



Conselho das Comunidades Portuguesas

Relatório – Audições sobre Tributação

Conselho Regional na Europa do Conselho das Comunidades Portuguesas

Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa - 20.03.2025

Planificação, Produção e Organização: Conselho Regional na Europa do Conselho das Comunidades Portuguesas

Relatores: João Figueiredo (Suíça), Emília Ribeiro (França), António Iria (Suíça)

Votado e Aprovado a 8 de setembro de 2025

Introdução

Nos dias 20 e 21 de março de 2025, reuniu-se o Conselho Regional das Comunidades Portuguesas na Europa no Palácio das Necessidades em Lisboa para tratar de vários assuntos relacionados com a diáspora portuguesa nos países da Europa.

O assunto tratado neste relatório prende-se principalmente com a tributação da reforma dos emigrantes portugueses aquando do seu **potencial regresso** a Portugal, depois de muitos anos ausentes, fora de Portugal. Esta ausência é conseguida através de um esforço pessoal e familiar durante um longo período da sua vida. Durante este processo existe uma ambição digna de, em momento futuro, poder regressar a Portugal, sem que o seu regresso seja mais penalizador economicamente do que o facto de ficarem no país de acolhimento.

Enquadramento

Em 2009 foi criado o regime RNH (Residente Não Habitual) que previa a isenção de IRS sobre rendimentos passivos para portugueses e estrangeiros que passassem a viver em Portugal, não tendo residido em território português nos 5 anos precedentes.

Este incentivo tributário foi mais tarde limitado a 10 anos, e a uma taxa autónoma de 10% sobre as reformas, e posteriormente findo em dezembro de 2023.

Entretanto foi igualmente criado o IFICI (Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação), destinado aos trabalhadores com alta relevância laboral, e

que apenas prevê o regresso de trabalhadores ativos, deixando de fora os pensionistas.

Este facto, agregado à exclusão do “Programa Regressar” dos reformados emigrantes que retornam ao país, causou uma grande preocupação em milhares de portugueses que se encontram próximos ou já em idade de reforma. Posto isto, muitos destes ponderam hoje a sua permanência no país de acolhimento, colocando a hipótese de não regressar a Portugal.

Audições

Quinta-feira, 20 Março 2025

Audição sobre Tributação :

- Helena Martins – Subdiretora Geral dos Impostos
- Cláudia Reis Duarte – Sec. Estado Assuntos Fiscais
- Luís Leon – Associação Portuguesa de Contribuintes
- Luís Nascimento – Ilya Advisors

Durante as intervenções (gravadas com vídeo e áudio e na posse dos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros), é possível transcrever com as devidas adaptações linguísticas, o seguinte:

1. Nas intervenções dos Técnicos Luís Leon, da APC (Associação Portuguesa de Contribuintes), de Luís Nascimento, da Ilya Advisors, da Dra. Cláudia Reis Duarte, Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais, e da Dra. Helena Martins, Subdiretora Geral dos Impostos, ficou claro de que de facto é

possível haver um regime especial para a tributação da reforma de emigrantes regressados a Portugal.

2. Até ao momento, o reforço do IRS Jovem é a medida principal adotada pelo Governo Português para captar e atrair jovens da diáspora para Portugal. Neste sentido, o conselheiro Tiago Rodrigues Soares (Países Baixos) afirmou que não crê na potencialidade de atração dos jovens qualificados que sejam influenciados por uma carga fiscal atrativa.
3. O conselheiro Vítor Oliveira (França) propôs que fiscalmente os portugueses reformados sejam abrangidos pelo programa Regressar, até agora unicamente destinado aos portugueses que voltam ao país para trabalhar.
4. A conselheira Emília Ribeiro (França) solicitou que seja efetuado um estudo de um método de cálculo da tributação de IRS dos reformados portugueses no estrangeiro, que resulte no pagamento de montante de imposto similar ao dos países onde recebem pensões, e que se procure uma solução perene não apenas para novos residentes fiscais, mas igualmente para os que já beneficiam da taxa fixa de 10% no término do período de 10 anos (regime RNH).
5. O conselheiro António Iria, em seu nome e do seu colega João Figueiredo (Suíça), lembrou que fizeram uma recomendação à comissão

parlamentar sobre a dupla tributação dos portugueses no estrangeiro e solicitou que se interrogue quanto Portugal ganhou com o regime RNH e quanto Portugal teria perdido (em coleta de impostos) caso não tivessem regressado os portugueses que regressaram a Portugal ao abrigo daquele.

6. Na sua intervenção, o técnico Luís Leon afirma que houve problemas diplomáticos dentro da União Europeia relativamente às pensões, e que a nossa diplomacia não tratou do assunto da melhor maneira tendo havido muita comunicação errada durante este processo. Luís Leon referiu ainda que a situação é mais complicada para os portugueses que para os estrangeiros. Este grau de complexidade deve-se a problemas múltiplos: Divergências com a Autoridade Tributária, nomeadamente no que toca ao Cartão de Cidadão, morada, residência fiscal, entre outros. Referiu ainda que o governo criou um novo regime, o IFICI, para substituir o regime anterior do RNH, mas neste os rendimentos de pensões não foram contemplados.

Luís Leon deixou também vincada a ideia de que “a ideia da isenção completa do IRS no RNH foi um “mito urbano””. E, “ao contrário do que foi dito, referente à simplificação deste processo, constatamos que o IFICI tem mais burocracia e é mais complexo, em comparação com o RNH”.

7. À questão colocada pela conselheira Inês Peixoto (Luxemburgo) sobre a alteração da morada no Cartão de Cidadão não ser automaticamente alterada na AT, o técnico Luís Leon informou que neste momento já é automático.

8. A Dra. Helena Martins afirmou que os residentes em países da UE não precisam de nomear um representante fiscal a não ser que tenham rendimentos em Portugal, sendo estes tributados, podendo igualmente fazer a inscrição online na AT.

9. O conselheiro Jorge Campos (França) perguntou quanto é que um emigrante vai pagar de impostos quando regressar a Portugal. Na resposta, o técnico Luís Leon informou que o melhor é fazer uma simulação de entrega de IRS. No entanto, fica a certeza que não vai pagar IRS se o rendimento for igual a 870€x14 (salário mínimo nacional).~

10. Na sua intervenção, o técnico Luís Nascimento falou sobre a tributação da diáspora. “O IFICI é para rendimentos ativos, pessoas que regressam para trabalhar.” Indicou em seguida que “as pensões são rendimentos da categoria H.” “Adoraria vir viver o inverno da minha vida em Portugal, mas a carga fiscal dificulta essa opção”, referiu Luís Leon.

11. O conselheiro Hilário Cunha (Espanha) indicou que em Espanha milhares de jovens portugueses pedem para aderir à “lei Beckham” (regime fiscal em que a taxa de IRS é fixa a 24% para profissionais estrangeiros que mudem a sua residência para Espanha) para rendimentos superiores a 58 000€/ano.
Luís Nascimento frisou a questão do direito comparado – onde se comparam regimes jurídicos e onde isso deve ser tido em conta. Vários países dentro da UE têm regimes especiais para estas matérias. E esclareceu que a “lei Beckham” não contempla pensões.

12.A conselheira Ângela Tavares (Suíça) colocou uma questão sobre a obrigatoriedade do número de contribuinte na emissão de uma fatura, aquando de uma compra feita por um emigrante. Na resposta, o técnico Luís Nascimento referiu que: “A e-fatura serve para comunicarmos os nossos consumos efetuados em Portugal (mas atenção ao consumo de mais de meio ano em Portugal que pode levar a ser considerado como residente fiscal).”

13.Como complemento de resposta, a Dra. Helena Martins informou que a AT aplica a lei, e executa as políticas fiscais. Referiu ainda que existe um crédito de imposto para evitar a dupla tributação e que os rendimentos são declarados no país de residência com crédito de imposto (art. 58º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais). Indicou ainda que o RNH terminou em 2023, mas existiu um período transitório até ao fim de 2024.

14.O conselheiro António Iria (Suíça) reafirmou que os conselheiros do CCP têm como direito e dever aconselhar o governo em matéria de comunidades portuguesas. Indicou que todas as políticas relativas às comunidades devem ser comunicadas aos conselheiros devendo ser pedido o seu parecer. O governo decidiu acabar com o RNH sem contactar previamente o CCP, sendo esta uma posição que não respeita a lei do CCP. O conselheiro indicou ainda que deveria ser público o que perde ou ganha o país, do lado da receita e da perda potencial da mesma, para que aí sim pudéssemos efetuar análises concretas de perdas ou ganhos.

15.A última intervenção coube ao conselheiro António Cunha (Grã-Bretanha), que gostaria de saber quais os incentivos para os mais jovens, os nossos filhos e os nossos netos, para investirem em Portugal. Na resposta a esta questão, a Dra. Cláudia Reis Duarte afirmou que todos querem o melhor para os portugueses, os que cá estão e os que estão fora. O governo português tem, para os jovens, vários benefícios no âmbito do IFICI. O governo anterior não deixou nenhum estudo nesta matéria.

Análise

O Conselho das Comunidades Portuguesas na Europa tem o dever e a responsabilidade de apelar à reflexão dos dirigentes políticos sobre necessidades específicas para a diáspora e solicitar medidas nesse sentido.

Este órgão representativo dos emigrantes portugueses entende que os representantes parlamentares deveriam atentar para a questão da tributação dos emigrantes reformados, e refletir sobre uma forma de juridicamente criar uma solução para que não haja um desencorajamento ao seu regresso. Não podemos esquecer que uma pensão é o sucedâneo do rendimento de um trabalho dependente ou independente.

Durante as intervenções aludiu-se ainda ao Direito Comparado, referenciando a Grécia e a Itália (com 7% de tributação) com regimes diferenciados em territórios definidos pela lei. Na UE existem regimes especiais para reformados (**ver Anexo 1**).

Sabemos que em 2009 o regime RNH previa a continuidade, tendo sido em 2012 retirada essa possibilidade.

Durante as audições, e com interpelação direta à Dra. Helena Borges, foi indicado que a Autoridade Tributária tem hoje a possibilidade de saber qual foi o benefício para Portugal com o regime RNH.

Peso embora o e-fatura não seja totalmente fidedigno porque não existe uma obrigatoriedade de NIF aquando do consumo de um emigrante, seria de facto benéfico conhecer o montante total da coleta destes valores para contribuintes reformados que utilizaram o programa RNH.

Existem duas “escolas” na visão sobre a tributação do RNH e sobre se o Estado tem de facto um custo, ou se a receita fiscal que arrecada com esses contribuintes, a arrecadaria se não existisse esse incentivo. O Conselho Regional na Europa entende que não. Sem incentivo, o Estado teria coletado muito menos receita fiscal (**ver Anexo 2**).

Nota1 : <https://www.nowcanal.pt/ultimas/detalhe/pensionistas-estrangeiros-em-portugal-aumentaram-30-vezes-na-ultima-decada-isto-porque-nao-pagam-irs>

Nota2: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/nao-foi-o-sol-pensionistas-escolheram-pais-pelo-irs-0>

Recomendação

O Conselho Regional na Europa do Conselho das Comunidades Portuguesas, depois de várias audições de técnicos especializados na área da tributação e de largo tempo de estudo e reflexão, **REFORÇA** a **RECOMENDAÇÃO** ao governo efetuada em Março de 2025 (findo a reunião anual e nas suas conclusões), de incluir os reformados no programa Regressar, considerando as pensões como um sucedâneo do trabalho ativo.

Sabemos agora que foi aprovado no programa de governo o **PROGRAMA VOLTAR**, integrando assim uma recomendação deste Conselho na sua reunião anual.

Solicita este Conselho agora que de facto possa o governo português incluir este programa no Orçamento do Estado para 2026.

Entendemos que existe uma responsabilidade partilhada por parte de todos os partidos com assento parlamentar, em especial os partidos que elegeram deputados pela emigração, no sentido de respeitarem os seus programas eleitorais sobre incentivos para o regresso de reformados.

O governo deve igualmente proceder durante o ano de 2026, através da sua Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, aos estudos mencionados neste relatório sobre o real impacto dos impostos gerados pelo retorno de portugueses pensionistas historicamente.

Tendo em conta o Direito Comparado e avaliando exemplos dentro da própria União Europeia (Ex: Itália), o **Governo Português deve estudar medidas durante o ano de 2026 no sentido de valorizar na coleta quem decida instalar-se em territórios de baixa densidade.**

O Governo Português deverá efetuar o estudo no sentido de poder potencialmente aumentar o número de anos de tributação reduzida para os cidadãos que se instalem nestes territórios (proposta de aumento para 10 anos, em relação aos 5

anos do actual Programa Regressar), ou a de redução de tributação (para ser inferior aos 50% tributados ao abrigo do atual Programa Regressar) para quem se instale igualmente em territórios de baixa densidade.

Este estudo alargado permitirá avaliar estas medidas para o Orçamento do Estado para 2027.

Portugal foi recentemente assolado por fogos que afetaram na sua grande maioria o interior do país e territórios de baixa densidade. Parece-nos que, tendo em vista uma revitalização destas geografias, faça todo o sentido levar a cabo este estudo aprofundado.

Junto se anexa (**Anexo 3**) proposta para Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Motivações

A presente recomendação pretende criar um enquadramento para a fiscalidade aplicável à comunidade portuguesa no estrangeiro que pretenda regressar a Portugal.

Considerando que Portugal sempre conheceu, ciclicamente, fenómenos de emigração dos seus cidadãos, representando a Comunidade Portuguesa no estrangeiro uma fonte de valor, cultural e social, para Portugal.

Considerando as necessidades expressas por um número crescente de cidadãos portugueses, residentes no estrangeiro, especialmente na idade de reforma e que desejam regressar definitivamente a Portugal, é crucial desenvolver um quadro de incentivos fiscais que promova o retorno desses cidadãos.

Considerando o especial contributo da Comunidade Portuguesa no estrangeiro para com Portugal, como por exemplo as remessas de capitais, como um acréscimo de valor para a economia nacional e promoção do bem-estar social em Portugal.

Considerando que Portugal conheceu nos últimos anos uma crescente projecção no cenário mundial, tal obriga a uma profunda reflexão sobre a orientação das condições económicas, aplicáveis em Portugal, para corresponder a uma estratégia global de acolhimento e atração da Comunidade Portuguesa no estrangeiro.

Considerando a existência no sistema fiscal português de um programa já delineado com especial foco no retorno de cidadãos portugueses emigrados (*“Regime fiscal aplicável a ex-residentes”*), sugere-se a extensão deste regime a pensionistas emigrantes, proporcionando um período de adaptação e reintegração desses cidadãos na economia portuguesa.

Considerando ainda as experiências de Direito Comparado e tomando inspiração em regimes similares na União Europeia, deve ser ainda ponderada a potencial

diferenciação fiscal, para quem fixe residência em regiões menos povoadas ou em áreas de menor densidade populacional em Portugal, como medida de **incentivo à coesão territorial**.

Urge assim implementar um regime que permita promover o regresso da Comunidade Portuguesa no estrangeiro, em especial daqueles que atinjam a idade de aposentação, com a criação de condições fiscais atrativas que permita uma integração mais harmoniosa dos emigrantes reformados na sociedade e na economia portuguesa.

Anexo 1 – Direito Comparado

Dentro da União Europeia existem vários regimes tributários que contemplam o rendimento das reformas dos emigrantes reformados.

Tratam-se aqui 3 regimes em particular:

- Itália
- Grécia
- Malta.

1. No caso da Itália o regime está em vigor desde 2019 e abrange um período de 10 anos. A taxa de tributação das pensões é de 7%. Para beneficiar deste regime o pensionista não pode ter residido em solo italiano nos últimos 5 anos e tem de habitar zonas de baixa densidade populacional (sul de Itália) que estão previstas na lei.
2. No caso da Grécia o regime foi regulamentado em 2019 e entrou em vigor em 2020, abrange um período de 15 anos. A taxa de tributação das pensões é de 7%. Para beneficiar deste regime o pensionista não pode ter residido em solo grego nos últimos 5 anos, no entanto, ao contrário da Itália não existe mais nenhuma condicionante geográfica para ter acesso a este regime.
3. No caso de Malta o regime especial contempla uma taxa de tributação de 15%. Apenas precisa de residir 90 dias por ano em solo maltês.

Chegamos à conclusão de que as condições de acesso são as mesmas do nosso programa Regressar, mas a taxa de tributação em Portugal é manifestamente superior. Poderemos afirmar que com a extinção do regime de Residente Não

Habitual (RNH) e conseqüente passagem para a taxa de tributação normal, o regresso ao país por parte de milhares de emigrantes foi posto em causa. Milhares de portugueses ponderam agora não regressar a Portugal, pois em muitos casos a tributação paga em Portugal é superior ao país de acolhimento (para um mesmo montante de rendimento).

Anexo 2 – RNH como despesa ou ganho

O Regime RNH não deverá ser apresentado como uma despesa por uma questão de percepção mais sim baseando-se num estudo ou análise que a Autoridade Tributária deverá fazer ou permitir que seja feito tendo em conta os dados que detém.

Para tal, devem ser considerados não apenas os impostos cobrados directa e nominativamente aos pensionistas que regressam a Portugal (ex: IUC, IMI, IS, IRS) mas também os impostos relativos ao seu consumo (ex: IVA, ISP).

Por outro lado, há as próprias despesas (que geram os impostos) e que contribuem para a economia nacional, desde as regulares (electricidade, água, comunicações) às que têm montantes mais voláteis mas que ainda assim é possível estimar (alimentação, lazer, etc.), além dos investimentos e compras mais esporádicas (habitação, transporte próprio).

Sobre as remessas dos emigrantes, que continuam a aumentar ano após ano, há dois aspectos a ter em conta:

- Ao longo da sua vida activa, é comum o envio de remessas com vista a um retorno ao país mais tarde. Porém, se a decisão final for de permanecer no país de acolhimento por questões fiscais, é provável que esses montantes sejam transferidos para fora do país;
- Numa situação de regresso a Portugal, é provável que o remanescente dos capitais detidos no estrangeiro seja transferidos para o país.

Por último, o retorno dos pensionistas portugueses aos seus territórios fomenta igualmente o regresso posterior de segundas e terceiras gerações e uma consequente ligação mais forte desses territórios às suas diásporas.

Concluindo, e de forma a clarificar o erro grosseiro de análise e interpretação do RNH, solicitamos que todos estes aspectos sejam considerados na análise do impacto de um regime fiscal como o RNH, que incentive o regresso de emigrantes portugueses. E que essa análise seja considerada pelos decisores políticos.

Anexo 3 – Proposta de alteração ao Código de IRS

ANEXO (a que se refere o artigo 18.º) - Código do Imposto sobre o
Rendimento das Pessoas Singulares

CAPÍTULO I - Incidência

SECÇÃO I - Incidência real Alteração ao Código do Imposto sobre o
Rendimento das Pessoas Singulares

Os artigos 12.º - A e 81.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 12.º - A - **Regime fiscal aplicável a ex-residentes**

[...]

1 - São excluídos de tributação 50 % dos rendimentos do trabalho dependente, dos rendimentos empresariais e profissionais e os **rendimentos líquidos de pensões** dos sujeitos passivos, até ao montante do limite superior do primeiro escalão previsto no n.º 1 do artigo 68.º-A, pelo período de 5 anos, que:

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) [...]

2 - [...]

Artigo 81.º - **Eliminação da dupla tributação jurídica internacional**

[...]

1 - [...]

a) [...]

b) [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - [...]

5 - [...]

6 - Aos sujeitos passivos que beneficiem do regime previsto no artigo 12.º-A, com domicílio fiscal, definido nos termos do artigo 19.º da Lei Geral Tributária, se situe em territórios de Baixa Densidade, identificados no Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), e obtenham, no estrangeiro, rendimentos das categorias E, F e G, aplica-se o método da isenção, sendo obrigatoriamente englobados para efeitos de determinação da taxa a aplicar aos restantes rendimentos.

7 - Aos sujeitos passivos aos quais seja aplicável o disposto no número 7 e obtenham rendimentos pagos ou colocados à disposição por entidades não residentes sem estabelecimento estável em território português, que sejam domiciliadas em país, território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, são tributados nos termos das alíneas b) e c) do n.º 17 do artigo 71.º e do n.º 18 do artigo 72.º.

8 - [...]

9 - [...]

10 - [...]