamento local para o arrendamento. São medidas disciplinadoras do alojamento local no centro das grandes cidades, que tem vindo a comprimir as opções disponíveis para arrendamento. Contudo, a referida isenção de IRS para os ganhos resultantes da transferência de imóveis do alojamento local para o arrendamento parece, ainda assim, insuficiente para contrariar a tendência. No que respeita à tributação das empresas, a descida da taxa de IRC de 21% para 17% para as empresas com lucros até 25 mil também se pode entender como mais uma medida simbólica. Sem impacto para a maior parte das empresas será o reforço do montante relevante (de 10 milhões

para 12 milhões) do benefício fiscal para as empresas que reinvestam lucros (DLRR) e o alargamento do regime de tributação da cessão ou utilização temporária de patentes/direitos de propriedade industrial à cessão de direitos de autor sobre programas de computador (*software*). Refira-se, ainda, a tão falada redução da taxa na energia em função do consumo, mas que estará ainda sujeita a aprovação do Comité do IVA, e as alterações/simplificações no regime de regularização nos créditos de cobrança duvidosa. Por último, pela negativa, destaca-se o aumento para 7,5% da taxa de IMT aplicável às aquisições de imóveis de valor superior a um milhão, o que poderá afetar negativamente o mercado imobiliário.



**FRANCISCO CARVALHO FURTADO**  
Consultor Fiscal  
da AAMM

O OE2020 corporiza, uma vez mais, diversas alterações aos diversos códigos tributários. Embora, como vimos apontando há já vários anos, não seja a melhor técnica legislativa a verdade é que este tem sido um costume nas últimas décadas. É por este motivo que se estranha, e critica, que o Governo se encontre num exercício de "desorientação" legislativa relativamente a concretos aspectos críticos e essenciais à competitividade fiscal de Portugal. Com efeito, no que se refere ao regime dos residentes não habituais, que se tem mostrado essencial na recuperação de diversos sectores de actividade e razão de criação de emprego em diversos locais do país, nada é referido na proposta de Orçamento de Estado conhecida. Não obstante, têm sido abundantes as notícias de que o Governo prepara um pacote legislativo para modificar o referido regime. Legislar nos bastidores, além de criticável do ponto de vista de política legislativa, cria grave incerteza nos operadores económicos sendo que diversos projectos e decisões de investimento têm já sido colocadas em suspenso por força destas notícias. Impõe-se, pois, transparência de forma a que os operadores económicos possam, com segurança, apostar e investir em Portugal. No que ao sector imobiliário respeita vemos com alguma preocupação a proposta de aplicação de uma nova taxa de imposto em IMT – de 7,5% –, para as operações em que o valor tributável seja superior a 1.000.000,00. Além de representar um aumento de 25% na carga tributária é um factor dissuasor de investimentos no sector imobiliário. De igual modo, as propostas de alteração no âmbito da tributação do alojamento local implicam um agravamento injustificado. Este sector de actividade, que se tem mostrado dinâmico e gerador de emprego, resulta de um regime fiscal favorável que implementou um círculo virtuoso, já que incluiu na economia real (e logo tributou) actividade que se encontravam a ser exercidas informalmente. Este círculo virtuoso

pode, agora, ser alterado por um "círculo vicioso" desde que o aumento da carga tributária crie nos agentes económicos a percepção de que o risco do incumprimento pode compensar. No âmbito do IRS não se verificam alterações significativas sendo a alteração dos limites dos escalões o reflexo, previsto, da inflação para o ano em causa. Não obstante há que assinalar a proposta de isenção parcial para rendimentos de salários (categoria A) auferidos por jovens com idades entre os 18 e 26 anos. Por fim, no âmbito do IRC a estabilidade parece ser a palavra de ordem, inexistindo alterações de monta, mas com esclarecimentos relevantes no que à neutralidade fiscal no trespassse respeita. Tudo ponderado, este orçamento de Estado em si mesmo caracteriza-se, na perspectiva fiscal, por ser um documento de estabilidade da, já elevada, carga tributária vigente em Portugal. Não obstante, tendo em consideração o exercício de desorientação legislativa, a não inclusão da totalidade das alterações previstas para diversos regimes tributários é motivo de ansiedade para os operadores económicos e de estagnação das decisões de investimento o que não se pode deixar de criticar. Infelizmente, uma vez mais, o contribuinte e a actividade económica não foram colocados em primeiro lugar, sendo preferidos em razão da arrecadação (teórica) de receita.



**LUÍS MARQUES**  
Tax Leader da  
EY Portugal

Ao nível das empresas poder-se-á dizer que o OE 2020, tendo por base o conteúdo da Proposta de Lei apresentada no Parlamento no passado dia 16 de dezembro de 2019, não irá trazer medidas fiscais com um alcance muito relevante. É um Orçamento que visa manter o nível de tributação das empresas, onde se perspectivam algumas alterações técnicas pontuais (v.g. extensão do regime de tributação especial – i.e. tributação em apenas 50% - aplicável aos rendimentos da propriedade industrial aos derivados da exploração dos direitos de autor sobre programas de computador) mas que o alcance será pouco expressivo no tecido empresarial Português. Será ao nível das PME's que o OE2020 apresenta alguns sinais de "alívio fiscal", na medida em que se perspetiva que a taxa reduzida de IRC de 17% passe a ser aplicável aos primeiros 25 mil de matéria coletável face aos atuais 15 mil. Esta medida pode representar uma poupança máxima anual de 400. Ainda que não seja um valor significativo, tal facto pode ser visto como um sinal positivo. Neste capítulo, e igualmente para as PME's, merece igual destaque o acréscimo da dedução fiscal relativa aos lucros retidos e reinvestidos de 10 milhões de Euros para 12 milhões de Euros. Poder-se-á dizer que este Orçamento acabou por assentar numa estratégia que está em linha

com documentos anteriores apresentados pelo Executivo, e por essa razão, afirmar que o mesmo assentou numa política de estabilidade fiscal, cuja ausência é muitas vezes criticada por parte das famílias e empresas. O recente *Survey* conduzido pela EY, e cujos resultados foram apresentados no início do mês de dezembro de 2019, expressavam esse sentimento (i.e. falta de estabilidade do sistema fiscal Português) e portanto, a este nível, poder-se-á afirmar que o objetivo foi atingido. No que concerne às áreas em que o Executivo poderia ter ido mais longe, merece alguma reflexão o facto de não existirem sinais de que o regime atual da derrama estadual possa vir a ser revisto, uma vez que as condições de exceção de execução que justificaram a sua inclusão no Código do IRC (i.e. período da Troika) já não se verificam, bem como uma eventual descida da taxa nominal do IRC, dando assim expressão às recomendações do grupo de trabalho constituído para efeitos da reforma do IRC em 2013 / 2014 e ainda uma revisão do atual regime das tributações autónomas (ainda que no texto da Proposta de Lei do OE 2020 se proponha uma ligeira alteração ao nível do primeiro escalão das viaturas ligeiras de passageiros).



**ANABELA SILVA**  
People  
Advisory  
Services  
Leader da EY  
Portugal

Para as famílias portuguesas, e em matéria de IRS, a Proposta de Lei do OE 2020 não contempla alterações com um impacto significativo. De entre as principais medidas, salienta-se a atualização dos escalões de rendimento coletável em 0,3%, não se contemplando, contudo, o tão falado desdobramento dos escalões de rendimento coletável, pelo que a carga fiscal que incide sobre as famílias portuguesas continua a ser bastante elevada, sobretudo no que se refere à classe média. Em matéria de deduções, de salientar o aumento da dedução, a partir do segundo dependente, para as famílias que tenham dois ou mais dependentes a seu cargo que não ultrapassem três anos de idade até 31 de dezembro do ano a que respeita o imposto (medida de alcance restrito, mas que será bem-vinda para os agregados familiares nestas condições). A Proposta de Lei do OE 2020 introduz ainda um novo incentivo destinado aos jovens, entre os 18 e os 26 anos, que não sejam considerados dependentes, que iniciem o seu percurso no mercado de trabalho, e que auferam rendimentos brutos anuais do trabalho dependente inferiores a Euro 29.179. Este novo incentivo traduz-se numa isenção parcial de IRS de 30% no primeiro ano, de 20% no segundo ano e de 10% no terceiro ano, com os limites de Euro 3.291, Euro 2.194 e Euro 1.097, respetivamente. Entre os contribuintes que saem penalizados com esta Proposta, encontram-se os que auferem rendimentos de alojamento local na modalidade de

moradia ou apartamento, localizados em área de contenção, dado o aumento proposto do coeficiente de determinação do rendimento tributável aplicável no regime simplificado, dos atuais 0,35 para 0,5, o que irá traduzir-se, para os contribuintes com rendimentos desta natureza, num agravamento significativo da tributação, fruto da pressão imobiliária que se tem vindo a sentir nalgumas áreas.



**JOANA CUNHA D'ALMEIDA**  
Sócia responsável  
pelo  
departamento  
de Direito Fiscal  
da Antas da  
Cunha Ecija

Portugal assumiu o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050 e a meta de 47% de energia de fonte renovável no consumo de energia até 2030. É neste contexto que será aprovado o OE2020. O tema é gerador de aceso debate, quer devido à percepção de iniquidade na tributação ambiental, quer em face da dicotomia ambiente/competitividade, numa União Europeia nem sempre harmonizadora. É este Orçamento reflexo das políticas ambientais necessárias às metas propostas ou está a fiscalidade ambiental a representar o papel de bode expiatório para o aumento de receita fiscal? Entre as principais OE2020 com impacto nos bolsos dos contribuintes estão: a aquisição de carros elétricos, mantendo-se o valor do incentivo - 3 000 (pessoas singulares) e 2 250 (empresas); o IVA de viaturas elétricas, com a dedução do IVA nas despesas com energia elétrica para veículos elétricos e híbridos *plug in*; a electricidade a taxas reduzidas, com a aplicação de taxas de IVA de 6% e 13% (continente) aos fornecimentos com potência contratada de baixo consumo; no IRS, a dedução à coleta do IRS (limite de 1.000), de despesas com unidades de produção renovável para autoconsumo - painéis solares - e aquecimento com eficiência energética A; no ISV, novos escalões na componente ambiental (emissões de CO<sub>2</sub>). Por fim, nas embalagens de uso único, a contribuição a pagar pelo consumidor final.