

Projeto de Lei n.º 896/XIII/3.ª (PEV)

Torna mais abrangente o regime do IVA de caixa

Data de admissão: 25-05 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV) visa tornar mais abrangente o regime do IVA de caixa.

O regime do IVA de caixa, introduzido pelo [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), é facultativo e destina-se às micro, pequenas e médias empresas, tendo como principal objetivo minorar os problemas de tesouraria que resultam de prazos de recebimento superiores aos prazos de pagamento, contribuindo para melhorar a situação de tesouraria e financeira das empresas. Estão abrangidos por este regime, os sujeitos passivos com um volume de negócios anual até 500 000,00 euros, que não beneficiem de isenção do imposto.

Pretendem os proponentes da iniciativa que o regime seja alargado para empresas que, nas mesmas circunstâncias, atinjam um volume de negócios até dois milhões de euros.

O PEV fundamenta a sua proposta no facto do próprio regime de IVA de caixa prever um gradualismo no universo de empresas a beneficiar. Com efeito, lê-se no preâmbulo do mencionado Decreto-Lei que “atendendo ao seu carácter inovador, o Governo optou por introduzir esta medida de forma gradual, pelo que o regime abrangerá, nesta fase, apenas os sujeitos passivos de IVA com um volume de negócios anual até 500 000,00 EUR, e que não beneficiem de isenção do imposto”.

Consideram que, volvidos 5 anos, a medida está consolidada e seria já tempo de avançar para uma nova fase.

Havendo vários limiares para o IVA de caixa aplicado nos diferentes países na UE, identificam-se alguns onde esse limiar é de dois milhões de euros (ver ponto 3 desta Nota Técnica).

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos

parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita pelos seus dois Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa previstos no Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º

Deu entrada a 25 de maio de 2018, foi admitida e anunciada a 29 e baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário ([Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Pretende alterar os artigos 1.º e 5.º do [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), que *“No uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), aprova o regime de contabilidade de caixa em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (regime de IVA de caixa), e altera o Código do IVA, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#)”*

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, *“Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida”* - preferencialmente no título - *“e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”* (o que, de acordo com as regras de legística, deve constar sempre do articulado).

Através da consulta do Diário da República Eletrónico, verificou-se que o [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), sofreu até à data duas alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será a terceira.

Assim, em caso de aprovação, para efeitos de apreciação na especialidade, sugere-se a seguinte alteração ao título desta iniciativa:

“Terceira alteração ao [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), tornando mais abrangente o regime do IVA de caixa”

Ainda para efeitos de apreciação na especialidade, sugere-se a seguinte alteração ao artigo 2.º da iniciativa em análise:

Onde se lê: “Os artigos 1.º e 5.º do [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), passam a ter a seguinte redação:”

Deve ler-se: “Os artigos 1.º e 5.º do [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), alterado pelas [Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), e [82-B/2014, de 31 de dezembro](#), passam a ter a seguinte redação:”

Uma vez que o elenco das alterações sofridas (através das [Leis n.ºs 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), e [82-B/2014, de 31 de dezembro](#)), deve constar do artigo que faz menção à alteração do decreto-lei em causa.

Quanto à entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no primeiro dia do ano civil seguinte à sua publicação, nos termos do artigo 3.º (Entrada em vigor), o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: “Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

4

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Através do [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#)¹, o Governo aprovou o regime de contabilidade de caixa em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), denominado IVA de caixa. Este regime, que teve como objetivo “promover a melhoria das condições de tesouraria do tecido empresarial Português” (preâmbulo), tem carácter facultativo. O diploma em causa foi alterado pela [Lei do Orçamento do Estado para 2014](#) (alterando o artigo 4.º) e pela [Lei do Orçamento do Estado para 2015](#) (aditando o artigo 3.º-A e revogando o n.º 6 do artigo 4.º).

¹ Versão consolidada disponível na página da [Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa](#).

O referido [Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio](#), foi aprovado ao abrigo da autorização legislativa contida na [Lei n.º 66-B/2012](#), de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2013). De acordo com o artigo 241.º desta lei de autorização, o Governo ficou autorizado a alterar o Código do IVA, “tendo em vista a introdução de um regime simplificado e facultativo de contabilidade de caixa aplicável às pequenas empresas que não beneficiem de isenção do imposto, segundo o qual nas operações por estas realizadas o imposto se torne exigível no momento do recebimento e o direito à dedução do IVA seja exercido no momento do efetivo pagamento, nos termos previstos na alínea b) do artigo 66.º e no artigo 167.º -A [da Diretiva n.º 2006/112/CE](#), do Conselho, de 28 de novembro.”.

Quanto ao sentido e à extensão da autorização, definiu-se² a implementação de “um regime facultativo de contabilidade de caixa do IVA, tendo em vista a sua aplicação a sujeitos passivos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do [Código do IVA](#) com um volume de negócios anual até € 500 000”, sendo este o valor que a presente iniciativa pretende alterar (para dois milhões de euros).

Segundo se explica no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio, “o Governo optou por introduzir esta medida de forma gradual, pelo que o regime abrangerá, nesta fase, apenas os sujeitos passivos de IVA com um volume de negócios anual até 500 000,00 EUR, e que não beneficiem de isenção do imposto. Este limiar, no entanto, corresponde ao limite máximo que os Estados-membros, à luz das regras comunitárias, podem adotar unilateralmente, sem intervenção da União Europeia.”. Mais à frente, o mesmo preâmbulo explica que, com a criação deste regime, “estão potencialmente abrangidas por esta medida mais de 85% das empresas portuguesas, bem como um número muito significativo de sujeitos passivos titulares de rendimentos empresariais e profissionais.”

Em termos de antecedentes, refira-se que [o Orçamento do Estado para 2012](#) já continha uma norma (artigo 180.º) que determinava que o Governo iria “desenvolver as consultas e estudos preparatórios tendo em vista a apresentação, no decorrer do ano de 2012, de uma proposta de introdução de um regime de «exigibilidade de caixa» do IVA, simplificado e facultativo, destinado às microempresas que não beneficiem de isenção do imposto, permitindo que estas exerçam o direito à dedução do IVA e paguem o imposto devido no momento do efectivo pagamento ou recebimento, respectivamente.”.

Entre a aprovação da autorização legislativa constante da Lei do Orçamento do Estado para 2013 e a aprovação do Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio, cumpre mencionar duas iniciativas sobre o objeto ora em análise. O [Projeto de Lei n.º 390/XII/2](#), do PCP, que visava a criação de “um regime de IVA de caixa, alterando o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo

² Artigo 241.º, n.º 2, alínea a) da Lei do OE para 2013.

Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Setembro”, não estando previsto limite em termos de faturação anual. E o [Projeto de Lei 378/XII/2](#), do BE, que “Introduz o regime facultativo de contabilidade de caixa do IVA para as micro e pequenas empresas”, prevendo a introdução do regime (facultativo) de IVA de caixa para empresas cuja faturação anual não ultrapassasse os 10 milhões de euros anuais. As iniciativas foram discutidas em conjunto, tendo ambas sido rejeitadas a 12 de abril de 2013.

Já depois da entrada em vigor do atual regime do IVA de caixa, refira-se o [Projeto de Resolução n.º 1101/XII/3](#), da autoria do PS, que recomenda ao “Governo que avalie o regime facultativo de IVA de caixa, criado através do Decreto-lei n.º 71/2013, de 30 de maio, e que promova medidas que minimizem os problemas de tesouraria das PME, designadamente através de um programa de pagamento das dívidas em atraso por parte das entidades públicas e da criação de um regime especial de liquidação do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) para as transações em que o Estado figure como cliente.”. Esta iniciativa recomendava no seu ponto 4: “A avaliação, no âmbito do estudo ao regime de contabilidade de caixa em sede de IVA proposto no ponto anterior, da eventual necessidade de alargar o regime a empresas com faturação superior a € 500.000, tendo em consideração os limites previstos no artigo 167.º-A da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, à semelhança de outros Estados-membros, designadamente a Irlanda e o Reino Unido”. Este projeto de resolução veio a ser rejeitado em 19 de setembro de 2014.

6

No que diz respeito a antecedentes sobre esta matéria, refira-se ainda a proposta de alteração ao Regime de IVA de caixa que o PCP propôs no âmbito do [processo legislativo de especialidade do Orçamento do Estado para 2018](#). Esta proposta (de aditamento de um artigo à proposta de OE 2018), que pretendia alterar os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º e 8.º do Regime de IVA de Caixa, aprovado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/2013, de 30 de maio, foi rejeitada em comissão.

Em 2018, no âmbito do [processo legislativo de especialidade do Orçamento do Estado para 2019](#), o PCP volta a apresentar uma proposta de alteração ao Regime de IVA de caixa que também foi rejeitada em comissão. Tratou-se de um aditamento de novo artigo à Proposta de OE 2019 ([213C](#)), com conteúdo idêntico ao apresentado no ano anterior.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

RORIZ, José Soares – **Regime de IVA de caixa** [Em linha]. [S.l.] : Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2013. [Consult. 11 jun. 2018]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124952&img=10016&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124952&img=10016&save=true)>.

Resumo: Este documento, produzido pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, analisa o regime do IVA de caixa instituído pelo Decreto-Lei nº 71/2013, de 30 de maio. O autor vai dissecar todas as implicações de utilização deste regime iniciando com o enquadramento dos regimes especiais de exigibilidade de caixa. Analisa, de seguida, as condições de enquadramento no regime, as operações a que se pode aplicar o IVA de caixa, a exigibilidade do IVA, entre outras.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A maioria dos países da União Europeia prevê um sistema análogo ao do “IVA de caixa”. No entanto, existe uma variação significativa nos limiares (de volume de negócios anual) abaixo dos quais este regime é possível. Resumem-se, de seguida, alguns destes limiares, com base no estudo da [OCDE “Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries In series”](#), de 2015 e dos dados recolhidos pelo [IBFD](#) (2014)³:

Na **Áustria**, o limiar até ao qual as pequenas e médias empresas podem recorrer a este tipo de soluções é de 110 000 euros (cfr. Lei Austríaca do IVA). Identificam-se quais as categorias de empresários/empresas que podem recorrer a este instrumento:

- *Freelancers* (como médicos, contabilistas, advogados, arquitetos, consultores fiscais, jornalistas, tradutores e consultores);
- Agricultores e empresários envolvidos em atividade económica sem a obrigação de manter contas;
- Empresários (excluindo agricultores e os que realizam atividades económicas sujeitas a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares) com um volume de negócios até 110.000 euros;
- Algumas empresas públicas (fornecedoras de gás, água e eletricidade ou serviços na área dos resíduos).

A **Bulgária** também prevê um mecanismo análogo, estabelecendo, como no caso português atualmente em vigor, o limiar de 500 000 euros para que as empresas possam a ele recorrer (cfr. [Lei do IVA](#)). Estão abrangidos os empresários sem dívidas ao Estado e que não tenham sido condenados por quaisquer infrações fiscais. Existem produtos que estão fora deste regime, como, por exemplo, importações e exportações, produtos vendidos a empresas não sujeitas a IVA ou serviços turísticos.

Em **Espanha**, podem aderir a este regime os empresários que tenham um volume de negócios anual inferior a 2 000 000 euros. Estão excluídas, entre outras, as aquisições e importações de bens de outros Estados Membros da UE, transações com empresas sujeitas a regimes especiais de IVA

³ O IBFD - Gabinete de Internacional de Documentação Fiscal – é um centro de pesquisa e divulgação de informação das leis e da ciência fiscal.

ou regimes simplificados para pequenas empresas, conforme artigo 163 e segs. da [Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido](#).

Na **Hungria**, estabeleceu-se o limiar de 450 000 euros (de volume de negócios), estando abrangidos os empresários registados como PME's, os que não estejam em processo de falência e os que não beneficiem de regimes especiais de IVA.

De acordo com o [Irish VAT Consolidation Act 2010](#), a **Irlanda** também estipula um regime análogo ao do “IVA de caixa” para as empresas com um volume de negócios inferior a 2 000 000 euros, estando excluídas algumas operações comerciais, como a venda de veículos ou comissões em serviços de publicidade e de alojamento.

Também encontramos este regime em **Itália**, onde se definiu o limiar de 2 000 000 euros de volume de negócios anual abaixo do qual as empresas podem ter acesso a este regime. Entre as exceções, encontram-se as aquisições e importações de bens de outro Estado-Membro da UE ou as transações com empresários sujeitos a regimes especiais de IVA.

Na **Roménia**, têm direito a beneficiar do regime de “IVA de caixa” as empresas com um volume de negócios inferior a 500 000 euros, estando excluídas, por exemplo, transações sujeitas a regimes especiais de IVA (cfr. artigo 282.º do Código Fiscal da Roménia).

Com um limiar de 400 000 euros encontramos o caso da **Eslovénia**, que define também uma série de exceções a este regime, como fornecimentos relacionados com a importação ou exportação de mercadorias, contratos de compra e venda com pagamento a crédito ou fornecimentos de bens e serviços em que a fatura é emitida antes de o fornecimento ocorrer (cfr. artigo 131 do [Código do IVA](#)).

Outros exemplos que se podem apontar como tendo um regime análogo ao “IVA de caixa” são o caso da **Alemanha**, da **Grécia** e do **Luxemburgo** (em todos abaixo dos 500 000 euros de volume de negócios) e da **Estónia** (com um limiar de 200 000 euros).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, se encontra pendente a seguinte iniciativa sobre matéria conexa: [PJL n.º 403/XIII/2.ª \(PCP\)](#) - Alarga o número de empresas abrangidas pelo regime do IVA de caixa.

- **Petições**

Neste momento, não se encontram pendentes quaisquer petições sobre a mesma matéria. Todavia, houve uma petição, entretanto concluída, sobre assunto conexo:

[Petição n.º 518/XIII/3](#) - Solicita alteração legislativa quanto ao vencimento do IVA e sua cobrança

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Será pertinente ponderar, em sede de discussão na especialidade, a audição ou pedido de pronúncia a membro do Governo (Ministro das Finanças), ainda para mais tendo em conta que o limiar de 500 000,00 EUR para o volume de negócios anual dos sujeitos passivos de IVA parece corresponder ao limite máximo que os Estados-membros, à luz das regras comunitárias, podem adotar unilateralmente, sem intervenção da União Europeia”. Poderá, ainda, ser solicitado um contributo escrito a confederações (CIP e CCP) e a associações empresariais, como é o caso da Associação das PME, da ANJE, da AIP, da AICCOPN, etc.

10

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, a presente iniciativa não parece implicar qualquer acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado em vigor, uma vez que a sua norma de vigência prevê que a *vacatio legis* vá até ao primeiro dia do ano civil seguinte