



# ORÇAMENTO QUE SEGUE TENDÊNCIA DOS ANTERIORES

O Jornal Económico ouviu as opiniões de de quatro especialistas, a respeito do Orçamento do Estado para 2019.

## QUE BALANÇO FAZ DO OE2019, A NÍVEL DA FISCALIDADE SOBRE AS FAMÍLIAS E DAS EMPRESAS?

vinda e consensualmente aceite pelas empresas portuguesas, poderá vir a ser prejudicada por um conjunto de medidas que continuam ainda em cima da mesa e que preveem, designadamente, a adição de um novo escalão de tributação em sede de derrama estadual, o qual virá acentuar a carga fiscal (já elevada) incidente sobre os sujeitos passivos que atingem elevados volumes de lucros tributáveis. Em suma, perante tanta incerteza, e parafraseando um já célebre desportista, prognósticos relativos aos impostos a pagar em 2019, só no fim do jogo.



**JOÃO ESPANHA**  
Partner da Espanha e Associados

Quando o Professor Vítor Gaspar anunciou o "enorme aumento de impostos", percebemos que, por muito boas intenções que se tenha, a realidade (que é uma maçada) fala sempre mais alto. Não havia tempo para trabalhar do lado da despesa: a situação desesperada exigia medidas drásticas do lado da receita, pelo que, estando quase esgotada a margem de manobra no IVA, restava recorrer à outra *cash cow* do Orçamento: o IRS. Que, se já não se recomendava enquanto tributo ordenado, deixou de ser, na prática, aquilo que a Constituição exigia: um imposto único, progressivo e personalizante. Mergulhados na crise, perguntaram-me então qual seria a próxima tábua de salvação orçamental; não sendo especialista em Finanças Públicas, respondi que, provavelmente, veríamos um mix de aumentos pontuais de impostos indirectos, taxas e taxinhas, e a criação de novos tributos. Alguns anos depois, proclamado o fim da crise e da austeridade (?), estaria na altura de reverter o estado de emergência fiscal. Mas, o que mudou?

Ouçou louvar os orçamentos da 'geringonça' por promoverem a estabilidade fiscal, a qual, verdade seja dita, poderia ser uma virtude. Sucede que a estabilidade não é um fim em si mesmo. Se a estabilidade significa a manutenção/reforço de um ambiente fiscal em que quase todo o rendimento disponível é extorquido aos contribuintes (seja pelos impostos directos seja, sobretudo, pelos indirectos – mais uma manifestação de que o calculismo prevalece sobre a ideologia), pouco sobra para poupança. E, se bem me recordo, a equação fundamental da economia é  $S = I$ , ou seja, sem poupança, não há investimento. Ora,

num país pobre como o nosso, continuar nesta senda de sugar o rendimento da sociedade civil para alimentar o Estado e as suas clientelas (pois é disso que se trata – tirar a todos para dar aos que eleitoralmente interessam) é, deliberadamente, condenar Portugal ao atraso que não merecemos. Pelo que, em minha opinião, este Orçamento não é bom nem para as famílias nem para as empresas. Não muda o que devia mudar, e o pouco que inova ou é inútil (como o regime fiscal dos ex-residentes) ou é perigoso (como sucede com as medidas cedidas à extrema-esquerda e que dão a habitual notícia aos investidores de que não se pode confiar no Estado). Este Orçamento é, tão só, o retrato do país que temos, em crise, atrasado, atascado, e que, deslumbrado com o turismo, com a renovação urbana e com as habilidades de quem nos pastoreia, aplaude a orquestra enquanto o barco lentamente se afunda.



**ROGÉRIO FERNANDES FERREIRA**  
Sócio Fundador da Rogério Fernandes Ferreira & Associados

A proposta inicial do OE2019 é anódina. Não tanto no sentido de "inofensiva" ou de "sem importância", mas – mais – de se tratar de uma espécie de medicamento que pretende anestesiar a dor fiscal que tem sido sentida desde 2011. Pretende garantir, ao nível das famílias, alguma reposição de rendimento e, às empresas, alguma estabilidade fiscal. Resta, agora, saber se o resultado final, com mais de 900 propostas de alteração apresentadas na assembleia da república, não se traveste integralmente na versão final aprovada. O certo é que, em termos relativos, todas as receitas fiscais aumentam, com excepção do imposto sobre o tabaco. Em 1% o IRC e o IVA, em 4,3% o IVA, em 2,3% o ISV, em 6,8% o Imposto do Selo e em 9,1% o IUC, aqui com a justificação de um "expectável crescimento do parque automóvel", difícil de se verificar e bem pouco saudável ao nível da nossa balança comercial. Mas o que é choca verdadeiramente neste domínio é o aumento da rubrica "outros" impostos directos, em 24%. Aqui se inclui, designadamente, o alargamento às energias renováveis da contribuição (dita) extraordinária sobre o sector eléctrico. Para além desta, é mantida toda uma panóplia de tributos e de contribuições, numa (para) fiscalidade sobre as empresas que "não ousa dizer o seu nome", mas que tem natureza coactiva e

unilateral como nos restantes impostos especificamente autorizados pela assembleia da república: contribuição sobre sacos de plástico, contribuição para o audiovisual, contribuição para o sector bancário e, agora, uma nova contribuição especial para exploração de recursos florestais e uma (velha) contribuição municipal de protecção civil e que, ao que parece, terá sido entretanto também já rejeitada. De positivo, para as famílias, temos as novas regras de retenção na fonte sobre rendimentos de anos anteriores e do trabalho suplementar e os incentivos para os estudantes nas zonas do interior, a não retenção na fonte aos não residentes até ao valor do salário mínimo, uma autorização legislativa em matéria de mais-valias na afectação de bens do património empresarial/profissional ao pessoal (alojamento local) e, embora mal desenhado e desarticulado, o novo regime dos "ex-residentes". Negativa é a não actualização dos escalões em função da inflação e que acumula, agora, com situações idênticas de anos anteriores.

Ao nível das empresas, já parece irrelevante a propalada dispensa do PEC, aliás formulada em termos constitucionalmente duvidosos, e que é contrária à mensagem devida aos contribuintes incumpridos, sendo desenhada em termos contraditórios ao proposto aumento da tributação autónoma (ao que parece já rejeitado também). Os "coeficientes técnico-económicos" para novo regime simplificado é, por seu turno, um déjà-vu errado e sem sentido, como ficou já comprovado há cerca de 15 anos. As novas regras, por último, relativas às notificações e citações, quer para as famílias, quer para as empresas, representam novo atropelo informático às garantias dos contribuintes, que cada vez mais necessitam de protecção e de serem (re)colocados no centro do sistema fiscal, ... em primeiro lugar.



**NUNO ALVES E LUIS MARQUES**  
Senior Manager e Tax leader da EY

O OE2019 não agravará de forma significativa a tributação das empresas no que respeita aos impostos sobre os lucros (i.e. IRC), mas também não se irá sentir um alívio da carga fiscal. Aliás, é possível poder concluir que os efeitos combinados das medidas propostas tenderá a ser neutro. Existem, contudo, algumas alterações que agravam a fatura fiscal das empresas, sendo a mais emblemática a que envolve o acréscimo das taxas de tributação autónoma incidentes sobre

os encargos suportados com viaturas ligeiras de passageiros, que passam de 10% para 15%, no caso de viaturas com custo de aquisição inferior a 25.000 euros, e de 35% para 37,5%, no caso de viaturas com custo de aquisição superior a 35.000 euros. Será uma medida que visa promover a utilização de viaturas eléctricas, as quais não estão sujeitas a este agravamento? Pode ser que sim, mas há ainda um longo caminho ainda a percorrer a esse nível. Por outro lado, a possibilidade conferida às empresas de poderem passar a estar dispensadas de efetuar o pagamento especial por conta, em determinadas condições, pode representar algum nível de desagravamento fiscal. Por último, importa ainda mencionar as medidas propostas de desagravamento fiscal, através da maximização de benefícios fiscais, para as PME's que se instalem no interior do País. Em matéria de IRS, o OE2019 não propõe impactos relevantes para a generalidade das famílias, uma vez que as taxas e os escalões de rendimento coletável mantêm-se inalterados, não há mudanças significativas nas deduções à coleta e as regras de incidência do IRS apenas foram objeto de alguns ajustes pontuais. Não obstante, existem três medidas que julgamos importante destacar: em primeiro lugar, o novo regime fiscal aplicável a ex-residentes, e que pretende incentivar o regresso de portugueses (e não só) em 2019 ou 2020. Outra medida a salientar consiste na autonomização do trabalho suplementar e dos rendimentos dos anos anteriores, para efeitos de retenção na fonte. Salientamos também o benefício fiscal às áreas do interior, a qual contempla (i) a majoração de 10% do valor suportado a título de despesas de educação e formação para estudantes que frequentem estabelecimentos de ensino situados em território interior, bem como (ii) a majoração do limite da dedução à coleta de IRS com as importâncias suportadas a título de rendas, dentro de determinados limites. Obviamente que não são estas medidas de carácter fiscal um fator decisivo para a fixação de jovens no interior. No entanto, mesmo que de efeito limitado, são medidas de saudar.



**PEDRO PAIS DE ALMEIDA**  
Sócio da Abreu Advogados

Para já é difícil anteciparmos o que será a Lei de Orçamento do Estado para 2019. Como é do conhecimento público, foram submetidas 993 propostas de alteração à proposta de



**JOÃO PEDRO RUSSO**  
Consultor na TFRA - Teixeira de Freitas, Rodrigues & Associados, SP RL

O OE2019, na versão à data conhecida, revela-se, numa primeira análise, como uma lei "amiga" das famílias e, no lado das empresas, da estabilidade e competitividade fiscal de que Portugal há muito tem carecido. Não obstante, e analisando mais a fundo a proposta do OE2019 apresentada em outubro e, bem assim, os desenvolvimentos entretanto difundidos pela comunicação social, deparamo-nos com pontos menos positivos e incertezas, cujo alcance e relevância poderá vir a determinar uma conclusão bem diferente. Do lado das famílias, o alcance e "bondade" da "joia da coroa" deste OE (o regime especial de tributação aplicável a "ex-residentes") poderá sair significativamente prejudicado se o OE2019 se apresentar, em outros campos da fiscalidade não tão mediáticos, desfavorável às famílias portuguesas, como será o caso ao nível do IS, no âmbito do qual a proposta do OE2019 propõe um agravamento significativo das taxas incidentes sobre o crédito ao consumo (suportadas pelas famílias portuguesas). Do lado das empresas, o OE2019 prima pela estabilidade, mantendo, em traços gerais, os regimes em vigor no ano de 2018. Contudo, esta opção, muito bem

lei entregue pelo Governo na Assembleia da República. Em termos de perspetivas macroeconómicas, o crescimento da economia portuguesa diverge da maioria dos países membros da União Europeia. As últimas previsões do Banco de Portugal apontam para um crescimento em 2019 de 1,9% em Portugal, enquanto a média dos países da zona Euro crescem, 1,8%. Acresce, o facto, mais preocupante, que 20 países da União Europeia (Irlanda, Malta, Polónia, Eslovénia, Roménia, Hungria, Eslováquia, Bulgária, Chipre, Estónia, Luxemburgo, Letónia, Lituânia, República Checa, Espanha, Holanda, Áustria, Finlândia, Croácia e Suécia) crescerão em 2019 mais do que Portugal.

Neste quadro, defendo que o orçamento de Estado para 2019 devia incentivar o investimento produtivo, baixar as taxas de IRC (anteriormente objeto de um pacto entre o PS e o PSD-PP) e criar novos incentivos ao investimento, mas nada disso irá acontecer. Do lado, das famílias as notícias não são melhores. Palavras leva-as o vento e por cumprir ficará o prometido desagravamento fiscal de IRS. Pelo contrário, a generalidade das famílias terá um agravamento do IRS, na medida em que não são atualizados os escalões de IRS, tendo em conta a inflação. Os impostos sobre o património também serão agravados, refiro-me concretamente à aberração jurídica que é o Adicional ao IMI, o qual passará a contar com um novo escalão que tributará património imobiliário com um valor tributável superior a dois milhões de euros com uma taxa agravada de 1,5%. Os deputados que viabilizaram tais medidas devem ficar conhecidos como especialistas em dar tiros no pé. Seguramente, estão esquecidos que a dinamização do mercado imobiliário e a atração para Portugal de pessoas de elevado rendimento e de grande propensão para o consumo é contraditória com esta medida agora anunciada e desencoraja este movimento. No meio de tanta incerteza com maiorias negativas e positivas à mistura, uma coisa é certa, este será o orçamento das oportunidades perdidas.



**JOÃO MARICOTO MONTEIRO**  
Sócio da SRS Advogados,  
responsável pelo departamento de  
Direito Fiscal.

Tratando-se de um orçamento em último ano de legislatura em condições económicas favoráveis, esperava-se alguma descompressão fiscal, tanto para as empresas como para as famílias. Porém, a linha seguida foi de consolidação de medidas anteriormente implementadas, o que, na prática, se traduz, até, em algum aumento de tributação.

No que respeita às empresas, saliente-se o agravamento das taxas de tributação autónoma dos encargos com viaturas (que também abrange os profissionais independentes com contabilidade organizada) e a limitação de dedução de certos encargos de empresas relacionadas. Por outro lado, esperava-se a extinção do pagamento especial por conta e, afinal, teremos apenas uma dispensa do seu pagamento por três períodos de tributação, desde que a Autoridade Tributária o autorize. Em sentido contrário, o apoio fiscal a empresas do interior e às PME's, no que respeita à dedução de lucros retidos e reinvestidos, no primeiro caso duplicando a dedução máxima (de 10% para 20%) e no segundo aumento do montante máximo de dedução de 7,5 milhões de euros para 10 milhões de euros. É pouco, de facto.

Para as famílias, nenhuma boa notícia: os escalões de IRS mantêm-se inalterados tal como as deduções à colecta (com exceções pouco relevantes, porque de universo muito restrito).

Saliente-se a medida inovadora do denominado "Programa Regressar", para os emigrantes que regressem a Portugal em 2019 e 2020 tendo estado fora do país nos três anos e que terão um incentivo fiscal consistente na exclusão de tributação de 50% dos seus rendimentos profissionais (quer empresariais, quer de trabalho dependente). Muito pouco, sem dúvida. Esperava-se que às melhorias apresentadas na economia do país correspondesse um alívio do esforço fiscal das empresas e das famílias, mas... ainda não foi este ano. Fica para uma próxima oportunidade.



**FRANCISCO DE SOUSA DA CÂMARA**  
Sócio da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva&Associados

A proposta de OE pautou-se essencialmente pelo diapasão da estabilidade. No bom e no mau; i.e., tanto ao prosseguir o cumprimento dos critérios relativos à consolidação orçamental, como ao manter os aumentos extraordinários dos impostos que a troika nos legou e que se impunha rechaçar de vez ou eliminando progressivamente a taxa adicional de solidariedade e o escalão superior de 48% ao nível do IRS e, bem assim, a derrama estadual e as contribuições extraordinárias sectoriais que tombaram sobre as empresas. Verifica-se assim que a receita para as finanças continua a ser, realmente, alguma contenção, mas essencialmente forte tributação. Não obstante as promessas feitas

aquando da reforma do IRC de 2014, as empresas continuam a sofrer uma pressão fiscal inusitada no contexto internacional, o que as fragiliza significativamente num plano de concorrência internacional, mesmo considerando os aumentos dos limites do investimento elegível para efeitos dos regimes, RFAI e DLRR (regime fiscal de apoio ao investimento e da dedução por lucros retidos e reinvestidos). Mas, bem pior que a ausência de estímulos às empresas ou as más medidas, que se podem reverter, são as péssimas medidas assumidas por um Estado Leviatã. Vem isto a propósito da proposta apresentada pelo BE no sentido de permitir que o Banco de Portugal ceda a informação de quem aderiu às amnistias fiscais (RERTs) ao Fisco, quando as leis passadas do Estado asseguraram a confidencialidade absoluta dessa informação, garantindo as regularizações tributárias a coberto dessa promessa. Obviamente, tais regras, a ser aprovadas, são manifestamente inconstitucionais por violação de vários princípios base da Lei Fundamental, mas só a possibilidade de assistir à sua aprovação parlamentar mina definitivamente a confiança no Estado de um modo irreversível. A lei é sempre, por natureza, reversível. A perda de confiança, não!



**MAFALDA ALVES**  
Responsável pela área  
de prática de Fiscal na SLCM

Sendo o OE aprovado num contexto económico favorável, seria de esperar um alívio da carga fiscal das famílias, bem como a inclusão de incentivos ao investimento por parte das empresas. A proposta de lei ficou, no entanto, aquém do esperado. Do lado das empresas reconhece-se que o OE mantém, em geral, a 'estabilidade fiscal', notando-se, contudo, a quase ausência de mecanismos de promoção de investimento e competitividade. Como factores positivos refiram-se o 'chumbo' do aumento das tributações autónomas na especialidade, que impediu o aumento significativo da carga fiscal sobre as empresas, bem como o reforço da dedução dos lucros retidos e reinvestidos (DLRR) e o aumento do limite do investimento elegível para efeitos de RFAI. Já quanto ao PEC, a 'técnica legislativa' adotada oferece-nos dúvidas, acabando tal pagamento por consubstanciar uma 'sanção' aplicável ao incumprimento de obrigações declarativas. Oferecem-nos igualmente dúvidas as normas de i) exclusão da dedutibilidade de perdas por imparidade em créditos entre entidades relacionadas, na parte em que se refere à

percentagem de capital de 10%; e de ii) exclusão de dedução da depreciação de ativos intangíveis adquiridos a partes relacionadas, quanto à aplicação apenas a activos adquiridos a partir de 2019. Quanto aos benefícios previstos para os territórios do interior, impõe-se nos apenas a dívida quanto à efectividade e timing da medida, atendendo a que estão sujeitos a limites de mínimos e dependentes de 'negociação' a nível europeu. Do lado das famílias a proposta de lei aponta para um aumento da tributação. Para esse resultado concorrem:

- A não actualização dos escalões e das deduções de IRS de acordo com a taxa de inflação, o que conduz a um aumento 'encapotado' do IRS.
- O aumento do IUC, ISV, crédito ao consumo, bebidas mais açucaradas e tabaco, e a manutenção do adicional ao ISP no gasóleo, impostos a que poucos portugueses conseguem 'escapar'.
- A criação um novo escalão de AIMI, à taxa marginal de 1,5%, aplicável a quem tenha património imobiliário acima dos 2 milhões (ou o dobro deste valor para sujeitos casados ou unidos de facto).
- A exclusão do valor dos apoios concedidos pelo Estado, dos quais resulte a valorização de um bem imóvel, na determinação do valor de aquisição do mesmo para efeitos de mais-valias.

Não sendo, no entanto, tudo negativo, encontramos na Proposta de Lei medidas que terão um impacto positivo nas famílias: i) o regime dos ex-residentes, que, ainda assim, nos suscita dúvidas quanto ao prazo de residência ("antes de 31 de Dezembro de 2015"), à sua 'articulação' com o regime dos residentes não-habituais e à eventual aplicabilidade da taxa adicional de solidariedade a este regime, ii) os incentivos à interioridade e iii) a redução da taxa do IVA na cultura. Por fim, refira-se a coexistência no OE de normas que comprometem a coerência em matéria de política fiscal, como o agravamento do IUC e do ISV - assente numa política de descarbonização que aplaudimos -, face ao alargamento da CESE às energias renováveis, que, de facto, não cabe em tal objectivo. Ou ainda a inclusão, pelo terceiro ano consecutivo, da autorização legislativa relativa à aplicação da taxa intermédia do IVA à generalidade das bebidas consumidas na restauração.



**JORGE PIRES**  
Coordenador do Comité Técnico  
Fiscal do grupo Moneris

O OE2019, debatido no parlamento, consistiu no último exercício orçamental da presente legislatura. O documento final aprovado tem o mérito de promover uma estabilidade e consolidação da política fiscal que vem sendo perfilhada em anteriores anos, e por diferentes Governos, assente, no entanto, numa também continuada e dificilmente sustentável elevada pressão fiscal. Não se vislumbram, pois, quaisquer medidas corretivas de relevo que ponham em causa a continuada asfixia tributária a que empresas e famílias têm vindo a ser sujeitas.

Do lado das empresas há que sublinhar a possibilidade que passa a ser concedida de se comunicar à Autoridade Tributária a dispensa de realização dos Pagamentos Especiais por Conta, caso os sujeitos passivos tenham tempestivamente entregue a Modelo 22 e a IES nos dois exercícios anteriores. Esta medida permitirá melhorar a liquidez de muitas PME. Igualmente de referir que se procedeu à introdução de medidas mais benéficas no RFAI e DLRR.

No plano social, destaque para o apoio às famílias e empresas que foram afetadas pelos incêndios merece particular destaque, com a criação de fundos específicos e um conjunto de benefícios fiscais. Por outro lado, intensificam-se as medidas punitivas para incumpridores na gestão da floresta e promovem-se medidas preventivas para os bombeiros e proteção civil, sendo também criados benefícios fiscais para fixar populações nas regiões do interior.

O regime simplificado deixa de ter como limiar de matéria coletável mínimo os 60 % do valor anual da retribuição mensal mínima garantida, perspetivando-se a sua reformulação até final do primeiro semestre de 2019 com a apresentação de propostas para determinação da matéria coletável com base em coeficientes técnico-económicos. Ao nível do IVA, a medida que gerou maior controvérsia reside no alargamento da descida do IVA de 13 para 6% em relação a todos os espetáculos.

Por último destacaríamos que se consagram, em certos casos, os descontos para a Segurança Social quando seja acumulado o exercício de atividade independente com atividade profissional por conta de outrem.