

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise *ex-post*

Adriana Lopes¹, Paulo Costa²

Resumo

Este artigo propõe-se a analisar o regime fiscal de ex-residentes, enquadrado no Programa Regressar, que exclui de tributação 50% dos rendimentos do trabalho dependente e dos rendimentos empresariais e profissionais dos sujeitos passivos que se tornassem residentes fiscais desde 2019.

Utilizando dados administrativos, este estudo pretende efetuar uma caracterização dos beneficiários do regime fiscal e dos seus rendimentos, bem como avaliar o respetivo impacto orçamental entre 2019 e 2022.

Foi também analisado o impacto que teria a alteração fiscal introduzida pelo Orçamento do Estado para 2024, que limita o valor do rendimento excluído de tributação, caso estivesse em vigor em 2022.

A análise permitiu concluir que, no período em análise, o número de beneficiários aumentou anualmente, passando de 908 beneficiários, em 2019, para 3940, em 2022, o que representa 3426 agregados fiscais (0,06% dos agregados com entrega de declaração de IRS). O impacto na despesa fiscal fixou-se em 34 milhões de euros, correspondendo a 0,19% da receita fiscal de 2022.

A alteração legislativa teria tido um impacto orçamental positivo de 4,1 milhões de euros, afetando 15 agregados fiscais.

Palavras-Chave: microsimulação; IRS; avaliação de políticas; análise *ex-post*;

JEL Classification: H24 (Rendimentos Pessoais)

Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações
Internacionais
Ministério das Finanças

Rua da Alfândega n.º 5A • 1100 – 016 Lisboa
www.gpeari.gov.pt

¹ GPEARI – Ministério das Finanças

² GPEARI – Ministério das Finanças

ARTIGO 01 • 2024**Programa Regressar: uma análise ex-post****1. Introdução**

Este estudo, no âmbito das atribuições do GPEARI em termos de avaliação de políticas públicas, pretende analisar o impacto das medidas de benefícios fiscais do Programa Regressar.

Recorrendo a um modelo de microssimulação desenvolvido pelo Ministério das Finanças, este estudo propõe-se a:

- (i) efetuar uma caracterização dos sujeitos passivos e dos agregados fiscais que beneficiaram das medidas fiscais do Programa Regressar entre 2019 e 2022;
- (ii) avaliar o impacto orçamental do Programa Regressar entre 2019 e 2022;
- (iii) analisar o impacto que as alterações fiscais ao art.º 12.º-A do Código do IRS (CIRS), introduzidas pelo Orçamento do Estado para 2024³, caso estas já estivessem em vigor em 2022.

O capítulo 2 apresenta uma breve descrição do Programa Regressar e das alterações introduzidas desde a sua aprovação. O capítulo 3 detalha o modelo de microssimulação e os dados utilizados neste estudo, assim como os seus principais pressupostos. O capítulo 4 expõe os principais resultados no que concerne à caracterização dos beneficiários e respetivos rendimentos. O capítulo 5 analisa os impactos orçamentais do Programa entre 2019 e 2022 e avalia o impacto em 2022 das alterações introduzidas em 2024, caso estas tivessem então ocorrido. O capítulo 5 resume as principais conclusões.

2. Programa Regressar – Medidas de Apoio Fiscal

O Programa Regressar, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, de 28 de março, tinha como principais objetivos apoiar o “*regresso para Portugal de trabalhadores que tenham emigrado, ou seus descendentes, para fazer face às necessidades de mão-de-obra que hoje se fazem sentir nalguns setores da economia portuguesa, reforçando a criação de emprego, o pagamento de contribuições para a segurança social, o investimento e o combate ao*

envelhecimento demográfico”.

O apoio fiscal era uma das áreas de intervenção do Programa Regressar, contemplada na alínea e) dos n.ºs 2 e 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019, consistindo na exclusão de tributação de rendimentos dos sujeitos passivos que se tornassem fiscalmente residentes em Portugal.

Para a concretização dessa medida fiscal, a Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro (LOE 2019) aditou o artigo 12.º-A ao CIRS, que exclui de tributação 50% dos rendimentos do trabalho dependente e de atividades empresariais e profissionais, por um período de cinco anos, dos sujeitos passivos ex-residentes e que se tornassem residentes fiscais⁴ em 2019 ou 2020 e desde que preenchessem os seguintes requisitos:

- (i) terem já sido residentes em território português;
- (ii) não terem sido considerados residentes em território português em qualquer dos três anos anteriores;
- (iii) terem a situação tributária regularizada;
- (iv) não terem solicitado a inscrição como residente não habitual.

Posteriormente, o artigo 278.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho introduziu alterações ao artigo 12.º-A do CIRS, estendendo o regime fiscal aplicável a ex-residentes a sujeitos passivos que se tornassem residentes fiscais em 2021⁵, 2022 ou 2023, e que preenchessem os restantes requisitos mencionados anteriormente.

A Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (LOE24), veio introduzir novas alterações ao artigo 12.º-A do CIRS, e ao regime dos benefícios fiscais aplicável aos ex-residentes. As alterações introduzidas foram as seguintes:

- (i) limitar o rendimento isento até 250 000 euros;
- (ii) os sujeitos passivos não podem ter sido considerados residentes em território português em qualquer dos cinco anos anteriores;
- (iii) limitação do benefício a sujeitos passivos que se tornem fiscalmente residentes até 2026.

³ Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

⁴ Residentes fiscais de acordo com o artigo 16.º do CIRS.

⁵ A alteração ao artigo 12.º - A do CIRS foi aplicada de forma retroativa aos titulares de rendimentos que se tornaram ex-residentes em 2021 de acordo

com o ofício circulado n.º 20243/2022 do Gabinete da Subdiretora-Geral do IR e das RI, de 30 de junho.

Programa Regressar: uma análise ex-post

Com estas alterações, que começam a ser aplicadas aos rendimentos de 2024, os benefícios fiscais para os ex-residentes mantêm-se em vigor até 2026, no entanto, o período em que foi considerado como não residente é alargado de três para cinco anos e passa a existir um limite máximo para o valor dos rendimentos excluídos de tributação.

3. Dados e Metodologia

Esta análise recorreu a dados administrativos obtidos ao abrigo do protocolo estabelecido entre o GPEARI e a AT para a transmissão dos microdados anonimizados referentes às declarações fiscais de IRS (Modelo 3), às respetivas notas de liquidação, às despesas passíveis de dedução à coleta.

Os dados administrativos permitiram a identificação de todos os sujeitos passivos que beneficiaram do regime fiscal de ex-residentes⁶, assim como do respetivo agregado fiscal e familiar.

No entanto, devido a existirem beneficiários do Programa Regressar que, não tendo rendimentos elegíveis para apoio fiscal, não se identificaram como tal na declaração de IRS, o universo de ex-residentes pode ser superior ao apresentado neste artigo.

A partir da identificação dos beneficiários, procedeu-se à sua caracterização etária e geográfica e à análise dos seus rendimentos, obtidos tanto em Portugal como no estrangeiro, assim como dos rendimentos do respetivo agregado.

Utilizando o modelo de microsimulação desenvolvido pelo Ministério das Finanças, foi possível avaliar o impacto orçamental e distributivo do regime de benefícios fiscais aplicado aos ex-residentes. Para tal, calculou-se o impacto orçamental do Programa, comparando a receita obtida no período em análise com a receita estimada caso não existisse o benefício fiscal associado ao Programa Regressar.

Na análise do impacto orçamental, não foram considerados os rendimentos da categoria G, incrementos patrimoniais, devido a estes não serem rendimentos com característica de regularidade.

Por último, utilizando os rendimentos de 2022, simulou-se o efeito das alterações legislativas

introduzidas pela LOE24, de forma a medir o impacto que essas alterações teriam tido caso já se encontrassem em vigor em 2022.

4. Análise do Programa Regressar

4.1. Caracterização dos beneficiários

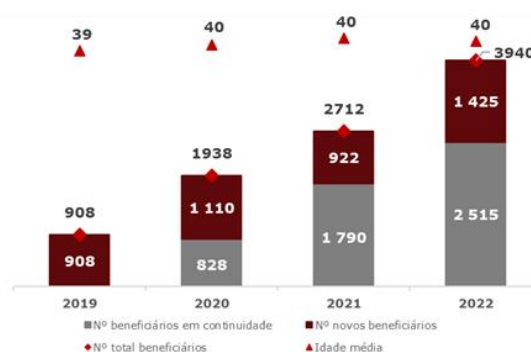
Pela análise das declarações identificadas com sujeitos passivos ex-residentes, constatou-se que o número de beneficiários do Programa Regressar tem vindo a crescer entre 2019 e 2022. Em 2019, primeiro ano de vigência do Programa, usufruíram do benefício fiscal 908 sujeitos passivos, enquanto em 2022, o número total de beneficiários atingiu 3940 sujeitos passivos.

Dos 3940 sujeitos passivos beneficiários do Programa em 2022, 36,2% (1425 sujeitos passivos) usufruíram pela primeira vez do benefício fiscal, sendo que dos novos beneficiários, 817 tornaram-se residentes em 2022 enquanto os restantes 608, apesar de já se terem tornado residentes em anos anteriores, ainda não tinham beneficiado fiscalmente do Programa.

Em média, verificou-se uma entrada de 1155 novos beneficiários por ano, com destaque para 2022, que foi o ano em que se verificou o maior número de novos beneficiários.

Já o peso dos beneficiários que interromperam o Programa no total tem vindo a diminuir: 8,8% do total dos beneficiários de 2019 deixaram de usufruir do benefício fiscal em 2020, enquanto 7,6% do total de beneficiários de 2021 deixaram de usufruir do benefício fiscal no ano subsequente.

Gráfico 1 – Desagregação dos beneficiários por situação



⁶ Os sujeitos passivos para beneficiarem fiscalmente do regime de ex-residente têm de se identificar como tal na declaração de IRS (Modelo 3).

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post

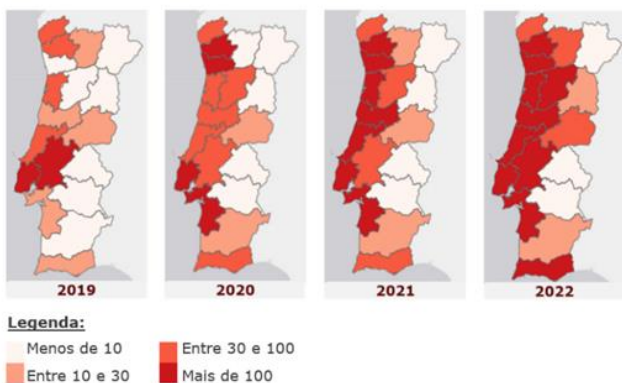
No que respeita à faixa etária dos ex-residentes, é possível concluir que a idade média dos beneficiários se tem mantido estável nos 40 anos de idade. Contudo, no período em análise, registou-se um aumento do peso dos beneficiários com mais de 35 e até 50 anos, que passaram de 51,1% do total de beneficiários em 2019 para 58,5% em 2022. Em sentido contrário, os jovens (idade inferior a 35 anos) viram o seu peso diminuir no período considerado, passando de 38,7% em 2019 para 29,9% em 2022.

Tabela 1 – Desagregação etária dos beneficiários

Escalão Etária/Ano	2019	2020	2021	2022
<30	107	180	187	215
30 - 35	244	511	686	964
36 - 40	230	491	706	1 071
41 - 45	140	339	504	759
46 - 50	95	206	314	478
51 - 55	52	111	170	231
56 - 60	23	62	84	124
>60	17	38	61	98
Total	908	1 938	2 712	3 940

Em termos geográficos, verificou-se, de um modo geral, uma maior concentração nos distritos do litoral, sendo de destacar, em 2022, os distritos de Lisboa e Porto, com 1416 e 742 ex-residentes, respetivamente (35,9% e 18,8% do total de ex-residentes, respetivamente) e os distritos de Setúbal e Braga, com mais de 300 ex-residentes cada um. Em 2022, estes quatro distritos representavam, em conjunto, 72,5% do total de ex-residentes com benefícios fiscais.

Mapa 1 – Distribuição dos beneficiários por distrito



Considerando os agregados fiscais dos beneficiários, verifica-se também um crescimento entre 2019 e 2022 de 829 para 3426 agregados (0,02 e 0,06% do total dos agregados fiscais⁷, respetivamente), com uma predominância de beneficiários com o estado civil de casado ou de unido de facto (em 2022, os beneficiários casados ou unidos de facto correspondiam a 63,5% do total de beneficiários).

Nestes agregados, casados ou unidos de facto, é possível constatar uma prevalência dos agregados familiares em que apenas um dos sujeitos passivos é ex-residente, apesar de tal se vir reduzindo ao longo do tempo. De facto, em 2019, 60,7% dos ex-residentes casados ou unidos de facto pertenciam a agregados em que apenas um dos titulares era ex-residente, enquanto em 2022 esse valor reduziu para 52,4%.

Tabela 2 – Agregados beneficiários do Programa Regressar

	2019	2020	2021	2022
Total agregados	829	1 742	2 404	3 426
Agregados c/ 2 SP	326	757	1 275	1 632
com 2 ex-residentes	79	196	476	513
com 1 ex-residente	247	561	799	1 119
Agregados c/ 1 SP	503	985	1 298	1 794
Casado / Unide de facto	119	205	241	354
Outros	384	780	1 057	1 440

4.2. Evolução dos Rendimentos

Os rendimentos obtidos pelos ex-residentes podem ser classificados como rendimentos elegíveis para o benefício fiscal (rendimentos de trabalho e rendimentos empresariais e profissionais) e rendimentos não elegíveis.

Nesta análise, daremos preferência aos rendimentos individuais elegíveis para o benefício fiscal, e se os mesmos foram obtidos em Portugal ou no estrangeiro.

Quando a análise for efetuada por agregados, serão considerados a totalidade dos rendimentos do agregado, independentemente da sua origem e da sua elegibilidade para o benefício fiscal de ex-residente.

Entre 2019 e 2022, verificou-se um crescimento bastante significativo do rendimento médio elegível para o benefício, passando de 33 mil euros para 49 mil euros, aproximadamente (crescimento de 48%).

⁷ Agregados fiscais com entrega de declaração de IRS.

ARTIGO 01 • 2024

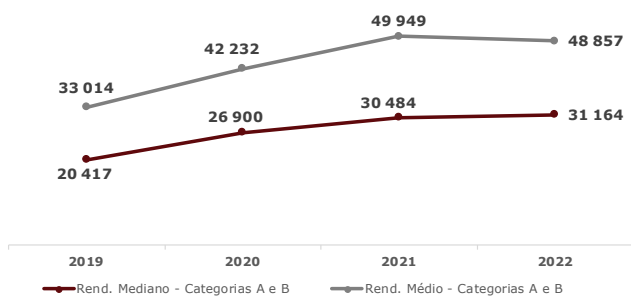
Programa Regressar: uma análise ex-post

O rendimento mediano também seguiu essa tendência ascendente, crescendo 54% no período considerado, passando de 20 mil euros em 2019 para 31 mil euros em 2022, aproximadamente.

Apesar de os rendimentos médio e mediano estarem a crescer a um ritmo semelhante, destaca-se a diferença entre ambos. No período em análise, o rendimento mediano foi sempre inferior ao rendimento médio em mais de 60%, tendo, em 2021, atingindo o maior diferencial de, aproximadamente, 19 mil euros. Esta diferença entre o rendimento médio e mediano deve-se à existência de um número reduzido de beneficiários com rendimentos elegíveis elevados.

Entre 2019 e 2021, o diferencial rendimento médio-mediano registou sempre aumentos, passando de 12 528 euros para 19 765 euros. Em 2022, verificou-se uma queda desse diferencial em 7,3% face ao ano anterior.

Gráfico 2 – Evolução dos rendimentos elegíveis médio e mediano por beneficiário (€)



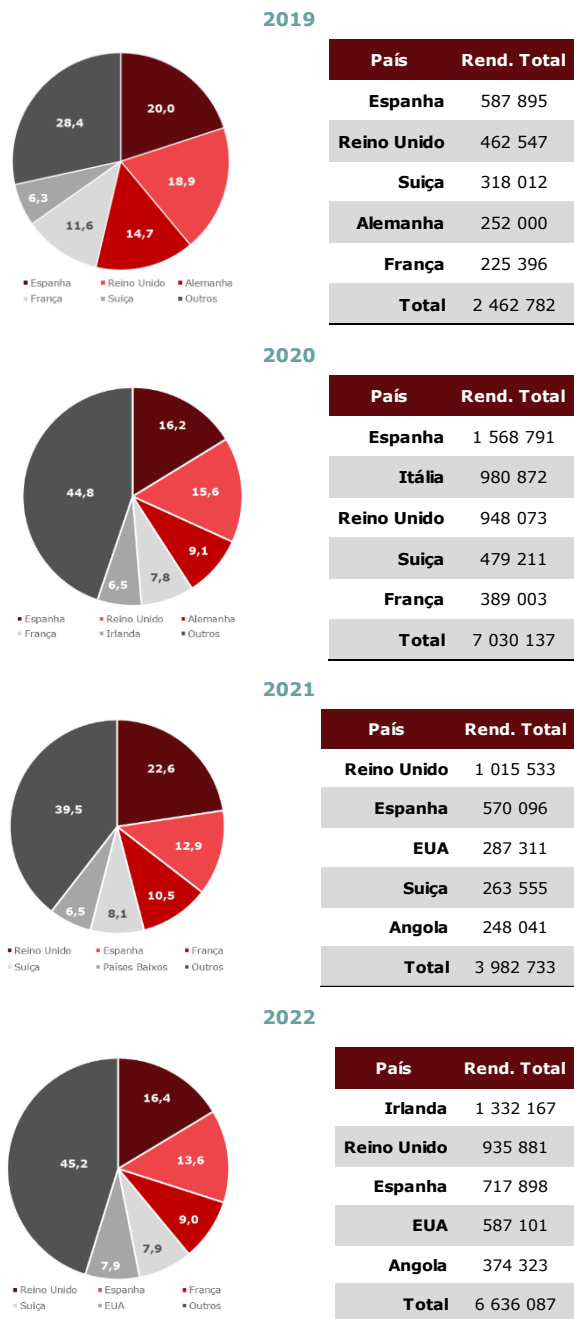
Não obstante o aumento do número de beneficiários com rendimentos obtidos no estrangeiro elegíveis para o Programa⁸ (passou de 93 sujeitos passivos em 2019 para 164 em 2022), a percentagem de sujeitos passivos com rendimentos no estrangeiro tem vindo a diminuir, passando de 10,2% em 2019 para 4,2% em 2022.

Da mesma forma, o peso dos rendimentos obtidos no estrangeiro, que representava 8,4% do total dos rendimentos elegíveis em 2019, tem vindo a diminuir, tendo um peso de apenas 3,4% em 2022.

Os países de origem de rendimentos com o maior número de beneficiários são os países europeus, com destaque para a Espanha, o Reino Unido, a França e a

Suíça que, em 2022, representavam 46,9% do total de sujeitos passivos com rendimentos elegíveis obtidos no estrangeiro.

Gráfico 3 – Top 5 dos países de origem dos ex-residentes (gráficos) e do total de rendimentos (tabelas)



Relativamente aos rendimentos totais obtidos no estrangeiro, observa-se que a Espanha e o Reino Unido mantiveram-se ao longo do período em análise no top

⁸ Não foram considerados os rendimentos obtidos no estrangeiro que, em virtude da respetiva convenção para evitar a dupla tributação, se encontram excluídos de tributação em Portugal.

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post

5, alinhado com o facto de registarem também um maior número de titulares.

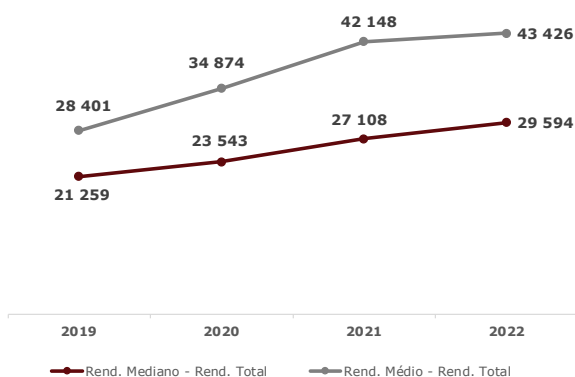
É de destacar o facto do *top 5*, a partir de 2021, não ser exclusivamente composto por países europeus, com a entrada dos EUA e de Angola, os quais se mantiveram em 2022.

Um outro ponto de destaque é a Irlanda, que em 2022 representava 20,1% do total do rendimento obtido no estrangeiro, apesar desse rendimento ser obtido por apenas 3,8% dos titulares de rendimentos no estrangeiro.

O peso do rendimento total dos cinco principais países em cada ano foi diminuindo no período em análise: em 2019, representavam 74,9% do total, enquanto em 2022, representavam 59,5% do total, refletindo a diversidade de origem dos rendimentos obtidos no estrangeiro pelos ex-residentes.

Analisando os rendimentos totais dos agregados beneficiados pelo Programa (inclui os rendimentos elegíveis e não elegíveis para o Programa de todo o agregado), verifica-se que tanto o rendimento médio como o rendimento mediano, por titular⁹, é inferior ao obtido quando considerado apenas o rendimento elegível e os sujeitos passivos beneficiários do Programa. Na origem desta redução do rendimento médio e mediano está o facto de, nos agregados com dois titulares e com apenas um sujeito passivo ex-residente, o titular que não é ex-residente ter, em média, rendimentos inferiores.

Gráfico 4 – Evolução dos rendimentos totais médio e mediano por titular dos agregados (€)



⁹ O rendimento médio e mediano é calculado por titular, pelo que nos agregados com entrega conjunta, o rendimento total é dividido por dois.

Considerando os rendimentos por escalão (rendimento médio por titular), verifica-se uma diminuição do peso dos rendimentos mais baixos (abaixo de 30 mil euros) em detrimento dos rendimentos mais elevados (superiores a 50 mil euros): em 2019, 64,9% dos agregados tinham um rendimento médio por titular inferior a 30 mil euros, diminuindo para 49,6% em 2022, enquanto os agregados com rendimento médio por titular superiores a 50 mil euros passaram de 14,3% em 2019 para 25,2% em 2022.

Gráfico 5 – Distribuição dos agregados por escalão de rendimento (% do total)

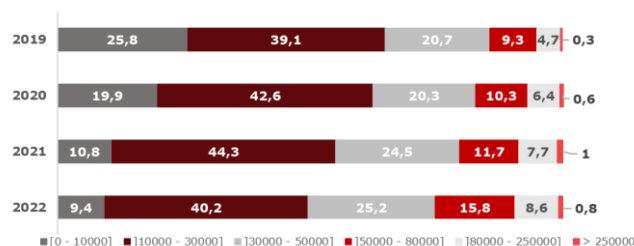
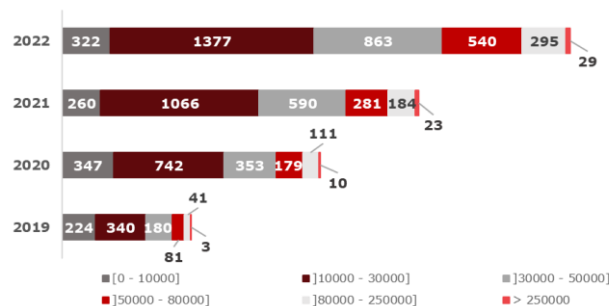


Gráfico 6 – Distribuição dos agregados por escalão de rendimento (N.º)



No que se refere à coleta, a taxa efetiva média tem vindo a aumentar, com exceção do ano de 2022, em que se registou uma redução desta taxa em 1,3 p.p., apesar do aumento no rendimento médio.

Não obstante o rendimento médio dos agregados beneficiários ser superior ao dobro do rendimento médio nacional, estes registaram uma taxa efetiva inferior à média nacional ao longo de todo o programa.

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post

Tabela 3 – Comparação entre média nacional, com Programa e sem Programa

		2019	2020	2021	2022
Com Programa	Ren. médio por titular	28 401	34 874	42 148	43 426
	Coleta média por titular	2 533	3 865	5162	4 750
	Taxa efetiva média	8,9	11,1	12,2	10,9
Sem Programa	Rend. médio por titular	28 401	34 874	42 148	43 426
	Coleta média por titular	6 720	9 599	12 249	11 467
	Taxa efetiva média	23,7	27,5	29,1	26,4
Média Nacional	Rend. médio por titular	13 767	13 897	14 808	16 617
	Coleta média por titular	1 748	1 775	1 969	2 268
	Taxa efetiva média	12,7	12,8	13,3	13,6

Analisando o enquadramento dos agregados beneficiário nos escalões de IRS¹⁰, é possível constatar que 60,8% dos agregados ficaram enquadrados até ao 3.º escalão, inclusive (rendimento coletável até 20 261 euros). Sem o benefício associado ao Programa Regressar, a percentagem de agregados que ficaria enquadrada até ao 3.º escalão de IRS diminuiria para 29,9%, enquanto 50,6% dos agregados ficariam enquadrados até ao 5.º escalão de IRS (rendimento coletável até 36 856 euros).

Verifica-se também que, sem o benefício do Programa Regressar, 83% dos agregados seriam enquadrados num escalão superior ao que ficaram enquadrados em 2022. Entre o 2.º e o 7.º escalão, a percentagem de agregados que veria alterado o seu escalão seria superior a 90%.

Tabela 4 – Comparação dos escalões dos agregados com e sem Programa

	Escalão sem Programa									Total	Agregados c/ Alteração	% da Alteração
	1	2	3	4	5	6	7	8	9			
1	426	227	279	147						1 079	653	60,5
2		12	64	156	234	18				484	472	97,5
3			18	46	90	367	1			522	504	96,6
4				6	25	155	228			414	408	98,6
5					5	46	139	140		330	325	98,5
6						19	47	227	29	322	303	94,1
7							9	31	77	117	108	92,3
8								18	72	90	72	80,0
9									68	68	0	0,0
Total	426	239	361	355	354	605	424	416	246	3 426	2 845	83,0

¹⁰ Escalões constantes do artigo 68º do CIRS.

¹¹ Receita fiscal de IRS obtida pela simulação segundo a metodologia indicada.

5. Avaliação Orçamental do Programa

5.1. Impacto entre 2019 e 2022

Nesta secção, iremos proceder à avaliação do impacto orçamental do Programa Regressar entre 2019 e 2022.

Para a análise, utilizando o modelo de microssimulação, foi efetuado o cálculo da coleta, para cada ano, segundo as regras vigentes para o apuramento do IRS e o cálculo sem o benefício constante do artigo 12.º-A do CIRS, aplicado aos ex-residentes.

Assim, para cada ano foram obtidas duas coletas de IRS: a “coleta efetiva”, correspondendo à coleta segundo as regras em vigor, e a “coleta sem Programa”, que representa o valor da coleta caso não existisse benefício fiscal para os ex-residentes. Por conseguinte, a despesa fiscal será equivalente à diferença entre a “coleta efetiva” e a “coleta sem Programa”, representando a diminuição da receita fiscal resultante do Programa Regressar.

Os resultados das simulações permitem verificar que a despesa fiscal tem vindo a aumentar ao longo dos anos, passando de 4,8 milhões de euros em 2019 para 34 milhões de euros em 2022, representando 0,06 e 0,19% da receita total de IRS¹¹, respetivamente. Este aumento do impacto orçamental está relacionado quer com o crescimento do número de agregados com benefício fiscal (passou de 829 agregados em 2019 para 3426 em 2022), quer com o aumento do rendimento médio desses agregados¹² (passou de 38 570 euros em 2019 para 43 426 euros em 2022).

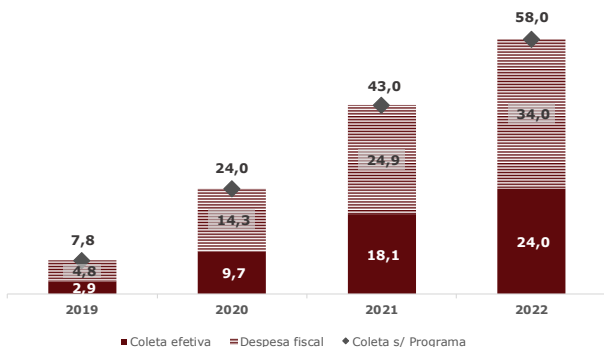
Estes resultados permitem ainda constatar que o benefício médio, por titular, dos agregados com benefício fiscal associado ao Programa Regressar, foi de 4188 euros em 2019, 5734 euros em 2020, 7087 euros em 2021 e 6717 euros em 2022, representando uma redução da coleta média de aproximadamente 60%, ao longo do período em análise.

De facto, quando comparada a taxa efetiva média da “coleta efetiva” com a “coleta sem Programa”, verifica-se uma redução desta taxa entre 14,8 p.p. em 2019 e 16,9 p.p. em 2021.

¹² Rendimento médio por titular.

Programa Regressar: uma análise ex-post

Gráfico 7 – Impacto do Programa Regressar (M€)



5.2. Alterações introduzidas em 2024

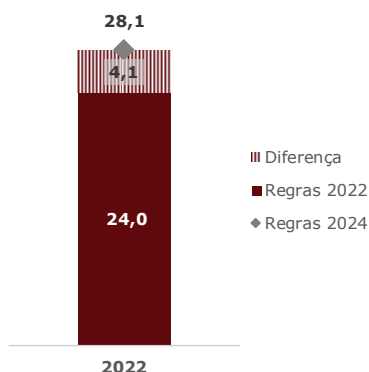
Com a aprovação da LOE24, foram introduzidas alterações ao artigo 12.º-A do CIRS, que regula os benefícios fiscais aplicados aos ex-residentes.

De entre as três alterações introduzidas pela LOE24, apenas a inclusão do limite do valor dos rendimentos excluídos de tributação (limite de 250 mil euros) tem impacto direto na despesa fiscal.

Para avaliar o possível impacto da inclusão do limite de 250 mil euros para os rendimentos excluídos de tributação, foram utilizados os rendimentos de 2022 e efetuada uma simulação considerando essas alterações. A coleta resultante dessa simulação foi comparada com a coleta efetiva.

Os resultados obtidos permitem verificar que, caso a alteração legislativa tivesse sido aplicada em 2022, a medida teria originado um impacto positivo na receita de 4,1 milhões de euros, representando 16,9% da coleta efetiva.

Gráfico 8 – Impacto das alterações introduzidas no LOE24 em 2022 (M€)



Através de uma análise aos sujeitos passivos e agregados, observou-se que seriam afetados pela medida 15 sujeitos passivos, dos quais 2 são solteiros ou equiparados e 13 são casados ou unidos de facto.

O rendimento total desses 15 agregados, em 2022, ascendeu a 23,9 milhões de euros, correspondendo a um rendimento médio de 853 mil euros, por titular.

Tabela 5 – Comparação da coleta dos agregados afetados segundo as regras de 2022 e de 2024

	Regras de 2022	Regras de 2024	Diferença
Rend. total	23 870 389		
Rend. médio	1 591 359		
Coleta total	5 632 187	9 685 211	4 053 024
Coleta média	375 479	645 681	270 202
Taxa efetiva	23,6	40,6	17,0

O aumento da coleta desses agregados em 4,1 milhões de euros representou um aumento médio, por titular, de 145 mil euros, correspondendo a 72% do valor da sua coleta efetiva em 2022.

Desta forma, a limitação do valor de isenção para os ex-residentes, apesar de afetar um número reduzido de agregados, tem um impacto significativo, quer na receita, quer no rendimento disponível dos agregados afetados.

6. Conclusão

O presente estudo permitiu avaliar o apoio fiscal do Programa Regressar durante os quatro primeiros anos que esteve em vigor.

Apesar de se ter registado um reduzido número de beneficiários no ano de início do Programa, estes têm vindo a aumentar anualmente, beneficiando 3940 sujeitos passivos em 2022, o que correspondeu a 3426 agregados fiscais. Concomitantemente, tanto o rendimento médio como o rendimento mediano têm vindo a aumentar. No entanto, devido à existência de alguns agregados com rendimentos bastante elevados, verificou-se uma grande disparidade entre o rendimento médio e o mediano.

Em termos geográficos, observou-se uma concentração dos beneficiários na faixa litoral, sobretudo nos distritos de Lisboa, Porto, Setúbal e Braga.

Relativamente aos rendimentos obtidos no estrangeiro, conclui-se que têm um peso reduzido nos

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise *ex-post*

rendimentos totais de ex-residentes, sendo Espanha, Reino Unido, França e Suíça os principais países de origem dos rendimentos.

Em termos orçamentais, verificou-se que um aumento da despesa fiscal ao longo dos anos, cifrando-se em 34 milhões de euros em 2022, o que correspondeu a um benefício médio de 6717 euros por titular.

Relativamente à introdução de um limite para os rendimentos excluídos de tributação, caso tivesse ocorrido em 2022, afetaria os rendimentos de 15 agregados. Apesar do reduzido número de agregados afetados, o impacto seria bastante significativo, com um aumento médio da coleta, por titular, em 145 mil euros e um aumento da receita orçamental em 4,1 milhões de euros.

ARTIGO 01 • 2024**Programa Regressar: uma análise ex-post****Referências Bibliográficas:**

Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro. *Lei do Orçamento do Estado para 2019*. Diário da República, 1.ª série – N.º 251 (31-12-2018), 6039-6260.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2018/12/25100/0603906260.pdf>

Lei n.º 12/2022 de 27 de junho. *Lei do Orçamento do Estado para 2022*. Diário da República, 1.ª série – N.º 122 (27-06-2022), 2-291.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2022/06/12200/000200291.pdf>

Lei n.º 82/2023 de 29 de dezembro. *Lei do Orçamento do Estado para 2024*. Diário da República, 1.ª série – N.º 250 (29-12-2023), 2-322.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/03/06200/0175701759.pdf>

Ministério das Finanças (2018), *Relatório do Orçamento do Estado para 2019*.

<https://www.dgo.gov.pt/politicaorcament/OrcamentodeEstado/2019/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2019.pdf>

Ministério das Finanças (2022), *Relatório do Orçamento do Estado para 2022*.

https://www.dgo.gov.pt/politicaorcament/OrcamentodeEstado/2022/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2022_1_Relatorio.pdf

Ofício Circulado N.º 20243 (2022). *Regime fiscal dos ex-residentes para os anos de 2021, 2022 e 2023 – artigo 12.º-A do código do IRS e normas transitórias para o ano 2021 – Lei do OE/2022*. Autoridade Tributária e Aduaneira - Gabinete da Subdiretora Geral do IR e das Relações Internacionais (30-06-2022).

https://www.programaregressar.gov.pt/wp-content/uploads/Oficio_Circulado_20243.pdf

Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019 de 28 de março. *Aprova o Programa Regressar*. Diário da República, 1.ª série – N.º 62 (28-03-2019), 1757-1759.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/03/06200/0175701759.pdf>

ARTIGO 01 • 2024

 Programa Regressar: uma análise *ex-post*

ANEXOS

2019

Tabela A.1 – Beneficiários e Rendimentos por Distrito

Distrito	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
Angra	0	0	0	0
Aveiro	42	16 153	19 850	5 247
Beja	9	9 934	20 739	1 972
Braga	58	11 638	17 839	2 574
Bragança	3	16 513	42 293	0
Castelo Branco	11	13 073	16 058	1 653
Coimbra	20	18 533	25 107	3 431
Evora	6	25 947	34 624	0
Faro	16	13 156	21 385	30 913
Funchal	5	8 696	10 692	3 315
Guarda	4	24 159	33 339	2 081
Horta	1	34 132	34 132	0
Leiria	39	13 490	26 949	2 182
Lisboa	369	25 819	42 279	2 767
Ponta Delgada	1	9 808	9 808	1 356
Portalegre	1	16 675	16 675	2 822
Porto	183	17 338	26 168	3 276
Santarém	25	18 962	20 382	2 607
Setúbal	76	20 884	37 594	2 324
Viana do Castelo	14	26 898	29 519	2 841
Vila Real	2	11 328	11 328	2 125
Viseu	23	17 142	26 906	1 475
Total	908	20 000	32 528	2 826

Tabela A.2 – Beneficiários e Rendimentos por Faixa Etária

Idade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
<30	107	13 004	18 861	3 090
30 - 35	244	17 185	28 254	2 692
36 - 40	230	21 614	28 967	2 286
41 - 45	140	20 629	34 988	2 479
46 - 50	95	27 760	41 011	3 277
51 - 55	52	26 263	49 358	2 513
56 - 60	23	36 722	84 606	23 307
>60	17	35 642	38 231	6 651
Total	908	20 000	32 528	2 826

Tabela A.3 – Rendimentos e Coleta por Agregado

Agregados		Rendimento total	Coleta c/ programa	Coleta s/ programa	Diferença
Com entrega separada	Total	15 075 304	1 249 445	3 672 658	2 423 213
	Mediana	20 784	167	2 695	2 386
	Média	29 971	2 484	7 302	4 818
Com entrega conjunta	Total	17 728 115	1 675 938	4 089 303	2 413 366
	Mediana	17 674	152	1 759	1 281
	Média	27 190	2 570	6 272	3 701
Total		32 803 419	2 925 383	7 761 962	4 836 579
	Mediana	21 259	157	2 089	166
	Média	28 401	2 533	6 720	4 188

ARTIGO 01 • 2024
Programa Regressar: uma análise ex-post
**ANEXOS
2019**
Tabela A.1 – Beneficiários e Rendimentos por Distrito

Distrito	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
Angra	0	0	0	0
Aveiro	42	16 153	19 850	5 247
Beja	9	9 934	20 739	1 972
Braga	58	11 638	17 839	2 574
Bragança	3	16 513	42 293	0
Castelo Branco	11	13 073	16 058	1 653
Coimbra	20	18 533	25 107	3 431
Evora	6	25 947	34 624	0
Faro	16	13 156	21 385	30 913
Funchal	5	8 696	10 692	3 315
Guarda	4	24 159	33 339	2 081
Horta	1	34 132	34 132	0
Leiria	39	13 490	26 949	2 182
Lisboa	369	25 819	42 279	2 767
Ponta Delgada	1	9 808	9 808	1 356
Portalegre	1	16 675	16 675	2 822
Porto	183	17 338	26 168	3 276
Santarém	25	18 962	20 382	2 607
Setúbal	76	20 884	37 594	2 324
Viana do Castelo	14	26 898	29 519	2 841
Vila Real	2	11 328	11 328	2 125
Viseu	23	17 142	26 906	1 475
Total	908	20 000	32 528	2 826

Tabela A.2 – Beneficiários e Rendimentos por Faixa Etária

Idade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
<30	107	13 004	18 861	3 090
30 - 35	244	17 185	28 254	2 692
36 - 40	230	21 614	28 967	2 286
41 - 45	140	20 629	34 988	2 479
46 - 50	95	27 760	41 011	3 277
51 - 55	52	26 263	49 358	2 513
56 - 60	23	36 722	84 606	23 307
>60	17	35 642	38 231	6 651
Total	908	20 000	32 528	2 826

Tabela A.3 – Rendimentos e Coleta por Agregado

Agregados		Rendimento total	Coleta c/ programa	Coleta s/ programa	Diferença
Com entrega separada	Total	15 075 304	1 249 445	3 672 658	2 423 213
	Mediana	20 784	167	2 695	2 386
	Média	29 971	2 484	7 302	4 818
Com entrega conjunta	Total	17 728 115	1 675 938	4 089 303	2 413 366
	Mediana	17 674	152	1 759	1 281
	Média	27 190	2 570	6 272	3 701
Total		32 803 419	2 925 383	7 761 962	4 836 579
Total	Mediana	21 259	157	2 089	166
	Média	28 401	2 533	6 720	4 188

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post

2020

Tabela A.4 – Beneficiários e Rendimentos por Distrito

Distrito	Total Suspensões	Novos Benef. Apenas 2020	Novos Benef. de Anos Ant.	Total Novos Benef.	Benef. em Continuidade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
Angra	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aveiro	4	44	16	60	39	99	23 638	33 034	1 288
Beja	3	5	3	8	6	14	17 565	29 879	400
Braga	6	62	18	80	52	132	17 302	25 248	1 154
Bragança	0	1	0	1	4	5	51 656	51 011	0
Castelo Branco	1	4	0	4	11	15	26 056	41 938	998
Coimbra	2	30	12	42	17	59	24 881	32 873	461
Evora	1	5	1	6	5	11	30 489	31 272	0
Faro	6	28	8	36	15	51	21 351	28 275	702
Funchal	1	3	2	5	5	10	40 303	41 274	1 734
Guarda	0	1	0	1	4	5	34 222	43 538	901
Horta	0	1	0	1	1	2	35 722	35 722	0
Leiria	1	39	9	48	37	85	18 784	30 708	4 540
Lisboa	31	348	93	441	334	775	33 333	54 166	2 383
Ponta Delgada	0	4	0	4	1	5	96 559	79 041	8 761
Portalegre	0	2	0	2	1	3	16 512	11 417	0
Porto	11	135	40	175	171	346	26 667	38 841	2 671
Santarém	3	24	8	32	19	51	21 071	29 662	1 249
Setúbal	6	91	17	108	71	179	26 208	45 368	2 270
Viana do Castelo	3	22	3	25	12	37	17 303	22 543	2 138
Vila Real	0	5	2	7	2	9	13 485	16 874	0
Viseu	1	20	4	24	21	45	22 905	30 861	1 923
Total	80	874	236	1 110	828	1 938	27 270	42 738	1 993

Tabela A.5 – Beneficiários e Rendimentos por Faixa Etária

Idade	Total Suspensões	Novos Benef. Apenas 2020	Novos Benef. de Anos Ant.	Total Novos Benef.	Benef. em Continuidade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
<30	3	99	17	116	64	180	20 833	35 392	4 158
30 - 35	15	232	63	295	216	511	23 522	36 486	1 443
36 - 40	23	213	63	276	215	491	29 271	37 278	1 702
41 - 45	16	153	45	198	141	339	29 094	38 190	1 930
46 - 50	11	91	19	110	96	206	32 805	48 443	2 395
51 - 55	2	40	15	55	56	111	39 693	70 724	1 958
56 - 60	2	30	9	39	23	62	38 689	108 263	2 460
>60	8	16	5	21	17	38	53 398	56 242	3 904
Total	80	874	236	1 110	828	1 938	27 270	42 738	1 993

Tabela A.6 – Rendimentos e Coleta por Agregado

Agregados	Rendimento total	Coleta c/ programa	Coleta s/ programa	Diferença
Total	34 766 296	3 669 527	10 068 301	6 398 773
Com entrega separada				
Mediana	23 730	611	4 145	3 346
Média	35 332	3 729	10 232	6 503
Com entrega conjunta				
Total	52 419 329	5 993 119	13 928 784	7 935 665
Mediana	23 347	767	3 614	2 527
Média	34 577	3 953	9 188	5 235
Total	87 185 624	9 662 646	23 997 084	14 334 438
Total				
Mediana	23 543	706	3 793	2798
Média	34 874	3 865	9 599	5 734

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post

2021

Tabela A.7 – Beneficiários e Rendimentos por Distrito

Distrito	Total Suspensões	Novos Benef. Apenas 2021	Novos Benef. de Anos Ant.	Total Novos Benef.	Benef. em Continuidade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
Angra	0	0	2	2	0	2	17 419	17 419	0
Aveiro	10	17	37	54	85	139	24 851	33 015	1 250
Beja	1	0	0	0	11	11	50 123	46 249	467
Braga	12	21	43	64	118	182	23 046	32 814	1 357
Bragança	0	0	2	2	4	6	34 270	41 333	0
Castelo Branco	2	5	7	12	14	26	23 099	38 391	184
Coimbra	4	14	31	45	57	102	25 966	36 862	1 323
Evora	0	6	6	12	9	21	27 623	33 773	750
Faro	10	14	13	27	39	66	26 600	41 153	1 874
Funchal	0	0	2	2	9	11	28 241	30 695	2 029
Guarda	1	3	2	5	3	8	34 124	34 827	512
Horta	0	1	0	1	2	3	24 325	29 524	0
Leiria	15	11	24	35	69	104	21 561	34 500	3 300
Lisboa	44	127	230	357	733	1 090	39 107	62 344	2 649
Ponta Delgada	0	1	2	3	4	7	30 750	49 651	6 750
Portalegre	0	1	0	1	3	4	23 409	27 289	2 691
Porto	20	53	100	153	329	482	31 500	45 169	2 936
Santarém	5	4	21	25	48	73	27 369	36 891	2 422
Setúbal	9	30	55	85	180	265	33 097	69 931	3 500
Viana do Castelo	7	3	8	11	29	40	34 182	38 327	1 012
Vila Real	0	1	9	10	8	18	23 209	23 319	327
Viseu	8	7	9	16	36	52	22 795	42 955	1 235
Total	148	319	603	922	1 790	2 712	31 651	51 416	2 366

Tabela A.8 – Beneficiários e Rendimentos por Faixa Etária

Idade	Total Suspensões	Novos Benef. Apenas 2021	Novos Benef. de Anos Ant.	Total Novos Benef.	Benef. em Continuidade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
<30	6	33	59	92	95	187	24 047	54 749	1 792
30 - 35	30	84	143	227	459	686	27 301	46 916	2 113
36 - 40	41	81	168	249	457	706	31 541	40 622	1 536
41 - 45	31	57	109	166	338	504	35 939	50 291	2 647
46 - 50	12	29	66	95	219	314	43 839	51 810	2 750
51 - 55	13	19	27	46	124	170	42 236	83 198	2 884
56 - 60	8	15	14	29	55	84	45 015	104 607	1 931
>60	7	1	17	18	43	61	46 724	63 870	14 850
Total	148	319	603	922	1 790	2 712	31 651	51 416	2 366

Tabela A.9 – Rendimentos e Coleta por Agregado

Agregados		Rendimento total	Coleta c/ programa	Coleta s/ programa	Diferença
Com entrega separada	Total	51 844 002	5 373 078	14 617 634	9 244 556
	Mediana	28 129	1 189	5 716	4 525
	Média	40 003	4 146	11 279	7 133
Com entrega conjunta	Total	96 178 197	12 756 871	28 400 091	15 643 219
	Mediana	26 668	1 260	4 801	3 226
	Média	43 402	5 757	12 816	7 059
Total	Total	148 022 199	18 129 949	43 017 724	24 887 775
Total	Mediana	27 108	1 229	5 021	3 603
	Média	42 148	5 162	12 249	7 087

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post

2022

Tabela A.10 – Beneficiários e Rendimentos por Distrito

Distrito	Total Suspensões	Novos Benef. Apenas 2022	Novos Benef. de Anos Ant.	Total Novos Benef.	Benef. em Continuidade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
Angra	0	0	0	0	2	2	19 216	19 216	0
Aveiro	13	43	51	94	126	220	27 176	34 094	919
Beja	2	3	1	4	10	14	59 248	53 683	404
Braga	10	70	66	136	177	313	20 813	35 041	51
Bragança	0	1	1	2	6	8	32 551	36 993	0
Castelo Branco	2	11	10	21	24	45	17 926	30 909	582
Coimbra	9	37	20	57	97	154	25 782	36 775	1 200
Evora	2	6	1	7	19	26	42 269	43 354	1 500
Faro	6	29	26	55	57	112	24 067	41 952	334
Funchal	0	7	3	10	9	19	27 719	35 749	2 180
Guarda	0	3	3	6	7	13	15 792	26 423	738
Horta	0	0	0	0	2	2	32 310	32 310	0
Leiria	7	36	16	52	96	148	20 741	32 752	1 440
Lisboa	81	247	158	405	1 011	1 416	39 872	63 742	1 204
Ponta Delgada	1	1	1	2	7	9	39 962	52 772	9 813
Portalegre	0	4	0	4	3	7	14 621	24 484	0
Porto	27	176	116	292	450	742	29 969	42 194	326
Santarém	6	19	24	43	62	105	27 744	39 721	363
Setúbal	19	55	68	123	252	375	32 907	59 662	1 500
Viana do Castelo	5	23	10	33	37	70	21 785	30 874	28
Vila Real	2	9	7	16	14	30	16 059	17 644	300
Viseu	5	37	26	63	47	110	21 000	33 499	0
Total	197	817	608	1 425	2 515	3 940	30 819	49 133	704

Tabela A.11 – Beneficiários e Rendimentos por Faixa Etária

Idade	Total Suspensões	Novos Benef. Apenas 2022	Novos Benef. de Anos Ant.	Total Novos Benef.	Benef. em Continuidade	Total Benef.	Rend. Mediano - Cat. A e B	Rend. Médio - Cat. A e B	Rend. Mediano - Outros Rend.
<30	8	84	31	115	100	215	23 534	56 987	0
30 - 35	39	212	162	374	590	964	24 821	41 563	32
36 - 40	39	211	168	379	692	1 071	30 678	40 438	526
41 - 45	42	157	123	280	479	759	34 890	49 902	1 209
46 - 50	35	83	62	145	333	478	37 509	52 134	2 280
51 - 55	11	29	35	64	167	231	41 803	82 445	2 874
56 - 60	13	20	16	36	88	124	39 311	88 976	2 510
>60	10	21	11	32	66	98	39 000	52 130	18 463
Total	197	817	608	1 425	2 515	3 940	30 819	30 819	704

Tabela A.12 – Rendimentos e Coleta por Agregado

Agregados		Rendimento total	Coleta c/ programa	Coleta s/ programa	Diferença
Com entrega separada	Total	79 037 385	6 561 197	20 261 013	13 699 816
	Mediana	31 998	1084	5 659	4 329
	Média	44 106	3 661	11 306	7 645
Com entrega conjunta	Total	140 696 849	17 473 647	37 761 196	20 287 550
	Mediana	28 360	1792	4 685	2 710
	Média	43 053	5 347	11 555	6 208
Total	Total	219 734 234	24 034 844	58 022 209	33 987 365
	Mediana	29 594	1584	4 974	3132
	Média	43 426	4 750	11 467	6 717

ARTIGO 01 • 2024

Programa Regressar: uma análise ex-post
Tabela A.13 – Agregados, Rendimentos e Coleta por Escalão de Rendimento

Rend. Médio	Agregados		Rendimentos		Coleta Atual		Coleta sem Programa		Dif. Coleta	
	N.º	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
0 - 10000	322	9,4	8 783	0,0	8 330	0,0	17 113	0,0	8 783	0,0
10000 - 20000	680	19,8	870 130	2,6	317 766	1,3	1 187 896	2,0	870 130	2,6
20000 - 30000	697	20,3	2 558 325	7,5	1 159 986	4,8	3 718 312	6,4	2 558 326	7,5
30000 - 40000	469	13,7	3 133 757	9,2	1 520 490	6,3	4 654 246	8,0	3 133 757	9,2
40000 - 50000	394	11,5	3 691 060	10,9	2 217 953	9,2	5 909 013	10,2	3 691 060	10,9
50000 - 60000	250	7,3	2 990 321	8,8	1 942 611	8,1	4 932 931	8,5	2 990 321	8,8
60000 - 70000	188	5,5	2 802 541	8,2	1 857 462	7,7	4 660 003	8,0	2 802 541	8,2
70000 - 80000	102	3,0	1 787 377	5,3	1 197 213	5,0	2 984 590	5,1	1 787 377	5,3
80000 - 90000	71	2,1	1 473 143	4,3	973 469	4,1	2 446 611	4,2	1 473 142	4,3
90000 - 100000	50	1,5	1 277 115	3,8	962 744	4,0	2 239 859	3,9	1 277 115	3,8
100000 - 150000	123	3,6	3 593 837	10,6	2 729 463	11,4	6 323 299	10,9	3 593 837	10,6
> 150000	80	2,3	9 800 979	28,8	9 147 358	38,1	18 948 337	32,7	9 800 979	28,8
Total	3 426	100	33 987 365	100	24 034 844	100	58 022 209	100	33 987 366	100