
**MESTRADO em CONTABILIDADE E FISCALIDADE
EMPRESARIAL**

**O regime fiscal de contabilidade - caixa em sede de
IVA em Portugal: a perceção dos Técnicos Oficiais
de Contas**

PAULO ALEXANDRE RODRIGUES FIGUEIREDO

COIMBRA

2014

MESTRADO em CONTABILIDADE E FISCALIDADE EMPRESARIAL

O regime fiscal de contabilidade - caixa em sede de IVA em Portugal: a perceção dos Técnicos Oficiais de Contas

PAULO ALEXANDRE RODRIGUES FIGUEIREDO

Esta dissertação destina-se à obtenção do grau de mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, sob a orientação da Doutora Cidália Maria da Mota Lopes e da Doutora Clara Margarida Pisco Viseu.

COIMBRA

2014

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é o resultado de trabalho árduo de pesquisa e persistência de várias pessoas cuja colaboração mostrou ser fundamental.

Expresso aqui um agradecimento muito especial às minhas orientadoras, Professora Doutora Cidália Maria da Mota Lopes e à Professora Doutora Clara Margarida Pisco Viseu pela sua paciência e compreensão. O seu trabalho incansável de correção, revisão e motivação mostrou ser imprescindível. Acrescento uma palavra de reconhecimento à Professora Doutora Cidália Lopes pelo contínuo incentivo e por sempre manifestar o seu voto de confiança de forma didática e dedicada.

Um agradecimento à Professora Doutora Cristina Maria Gabriel Gonçalves Góis, coordenadora do Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial, por sempre demonstrar interesse pela progressão deste trabalho e pelo incentivo pessoal e didático em cada uma das fases deste projeto, incluindo em alguns momentos críticos em que fatores externos se interpuseram no seu bom andamento.

Não poderia deixar de transmitir uma palavra de agradecimento, pela pronta colaboração, à Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC), em particular ao Senhor Bastonário da OTOC, bem como à Doutora Maria João Franca, disponibilizando-se para prover todo o apoio logístico na distribuição dos questionários, em cada uma das sessões das Reuniões Livres, realizadas pelas várias delegações da OTOC em Portugal.

Por último, mas não menos importante, gostaria de expressar a minha admiração e gratidão pela paciência e total cooperação da minha esposa Marisa Figueiredo e do meu filho Diogo Figueiredo, os quais sacrificaram muito do tempo de ausência que foi investido neste projeto.

O regime fiscal de contabilidade - caixa em sede de IVA em Portugal: a perceção dos Técnicos Oficiais de Contas.

Resumo

A presente dissertação versa sobre a análise da adoção do regime fiscal de contabilidade – caixa, em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), em Portugal, em especial, a perceção dos Técnicos Oficiais de Contas (TOC).

Este tema reveste particular importância por vários motivos. Em primeiro, porque o Regime de IVA de Caixa é dirigido às Pequenas e Médias Empresas (PME) e o tecido empresarial português é constituído maioritariamente por esta categoria de empresas. Mais ainda, tratando-se de um regime destinado a beneficiar estas empresas, em especial a sua tesouraria, interessa aferir quais os determinantes da opção pelo regime de IVA de Caixa. Em segundo, sendo um regime fiscal optativo, cuja decisão e opção compete aos TOC formalizar, é nossa convicção que é relevante analisar a sua perceção em relação aos determinantes da adoção deste regime.

Assim, foram inquiridos 664 TOC com o objetivo de aferir acerca dos fatores determinantes que conduziram à recomendação, ou não recomendação, do regime de IVA de Caixa. Concluímos, após a análise estatística, que a idade e a experiência profissional dos TOC são os fatores que mais influenciam a decisão de opção pelo regime.

Palavras chave: IVA de Caixa, PME, Cumprimento fiscal, Incentivo Fiscal

Portugal Vat Cash Accounting scheme: Chartered Accountants perception.

Abstract

The aim of this dissertation is to analyze the VAT Cash Accounting Scheme adoption in Portugal – especially from the Chartered Accountants perspective.

This new regime is particularly important for several reasons. First, because the VAT Cash Accounting Scheme is directed to Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) and the Portuguese market structure is mainly made up of SMEs. Moreover, since this new regime is designed to benefit these enterprises, particularly their cash flow levels, it is important to assess whether SMEs had applied it or not. Secondly, as already mentioned, being an optional regime, whose decision lies in the Chartered Accountants, we are convinced that it is also relevant to analyze their perception related to the regime adoption.

Thus, 664 Chartered Accountants were questioned to assess about the determinant factors that lead to positive or negative recommendations. Then, after the statistical analysis, we realize that in Portugal, the Accountant age and professional experience are determinant factors that influence de regime option decision.

Keywords: VAT Cash Accounting, SME tax compliance, SME tax incentive

Índice Geral

AGRADECIMENTOS.....	3
Resumo	4
Abstract.....	5
INTRODUÇÃO.....	12
Capítulo I – Medidas fiscais especiais dirigidas às PME	14
1. Notas introdutórias.....	14
2. Medidas de auxílio às PME.....	14
2.1. Justificação teórica.....	14
2.2 Custos de cumprimento e as medidas de auxílio às PME.....	17
2.3. Medidas fiscais de apoio às PME.....	22
3. Regimes fiscais especiais em sede de IVA.....	24
3.1. Justificação.....	24
3.2 Contexto internacional: análise comparada de estudos e metodologias	29
3.2.1. <i>Threshold</i>	30
3.2.2. Declaração periódica e prazos de pagamento	33
3.2.3. Compensação financeira	37
3.2.4. Pay as You Go (PAYG)	38
3.2.5. O regime de IVA de Caixa e as Diretivas Comunitárias	41
4. Notas conclusivas.....	44
Capítulo II – O regime de contabilidade de caixa em Portugal: enquadramento normativo	45
1. Notas introdutórias.....	45
2. O Regime de IVA de Caixa: breve caracterização	45
2. Regime geral de exigibilidade.....	46
3. Exigibilidade de caixa	50
4. Contabilidade de caixa	53
5. O Regime do IVA de caixa em Portugal	58
5.1. Exigências fiscais	58
5.1.1. Condições de opção pelo regime	58
5.1.2. Opção pelo regime e o papel dos TOC.....	58
5.1.3. Saída do regime de IVA de caixa	59
5.1.4. Emissão de documentos	60
5.2. Cumprimento contabilístico	61
5.3. Custos de cumprimento.....	61
5.3.1 Exigências documentais	63
5.3.2 Tratamento contabilístico	64
6. Notas conclusivas.....	65

Capítulo III – O Regime de IVA de Caixa: evidência empírica em Portugal	66
1. Notas introdutórias.....	66
2. Metodologia.....	67
2.1. Hipóteses e questões de investigação.....	67
2.2. População e amostra.....	67
2.3. Apresentação do questionário.....	68
3. Resultados, discussão e análise.....	69
3.1. Estatística descritiva.....	69
3.1.1. Caracterização sociodemográfica da amostra.....	69
3.1.2. Caracterização técnico - profissional da amostra.....	72
3.1.3. Perceção dos TOC em relação à adoção do regime de IVA de Caixa.....	75
3.1.4. Perceção dos TOC em relação a medidas alternativas em sede de IVA.....	78
3.1.4.1 Treshold.....	80
3.1.4.2 Declaração periódica.....	81
3.1.4.3 Sistema PAYG – Pay As You Go.....	82
3.2. Modelo de regressão logística múltiplo.....	84
4. Notas conclusivas.....	89
CONCLUSÕES FINAIS	91
Apêndice 1 – Apresentação esquemática de contabilização no regime de IVA de Caixa (na ótica do sujeito passivo enquadrado no regime).....	93
Apêndice 2 – Questionário distribuído aos TOC nas formações da OTOC.....	94
REFERÊNCIAS	95

Índice Tabelas

Tabela	1	Thresholds IVA 2014 na EU	31
Tabela	2	Regime de Exigibilidade de caixa em Portugal	51
Tabela	3	Características do regime de contabilidade de caixa	53
Tabela	4	Desvantagens do regime de IVA de Caixa	57
Tabela	5	Características sociodemográficas da amostra	70
Tabela	6	Caracterização da carteira de clientes	74
Tabela	7	Análise fatorial	77
Tabela	8	Taxa de resposta às questões sobre medidas alternativas em sede de IVA	78
Tabela	9	Estimativas dos coeficientes do modelo	86
Tabela	10	Matriz de correlações bivariadas	87
Tabela	11	Teste Omnibus aos coeficientes do modelo	87
Tabela	12	Classificações	89

Índice Gráficos

Gráfico	1 Principais custos de contexto em Portugal	18
Gráfico	2 Comparação de taxas efetivas de IRC na OCDE	24
Gráfico	3 Periodicidades do IVA na OCDE	34
Gráfico	4 Prazos médios (em dias) de pagamento do IVA na OCDE e em outras economias emergentes	35
Gráfico	5 Idades médias dos TOC por zona geográfica em Portugal	70
Gráfico	6 Experiência profissional dos TOC por zona geográfica em Portugal	71
Gráfico	7 Nível de conhecimentos fiscais dos TOC em Portugal	73
Gráfico	8 Dimensão da carteira de clientes por zona geográfica	75
Gráfico	9 Razões mais evocadas para NÃO ADESÃO ao novo regime de Iva de Caixa	76
Gráfico	10 Importância atribuída pelos TOC a medidas de auxílio às PME em sede de IVA	79
Gráfico	11 Perceção dos TOC sobre o limite máximo para permanência no regime de isenção de IVA	80
Gráfico	12 Perceção dos TOC sobre a periodicidade para entrega da declaração periódica do IVA	81
Gráfico	13 Perceção dos TOC sobre a regularidade para saldar conta AT no âmbito do PAYG	83
Gráfico	14 Comparativo entre a dimensão dos clientes TOC e os rácios PMR e Liquidez em Portugal	84

Índice Figuras

Figura	1 Regime geral de exigibilidade do IVA	49
Figura	2 Regime de exigibilidade de caixa	51
Figura	3 Regime de contabilidade de caixa do IVA	55

Lista de abreviaturas

AT	Autoridade Tributária
CE	Comissão Europeia
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
DL	Decreto-Lei
EM	Estado Membro
FTA	Forum on Tax Administration
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs
IR	Imposto sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LGT	Lei Geral Tributária
LPE	Lei das Pequenas e Médias Empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OTOC	Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas
PAYG	Pay As You Go
PME	Pequena e Média Empresa
PMR	Prazo Médio de Recebimento
SBA	Small Business Act
SME	Small and Medium Enterprise
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TOC	Técnico Oficial de Contas
UE	União Europeia
VAT	Value Added Tax

INTRODUÇÃO

Hoje, a atual crise económica e financeira agudizou as dificuldades de tesouraria das Pequenas e Médias Empresas (PME) em todo o mundo e, em particular, em Portugal. Esta dificuldade, conjugada com uma já existente desproporção que decorre do cumprimento fiscal das PME, conduz à necessidade de se criarem condições que aliviem os encargos fiscais e de tesouraria destas pequenas estruturas empresariais.

Tendo em conta a relevante representatividade das PME em todo o tecido empresarial, as decisões de política fiscal têm promovido a introdução de medidas que aliviem a elevada regressividade dos custos de cumprimento que impende sobre as PME, bem como a criação de medidas que garantam que este importante setor da economia continue a dar o seu contributo para a criação de emprego e riqueza na economia.

Esta dissertação versa sobre a análise do Regime de IVA de Caixa¹ que, ao ser introduzido no sistema fiscal português, visava precisamente atingir os objetivos mencionados, i.é., auxiliar as PME. É, pois, importante o seu estudo por vários motivos. Em primeiro, e uma vez que os TOC exercem um papel preponderante nas opções de cada sujeito passivo PME, aferir sobre o grau de aderência dos seus clientes a esta medida especialmente direcionada às PME e identificar os determinantes que estão na base das decisões sobre a opção do sujeito passivo face a este tipo de incentivos fiscais, é, porventura, relevante para o desenho de futuras medidas com objetivos idênticos. Em segundo lugar, uma análise aos fatores técnicos que concorreram para a opção positiva ou negativa pelo Regime de IVA de Caixa, explica o que condicionou essa decisão. Em terceiro, após uma análise ao Regime de IVA de Caixa, entendemos que seja importante perceber que outras alternativas os TOC consideram que podem ser estudadas e introduzidas com vista ao alívio fiscal das PME.

Neste sentido, o presente trabalho encontra-se dividido em três partes. No primeiro capítulo justificam-se, com base na revisão da literatura sobre esta matéria, as medidas fiscais especiais dirigidas às PME. Seguidamente, procedemos a uma análise comparativa de algumas medidas alternativas em sede de IVA já adotadas no contexto internacional.

No segundo capítulo, são apresentadas todas as incidências decorrentes da aplicação do Regime de IVA de Caixa em Portugal. Iniciamos esta análise pela comparação das

¹ Em Portugal, o regime de contabilidade-caixa foi denominado por IVA de Caixa (Dec-Lei 71/2013 de 30 de maio)

várias aplicações relativas ao mecanismo de exigibilidade do IVA no contexto europeu. Procedemos, de seguida, à análise do normativo português transposto das diretivas comunitárias.

Por último, apresentamos os resultados obtidos, com base na inquirição duma amostra de TOC, utilizando como técnica de recolha de informação, o uso do questionário. Foram inquiridos 664 profissionais com o objetivo de se obter resposta às seguintes questões:

1. Quais os determinantes que, na perceção dos TOC, mais influenciam a decisão de recomendação da opção pelo novo regime de IVA de Caixa?
2. Quais os fatores técnicos que mais influenciam a decisão de opção pelo regime de IVA de Caixa?
3. Qual a perceção dos TOC em relação a medidas fiscais alternativas em sede de IVA já adotadas no contexto internacional?

É da resposta a estas questões que trata a presente dissertação.

Capítulo I – Medidas fiscais especiais dirigidas às PME

1. Notas introdutórias

A elevada regressividade dos custos que impendem sobre as PME no contexto económico tem sido amplamente discutida. Políticas fiscais direcionadas podem amenizar este efeito. Propomo-nos neste capítulo a abordar o tema, apresentando as razões que justificam esta discriminação positiva das PME, numa perspetiva contextual e particularmente na ótica fiscal.

Iniciamos a nossa análise pela justificação teórica que fundamenta a introdução de medidas que visam auxiliar as PME. Além de considerações de carater geral sobre o impacto de medidas de natureza fiscal, uma vez que este trabalho está diretamente relacionado com uma medida em sede de IVA, abordamos também, neste capítulo, a relevância das medidas fiscais de auxílio às PME em sede deste imposto.

Por se tratar de matéria relevante para o efeito, a última parte deste capítulo analisa brevemente algumas das principais medidas fiscais em sede de IVA que vêm sendo adotadas no contexto internacional.

2. Medidas de auxílio às PME

2.1. Justificação teórica

As PME exercem, como é sabido, uma influência relevante na economia europeia, mundial e, em especial, em Portugal. Além da representatividade quantitativa no tecido empresarial, pela sua flexibilidade, as PME são o principal canal através do qual se promovem fortes políticas de inovação industrial e tecnológica. Sendo Portugal um Estado-Membro (EM) da União Europeia (UE), as suas políticas, fiscais e não fiscais, de apoio às PME, estão significativamente condicionadas por normativos europeus.

A forte aposta nas PME preconizada na *Estratégia de Lisboa* em fevereiro de 2008, traçada no tratado sobre o funcionamento da UE, conhecido como Tratado de Lisboa, confirma a sua importância no contexto europeu. Os Estados-Membros acordaram em zelar por que fossem asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da União, salientando que, para o efeito, se

deveria *incentivar um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas do conjunto da União, e nomeadamente das pequenas e médias empresas* (Artigo 173º Tratado Lisboa).

Assim, a Comissão Europeia (CE), em 2008, apresentou a Lei das Pequenas Empresas Europeias (LPE – *Small Business Act*) com o objetivo primordial de ajudar as PME a se desenvolverem no atual contexto económico. A LPE, movida pelo princípio “*pensar primeiro nos pequenos*”, refletia o apoio incondicional da UE e dos seus Estados-Membros às pequenas empresas, bem como uma clara vontade política de reconhecer o papel central que as PME desempenham na economia da UE.² A CE defendeu a ideia de que havia chegado o momento para, de uma vez por todas, colocar as necessidades das PME no primeiro plano da política da UE.

O contexto legislativo de apoio e incentivo às PME é atualmente um imperativo fundamental e que contribuiu definitivamente para a sua performance e conseqüente contributo a nível macroeconómico (Dimitri Gagliardi, 2013). Devido às dificuldades normais para fazer face a um conjunto abrangente e complexo de exigências legais, as PME estão em clara desvantagem em relação às grandes empresas. Estas exigências dividem-se em duas grandes vertentes: não fiscal e fiscal. Entre as exigências não fiscais destacam-se todas as obrigações relacionadas com a componente laboral, tais como os encargos com indemnizações por despedimento, seguros de acidentes de trabalho, higiene e segurança no trabalho, obrigações declarativas relacionadas com baixas médicas, entre outras. Em certos casos, as exigências ambientais e correspondentes registos, licenciamentos e declarações, representam também um custo considerável para uma PME. Por sua vez, as obrigações fiscais incluem todas as obrigações principais e acessórias decorrentes da aplicação de impostos inerentes à atividade comercial ou industrial duma PME.

Como sublinha Rodríguez (2011), a maioria dos países europeus têm adotado medidas para fortalecer a posição das PME no mercado. Estas medidas têm-se centrado na redução da carga administrativa e fiscal, na melhoria da qualidade legislativa, na modernização da administração pública, no financiamento e apoio à inovação, no desenvolvimento de tecnologias, na internacionalização das empresas, entre outras. Entre todas estas medidas, assinalam-se como preponderantes as medidas de alívio

² IP/08/1003 – Bruxelas, 25 de junho de 2008

fiscal que revelam ser um instrumento forte para impulsionar o desenvolvimento e performance das PME.

Importa, assim, antes de mais, aferir acerca da justificação teórica para a atribuição de medidas fiscais especiais a favor das PME.

A intervenção governativa de auxílio a setores particulares da economia, para corrigir falhas de mercado, é muitas vezes encarada como ineficiente. O tratamento favorável e seletivo pode minar o processo competitivo promovendo a desvantagem da concorrência. Contudo, existem outras razões para a diferenciação dum grupo específico de empresas – as PME (Bickerdyke & Lattimore, 1997).

É um fato que, numa economia desenvolvida, os sistemas legais são usados para garantir a aplicação de objetivos que visem a proteção do ambiente e a saúde e segurança dos cidadãos, nomeadamente através duma eficaz redistribuição de riqueza por meio dum eficaz sistema fiscal. A preponderância das PME não pode ser excluída desta equação. Tendo em conta estes fatores, durante as últimas décadas, o debate sobre o custo de cumprimento legal das PME tem assumido uma importância relevante, conduzindo a um esforço para criação de melhores condições a este setor do tecido empresarial.

Borbás (2009) descreve que num contexto em constante mutação, caracterizado por constantes alterações estruturais e pressões competitivas elevadas, o papel das PME na sociedade tornou-se ainda mais importante na criação de emprego e de uma forma geral no bem estar de todos os cidadãos. Concretamente, um setor PME vibrante contribui para uma Europa mais robusta para enfrentar a incerteza própria do mercado globalizado. Portanto, de acordo com Chittenden, Kauser, Poutziouris, and Britain (2002), a melhoria e simplificação do contexto em que operam as PME é considerada como prioridade, já que o nível de exigências legais imposto pelos governos tem sido apontado como um dos maiores obstáculos para o sucesso das PME.

As PME são mais severamente afetadas pela carga burocrática do que as grandes empresas uma vez que são menos proficientes para fazerem face às complexidades das exigências legais. Mais ainda, não estão em condições de diluir os custos de cumprimento por operações de grande escala como procedem as grandes empresas. Não é portanto realístico esperar que as PME, na qualidade de principais agentes económicos, disponham dos meios para fazer face a estas pressões. Antes pelo

contrário, as PME são vítimas da globalização devendo ser protegidas da pressão que é exercida por grandes estruturas multinacionais.

A diferenciação legal positiva ameniza a carga imposta sobre as PME e reduz os custos de cumprimento. No entanto, o legislador enfrenta uma considerável quantidade de fatores que devem ser ponderados no processo de hierarquização legal. A questão central é: em que circunstâncias é apropriado o tratamento diferenciado das PME? (Bickerdyke & Lattimore, 1997)

De acordo com o relatório *Simplified Tax Compliance Procedures for SMES* (EC, 2007b), normativos de apoio às PME, de qualidade e direcionados, terão um significativo e positivo impacto nas condições gerais de desenvolvimento económico, emprego e produtividade. Esta ideia é particularmente importante para todas as PME que operam na UE, que quase sempre dispõem de recursos limitados e deficiente capacidade técnica para responderem a uma sobrecarga de custos de contexto que incluem complexas regras e fiscais e não fiscais.

Neste contexto, seguidamente, abordamos a desproporcionalidade de custos de cumprimento que inerentemente as PME têm que suportar, e que hoje, constitui um dos principais motivos que justifica a atribuição de medidas fiscais especiais de apoio às pequenas unidades empresariais.

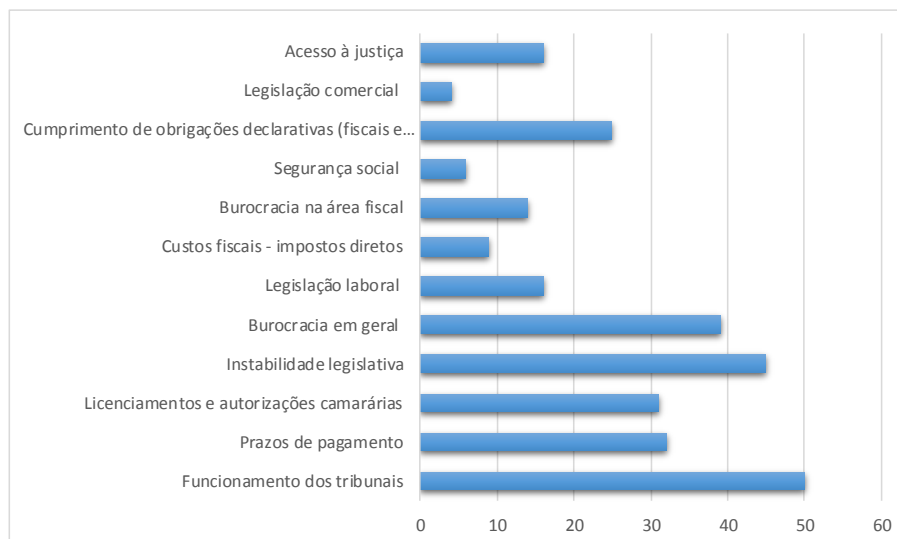
2.2 Custos de cumprimento e as medidas de auxílio às PME

Qualquer imposição legal pecuniária que recaia sobre o sujeito passivo representa uma transferência de recursos para os cofres públicos. Embora este trabalho incida no estudo duma medida fiscal que tem como objetivo principal o alívio da desproporção que afeta as PME, no que a custos de cumprimento diz respeito, existem no entanto outros tipos de custos fiscais ou não fiscais, que ultrapassam a exigência legal de transferir recursos financeiros para o Estado no âmbito do sistema fiscal e que não devem ser descurados.

De forma mais abrangente, os custos de contexto das PME não se limitam aos constrangimentos causados pela elevada carga decorrente do cumprimento estrito das obrigações legais. Segundo o Relatório da Competitividade Fiscal para 2014 (Deloitte, 2014), em Portugal, o funcionamento dos tribunais, a instabilidade legislativa e a

burocracia em geral, continuam a figurar como os mais relevantes custos de contexto conforme se pode observar no [Gráfico 1](#).

Gráfico 1 – Principais custos de contexto em Portugal



Fonte: Observatório Competitividade Fiscal 2014 (Deloitte)

Frequentemente se associa ao conceito de cumprimento legal a ideia de que este só pode ser medido quantificando-se o peso de exigências estritamente normativas tais como Leis, Decretos-Lei, Regulamentos e outros. Como se pode confirmar pela observação do [Gráfico 1](#), outros elementos que não envolvem a utilização direta de recursos que decorrem do cumprimento normativo, contribuem para a medição do inteiro encargo contextual duma PME.

Smallbone and Welter (2001) confirmam que as condições que possibilitam e/ou constroem a ação das PME são afetadas pelo amplo contexto social, económico, político e institucional que as envolve, sobre o qual o Estado exerce a maior parte da sua influência. O estado tem, portanto, a capacidade de poder intervir nas outras áreas alistadas no [Gráfico 1](#), exercendo assim um papel preponderante sobre o inteiro contexto em que atuam as PME, podendo dispersar a incidência das suas políticas, não as restringindo a alterações de ordem estritamente normativa ou à criação de medidas de apoio.

A título de exemplo, note-se que um dos custos de contexto mais relevante prende-se com a instabilidade legislativa. Em relação a esta matéria, conforme explicam Bickerdyke and Lattimore (1997), a flexibilidade e simplicidade das exigências

normativas, podem ser tão ou mais importantes que a legislação direcionada em si. Quando nasce ou é alterada uma determinada exigência legal ou é lançado um incentivo específico, a maior parte das empresas, grandes ou PME, normalmente procuram de imediato aferir sobre o custo do percurso do seu processo administrativo para o cumprimento da nova norma. Uma norma direcionada e opcional que à partida deveria proporcionar algum alívio a uma PME, pode ser descartada devido aos elevados custos que resultam da complexidade da sua aplicação. Por isso, além da instabilidade legislativa, os autores identificam também a incerteza sobre o que concretamente se exige e quando. Esta dificuldade é especialmente sentida pelas PME, que não dispõem de quadros tecnicamente capacitados para uma deteção rápida das mutações administrativas a aplicar, nem dos requisitos de enquadramento para beneficiar dum determinado incentivo. Variações na forma como novos normativos são apresentados, de acordo com a dimensão das empresas, também podem esbater estas dificuldades, sem prejuízo dos objetivos a atingir pelo legislador.

Prover esta diferenciação normativa para aliviar custos de ordem económica, financeira a que as PME têm que fazer face, sem comprometer a fiabilidade do sistema público administrativo e os objetivos gerais do legislador, é um desafio importante.

No âmbito fiscal, conforme esclarecem Tran-Nam, Evans, Walpole, and Ritchie (2000), esses outros custos sociais a ter em conta são: (1) custos relacionados com a eficiência do sistema fiscal, (2) custos administrativos e (3) custos de cumprimento. Os custos inerentes à performance do sistema fiscal tais como as eventuais distorções de mercado provocadas pela falta de neutralidade fiscal, acabam por ter um impacto significativo nos resultados líquidos das empresas. Os custos de cumprimento são a soma dos recursos utilizados para o cumprimento da obrigação legal propriamente dita.

Esta abordagem remete para o princípio da simplificação fiscal, defendida pela primeira vez por Adam Smith (1776), a qual visava estabelecer linhas de minimização dos custos operacionais no processo de cumprimento legal, tendo em conta um conjunto de custos de cumprimento no contexto fiscal além do pagamento do tributo propriamente dito. O nível do custo de cumprimento fiscal não pode portanto ser medido apenas em função da transação pecuniária entre o sujeito passivo e a autoridade fiscal. As variáveis mencionadas por Tran-Nam et al. (2000), incluem outros custos decorrentes do contexto fiscal que devem ser levados em conta e que também condicionam as PME.

A natureza diversa das PME dificulta o necessário equilíbrio no nível de cumprimento fiscal que lhes proporcione condições adequadas no seu relevante papel na economia. Esta dificuldade exerce uma influência significativa sobre a forma e o nível de cumprimento fiscal. A responsabilidade por este efeito não se circunscreve apenas a um organismo ou organização específicos. Os governos, as próprias PME, as autoridades fiscais, os TOC e a sociedade em geral impactam sobre os custos de cumprimento fiscal, aos quais as pequenas estruturas empresariais têm que suportar. Não existindo portanto nenhum modelo ideal que sirva de linha orientadora, o nível de custo de cumprimento fiscal é um processo que exige correções e ajustes contínuos de acordo com as características dinâmicas da economia, no qual todos estes intervenientes estão envolvidos. Devido a esta multiplicidade de aplicações e de intervenientes, atingir um nível ideal de custo de cumprimento fiscal é algo complexo e de consenso difícil. Neste contexto, desde logo, duas problemáticas emergem e têm sido alvo de pesquisa: como se pode conceptualizar e medir o custo fiscal.

De forma abrangente, Sandford, Godwin, and Hardwick (1989, p. 10) definem custos de cumprimento fiscal como sendo “*o conjunto de custos em que incorre o sujeito passivo no cumprimento das obrigações fiscais impostas por uma determinada estrutura fiscal através de leis ou por imposições das autoridades fiscais*”.

Note-se que das expressões *conjunto de custos* e *estrutura fiscal* se pode inferir uma ideia muito abrangente sobre o que realmente se pode classificar como custo de cumprimento. Esta definição pode ser cruzada com a referência já mencionada de Tran-Nam et al. (2000) sobre custos fiscais operacionais, i.é., em *conjunto de custos* poder-se-ão incluir os já referidos custos de eficiência fiscal do sistema, custos administrativos bem os custos inerentes ao cumprimento da obrigação fiscal propriamente dita que não se restringe apenas à transação pecuniária. Desta dedução, nos custos de cumprimento fiscal poder-se-ão incluir, por exemplo, os custos inerentes ao tempo despendido pelo próprio sujeito passivo ou dos seus quadros, a contratação de serviços externos como o do TOC, bem como outros custos subsidiários associados ao cumprimento da obrigação fiscal, tais como deslocações, telefone e informática.

Embora a controvérsia esteja patente nos diferentes estudos sobre esta matéria, duas componentes são geralmente identificados como sendo críticas no que diz respeito conceptualização e à medição de custos de cumprimento fiscal das PME: custos internos

e custos externos (Hasseldine et al., 2012). Os primeiros tratam-se dos custos incorridos internamente pelos trabalhadores da empresa no cumprimento fiscal (departamento contabilístico e administrativo) da empresa. O *staff* interno prepara a informação e os documentos necessários para o cumprimento das obrigações tributárias. Por sua vez, os custos externos são bem mais fáceis de identificar e medir, porque envolvem as estimativas objetivas dos honorários pagos aos consultores externos e profissionais fiscais (Lopes, 2012).

Embora a natureza e dimensão relativa dum determinada PME possa exigir a utilização de meios internos, o recurso a serviços de *outsourcing* é muito comum neste setor do tecido empresarial. Em comparação com as suas concorrentes de maior dimensão, este é de fato um fator de distinção importante. Veja-se o exemplo dos custos de cumprimento inerentes ao processamento, entrega e submissão dos dados relativos ao processamento de salários. Obviamente, uma grande empresa com um departamento de recursos humanos bem dimensionado, recorrerá a serviços internos para o efeito, por questões de otimização e eficiência de recursos. Para uma PME, talvez seja mais apropriado o recurso a serviços externos. Muitos estudos, incluindo o estudo de referência de Sandford et al. (1989), sublinham que este é um exemplo demonstrativo da elevada regressividade dos custos de cumprimento. Na realidade, as PME não dispõem de meios técnicos, nem do tempo necessário para cumprir com esta obrigação legal, muitas vezes, complexa. Este é claramente um exemplo dum custo de cumprimento que será externo para a esmagadora maioria das PME ao passo que será interno para a maioria das grandes empresas.

A desproporção relativa do encargo fiscal em relação às grandes empresas diminui competitivamente as PME. Em média, um euro de custo de cumprimento de obrigações legais para uma grande empresa, representa para uma PME cerca de quatro euros (EC, 2007a). Diminuir os custos de cumprimento e otimizar o contexto legal tornando-o mais transparente e simples, é crucial para que este setor tão importante da economia possa contribuir de forma mais consistente para a produtividade e desenvolvimento económico. Em vista da elevada representatividade das PME, as medidas que os governos possam tomar no sentido de diminuir o nível da carga fiscal que sobre elas recai, sem dúvida contribuirão substancialmente para a prossecução de metas governamentais. Os gastos administrativos em geral e a carga fiscal em particular são

elementos substancialmente importantes para uma PME, cuja ponderação em relação ao seu volume de negócios afeta claramente margens e indicadores de rendibilidade.

Duas causas explicam esta acentuada regressividade dos custos de cumprimento fiscal (EC, 2007b). Primeiro, uma percentagem dos custos de cumprimento é, por natureza, fixa. Obviamente, o valor dos gastos incorridos com exigências contabilísticas e declarativas não aumenta na proporção direta da dimensão duma empresa. Consequentemente, o custo médio de cumprimento fiscal aumenta na proporção exatamente inversa. Em segundo lugar, as grandes empresas cumprem com muito mais eficiência o conjunto inteiro de exigências fiscais.

Esta desproporcionalidade gera um problema para o sistema fiscal que pretensamente deveria criar condições de igualdade competitiva e consequentemente atinge a neutralidade do sistema fiscal. Trata-se duma importante questão sobre a real incidência dos impostos, ou seja, essencialmente quem é que afinal irá suportar a carga fiscal resultante de um determinado imposto. O sujeito passivo que opera no sistema fiscal, como agente económico, procura por regra, transferir para o consumidor o custo da sua carga fiscal. No entanto, em competição direta com as grandes empresas, as PME têm dificuldade em concretizar este objetivo, tendo em conta a maior representatividade de custos de cumprimento que têm que suportar, tanto no contexto europeu como nacional. No sentido a amenizar as diferenças mencionadas, têm sido concedido diversos auxílios fiscais às PME.

2.3. Medidas fiscais de apoio às PME

Um número cada vez mais crescente de países vem alterando as suas políticas fiscais para combater o efeito regressivo da carga fiscal imposta às PME, através de várias medidas que atravessam todo o sistema fiscal (OCDE, 2008). Medidas tais como a reestruturação de limiares de isenção e a simplificação de regras de cálculo do imposto, são exemplos comuns desta tendência. Nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), é consensual a importância desta matéria bem como a noção clara de que há ainda uma considerável margem de progressão para melhorar os sistemas fiscais, particularmente no que diz respeito às medidas fiscais especiais, em sede de IVA.

A tipologia das medidas fiscais especialmente dirigidas às PME pode ser definida de duas formas distintas: (1) os *auxílios fiscais positivos* na forma de reduções de taxas, isenções e concessões especiais ou alterações nos prazos de dedutibilidade e (2) medidas de *alívio fiscal* que excluam o sujeito passivo de obrigações fiscais principais ou acessórias que por regra são exigidas a todos os sujeitos passivos (Hasseldine et al., 2012). Espera-se que pela sua natureza, o recurso a medidas de auxílio positivo provoquem um impacto direto e imediato na carga fiscal do sujeito passivo e consequentemente que o efeito económico e financeiro seja alcançado no curto prazo. Em relação às medidas de alívio fiscal, tais como eliminação de obrigações acessórias, exigências contabilísticas simplificadas, alargamento de prazos, entre outras, os seus efeitos incidem mais sobre outras componentes indiretas do conjunto dos custos de cumprimento fiscal.

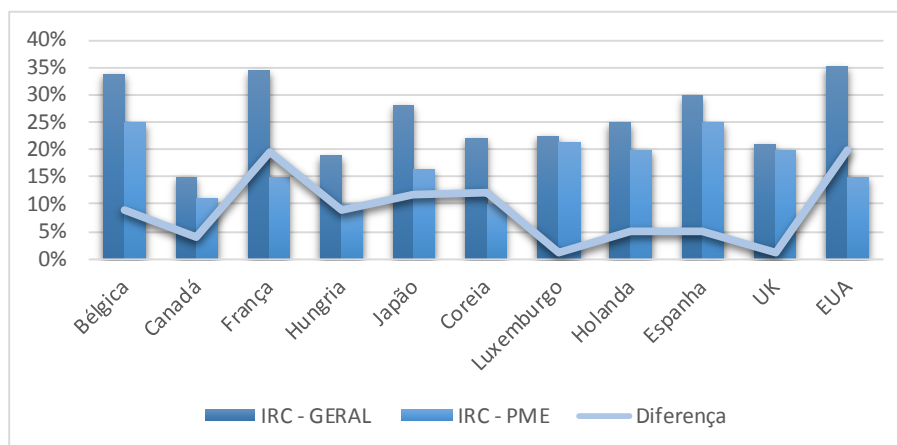
As duas formas são amplamente utilizadas como instrumentos para persecução de objetivos económicos pelos governos. As opções variam em função da dimensão e circunstâncias económicas e financeiras de cada país, sendo certo que em relação às formas de tributação indireta³ é difícil implementar auxílios fiscais positivos devido ao caráter geral deste tipo de impostos.

A instrumentalização do Imposto sobre o Rendimento (IR) como auxílio fiscal positivo é, por outro lado, muito comum nos países da OCDE, com especial relevo para o mecanismo de redução da taxa de imposto. Chen, Lee, and Mintz (2002) mencionam que muitos países⁴ da OCDE reduziram a sua taxa de IR especificamente para as PME com o objetivo de estimular a competitividade económica. Frequentemente, este recurso resulta de objetivos relacionados com a eficiência e equidade económicas, baseados na noção de que as PME estão demasiadamente expostas às deficiências do mercado. O [Gráfico 2](#), com dados relativos aos países cujo sistema fiscal prevê regimes específicos de auxílio às PME, em sede de tributação direta, mostra que a aplicação deste recurso ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) é frequente nos países da OCDE.

³ Embora existam outros critérios para classificação dos impostos como diretos ou indiretos, o critério desenvolvido pela doutrina e jurisprudência italianas e com grande acolhimento em Portugal, assenta, essencialmente, na forma por que se revela a manifestação da capacidade contributiva atingida pelo imposto. Assim, são diretos os impostos que incidem sobre manifestações imediatas da capacidade contributiva (obtenção de um rendimento, posse de um património) e são indiretos os que incidem sobre manifestações mediatas dessa capacidade (utilização da riqueza ou do rendimento) (Pereira, 2011, p. 50).

⁴ Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, **Portugal**, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos.

Gráfico 2 – Comparação de taxas efetivas de IRC na OCDE



Fonte: OCDE 2014

A linha que atravessa o gráfico assinala a diferença entre a taxa média de IRC aplicada às PME e às restantes empresas e ilustra como variam os critérios de opção na discriminação pela taxa de IRC com particular destaque para o Canadá, o Luxemburgo e o Reino Unido. Saliente-se que é precisamente nestes países que há mais tempo as políticas fiscais de auxílio às PME vêm sendo estudadas, como é claramente o caso do Reino Unido que tantas vezes é citado como experiência piloto na área de política fiscal direcionada às PME.

Embora possa ser alvo de medidas de alívio da carga fiscal, na tributação direta, por princípio, apenas são produzidas medidas de auxílio positivo e não concessões ou intervenção nas outras componentes do custo fiscal. Por outro lado, as medidas de alívio fiscal, visam basicamente atenuar os custos indiretos inerentes ao cumprimento fiscal. Sendo o IVA um tributo sobre o consumo de incidência indireta, as medidas de auxílio às PME em sede deste imposto, mais utilizadas, são as de alívio fiscal na forma de simplificação de regras de cálculo, manipulação de prazos, entre outros meios que reduzam o encargo fiscal nas suas várias formas. É destas medidas fiscais especiais em sede de IVA que nos ocuparemos já de seguida.

3. Regimes fiscais especiais em sede de IVA

3.1. Justificação

Os impostos sobre o consumo, nos quais se inclui o IVA, constituem uma importante fonte de receita fiscal para cada país. Em 2012, segundo a OCDE, os impostos sobre o

consumo representam 31% do total das receitas fiscais arrecadadas pelos diferentes países, sendo o IVA o principal imposto sobre o consumo em 33 dos 34 países da OCDE. Estes números refletem a importância que os impostos sobre o consumo em geral e o IVA em particular vêm assumindo na estrutura das receitas fiscais de cada país.

Como é sabido, em relação a impostos sobre o consumo, são também conhecidos os seus efeitos regressivos. Assim, quando representam uma percentagem significativa da receita fiscal, o seu efeito redistributivo é negativo. Portanto, a possibilidade de construir medidas de política fiscal aplicáveis aos impostos sobre o consumo, que produzam efeitos redistributivos, passará, necessariamente, por correções relacionadas com isenções de bens essenciais e pela diferenciação de taxas no imposto geral.

Contudo, os impostos sobre o consumo são os que mais refletem as oscilações na conjuntura económica. Sendo a representatividade dos impostos sobre o consumo na estrutura fiscal bastante relevante, as oscilações possíveis na base tributável, de taxas aplicáveis, e outras medidas de política fiscal, terão, no sentido inverso, um relevante efeito estabilizador na conjuntura económica⁵.

Sendo o IVA um imposto de matriz comunitária, a política fiscal em matéria de IVA não está, quanto aos parâmetros mais relevantes, ao alcance do legislador nacional; depende, antes, da evolução da harmonização tributária na UE, evolução sobre que os governos nacionais têm, todavia, algum controlo, uma vez que a regra decisória em matéria de fiscalidade é a unanimidade.

Segundo o Livro Verde sobre o futuro do IVA (Commission, 2010), devido à crise económica e financeira, as finanças públicas de muitos Estados-Membros tiveram de enfrentar desafios difíceis. Dada a diminuição em particular da tributação direta e da tributação incidente sobre a propriedade por causa da recente recessão, é provável que a parte de receitas de IVA como elemento das receitas totais tenha continuado a aumentar em muitos Estados-Membros. O documento refere a importância de se proceder a uma análise crítica do sistema de IVA para que, entre outros objetivos, se consiga alcançar uma redução dos custos relativos à conformidade e à cobrança do imposto.

⁵ Na Europa, da criação e funcionamento do mercado interno, implicou a necessidade dum sistema comum de IVA no espaço da EU. A harmonização de regras de incidência, de isenções, de valor tributável, de direito à dedução, foi, e continua a ser, um fator importante para o correto funcionamento deste imposto no espaço europeu. Assim, quaisquer políticas fiscais em sede de IVA adotadas pelos Estados-Membros deverão ser prosseguidas levando em conta as diretrizes comunitárias relativas a este imposto.

Note-se que a Comissão, no âmbito duma análise crítica, refere neste documento a importância de incrementar a sua contribuição para outras políticas e no parágrafo subsequente, que um sistema mais simples de IVA reduziria igualmente o custo operacional e de cumprimento para os contribuintes e para as administrações fiscais, aumentando os rendimentos líquidos para o Tesouro.

É neste contexto que surgem como políticas fiscais de incentivo e simplificação, as medidas especialmente direcionadas às pequenas estruturas empresariais europeias, como suposto fator de dinamização económica, nas quais se inclui o Regime de IVA de Caixa, como é conhecido em Portugal.

A introdução de medidas fiscais especiais em sede de IVA pode ser complexa, quer do ponto de vista administrativo, quer da perspectiva do sujeito passivo do imposto, especialmente num contexto em que as decisões de política fiscal, de forma sistemática e continuada procedem a alterações de regras fiscais. Esta instabilidade fiscal é especialmente penalizadora para alguns setores da atividade empresarial, como é manifestamente o caso das PME.

Como facilmente se pode inferir do mecanismo em que assenta a recolha deste tributo, a regulação em sede IVA é uma das áreas fiscais sem a qual uma PME não poderá desenvolver a sua atividade económica uma vez que qualquer uma delas faz parte integrante da cadeia de produção ou de distribuição. Consequentemente, terá que enfrentar os efeitos da instabilidade fiscal acima mencionada. Por outro lado, a desproporção originada pela *insensibilidade* dimensional dos normativos, em sede de IVA em relação às grandes empresas, bem como as elevadas exigências burocráticas, justificam a atenção que deve ser dada ao assunto. Necessariamente, as políticas fiscais em sede de IVA, terão que passar por alterações que visem restabelecer equilíbrios que diluam esta regressividade no cumprimento fiscal.

A reflexão de Faridy (2012) é importante, na medida em que contribui para uma melhor compreensão do problema. A autora refere que a regressividade dos custos de cumprimento dificulta substancialmente a competitividade das PME em vista da relevância que esses custos representam em relação ao seu volume de negócios. Acrescenta que elevados custos de cumprimento em sede de IVA, bem como legislação complexa e instável, podem desencorajar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais em geral, e do IVA em particular, e encorajar a evasão fiscal. A complexidade

dos normativos obriga as PME a se socorrerem de responsáveis especializados a fim de garantir o cumprimento fiscal. A redução dos custos de cumprimento em sede de IVA pode, portanto, não apenas influenciar os níveis de evasão fiscal, como promover o crescimento económico.

A desproporção fiscal que atinge as PME, em sede de IVA, transforma uma esmagadora maioria da destas pequenas estruturas empresariais em autênticos *unpaid tax collector's* – uma imagem atribuída por Pope (2001), que ilustra em substância a necessidade de medidas que promovam a amenização dos efeitos negativos do atual contexto normativo de cobrança deste imposto. A alusão é simples: se uma PME cobra o IVA ao seu cliente, atuando como coletor de tributo e para isso incorre em vários custos ocultos, poder-se-á afirmar que a PME presta um serviço à autoridade fiscal e que não está a ser ressarcida por isso. O autor salienta que esta carga fiscal que impende sobre as PME é um fenómeno que não se circunscreve apenas a alguns países, o que reforça a pertinência do tema.

Em vista da significativa e crescente relevância relativa dos impostos sobre o consumo, não é de surpreender que os custos de cumprimento em sede de IVA sejam alvo de escrutínio por parte de governos, autoridades tributárias e empresários. Nos últimos anos, muitos estudos sobre a natureza e a extensão dos custos de cumprimento decorrentes da aplicação do IVA, têm sido publicados. Em 2008, o *Forum on Tax Administration* (FTA), com base na análise concreta dos custos de cumprimento em vários países (Canadá, Alemanha, Irlanda, Suécia e Estados Unidos), observou que o IVA era claramente o que mais impactava a carga fiscal do tecido empresarial. Entre outras coisas, apontou para dados recolhidos pela *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC) do Reino Unido, com base nos quais se concluiu que as exigências de faturação e submissão de declarações periódicas de IVA figuravam entre as obrigações legais com mais representatividade nos custos de cumprimento especialmente para as PME (OCDE, 2008).

Conforme alertam Lignier and Evans (2012), as medidas de política fiscal em sede de IVA que visam o alívio fiscal das PME, deverão ser efetivas e consistentes. Os autores esclarecem que existe uma legitimidade que se considera racional para a adoção de medidas fiscais específicas dirigidas às PME. Como já mencionado por outros autores, esta ideia assenta na manifesta desvantagem fiscal da PME em relação às grandes

empresas, o que provoca uma desproporção de custos de cumprimento muitas vezes difícil de suportar. Não será de estranhar portanto que exista uma pressão considerável para que este tipo de medidas específicas seja implementado, tendo em conta a importância do IVA, como fonte de receita fiscal cada vez mais relevante.

As medidas de alívio do cumprimento fiscal em sede de IVA apresentadas no próximo ponto deste trabalho poder-se-ão desagregar em duas categorias:

- a) Concessões positivas através de taxas de imposto mais acessíveis, isenções ou condições especiais de dedução (*medidas de auxílio positivas*) e
- b) Concessões a nível de obrigações acessórias decorrentes do mecanismo do IVA (*medidas de alívio fiscal*).

Note-se que, como já considerado, se é verdade que as medidas enquadráveis na primeira categoria podem aliviar a curto prazo a carga fiscal, não é menos verdade que as decisões tomadas no âmbito da segunda categoria são as que impactarão de forma significativa no peso do custo fiscal das PME e produzirão efeitos muito mais estáveis e de longo prazo.

Especialmente pertinente é o comentário que Lignier and Evans (2012) fazem sobre o risco de se transformar uma medida que se pretende simples e que alivie a carga fiscal das PME numa complexa *armadilha de desregulação fiscal*. O caso concreto do novo regime de IVA de Caixa a nível europeu parece confirmar este risco. As causas duma quase nula aderência a medidas de suposta simplificação fiscal, e eventuais posteriores revogações, são, na maior parte dos casos, atribuídas devido à sua complexidade, bem como a deficientes *designs conceptuais*. Esta *negligência fiscal*, por regra, agrava o nível de cumprimento fiscal em lugar de produzir efeitos positivos.

Neste contexto e numa perspetiva diferente, Tait (1988), lembrando a importância do setor do retalho, explica que não existe em toda a atividade económica setor onde a cooperação entre sujeito passivo e autoridade fiscal seja mais necessária. Teoricamente, através do mecanismo do IVA, até este estágio, a cobrança do imposto pode considerar-se fiável. No entanto, uma vez que o consumidor final não goza da prerrogativa de dedução do imposto, não é possível garantir que o imposto haja sido liquidado. O risco real de perda de receita neste estágio final da cadeia pode e tem inibido muitas autoridades fiscais e legislativas a concederem de forma mais abrangente privilégios que beneficiariam uma grande parte dos operadores deste setor - as PME.

Apenas por este exemplo, como se pode inferir, a eficiência fiscal não se deve restringir apenas ao conceito da neutralidade fiscal através de medidas direcionadas às PME. Deve também garantir que não ocorram quebras inesperadas de receita fiscal. Note-se que ao regular sobre matéria de regime especial de IVA de Caixa, indicando que esta possibilidade se destinaria a *ajudar as pequenas e médias empresas com dificuldades em pagar o IVA à autoridade competente antes de receberem o pagamento dos seus adquirentes ou destinatários*, a Diretiva 2010/45/EU do Conselho reflete este necessário equilíbrio ao mencionar no parágrafo 4 que os *Estados-Membros poderão introduzir um regime facultativo de contabilidade de caixa que não produza efeitos negativos nos fluxos de tesouraria referentes às suas receitas do IVA*. Compreensivelmente, este equilíbrio de interesses fiscais não é fácil de alcançar. A dualidade de efeitos que uma determinada medida pode originar num sistema fiscal, pode conduzir o legislador a transformar as suas cautelas num complexo emaranhado de exigências difíceis de cumprir, para não dizer inexecutáveis.

Muitos países têm tomado medidas concretas para alcançar uma efetiva redução dos custos de cumprimento fiscal, modificando o *design* do seu sistema de IVA. Alterações nos *thresholds*, redução da frequência das submissões declarativa, respetivo pagamento e adoção de métodos mais simples de cálculo do imposto, são alguma das áreas de atuação neste âmbito (OECD, 2013). Dependendo também de condicionantes próprias de cada mercado nacional, as medidas que serão descritas seguidamente, comprovam que alguns esforços podem e certamente são consequentes.

3.2 Contexto internacional: análise comparada de estudos e metodologias

Antes de qualquer asserção sobre a oportunidade e eficiência de cada uma das medidas a seguir descritas, salguarde-se, conforme lembra Fernandez and Oats (1998), que do ponto de vista administrativo, embora as PME representem uma enorme percentagem de todo o tecido empresarial no mundo, as receitas fiscais provenientes deste setor são muito reduzidas quando comparadas com os custos inerentes à recolha do imposto. A tendência registada no Reino Unido, já em 1984, por Tait (1988) era precisamente esta: 76% de todos os sujeitos passivos de IVA liquidavam apenas cerca 7% de toda a receita deste imposto. Esta tendência inversa ainda é mais evidente 30 anos depois. Portanto a tentação para redução drástica dos custos administrativos por meio da exclusão das PME da tributação, é muito grande.

O estudo sobre os custos de cumprimento na Nova Zelândia levado a cabo por Hansford, Hasseldine, and Howorth (2003), fez notar que a probabilidade de os custos de cumprimento combinados com os custos administrativos ultrapassarem as receitas provenientes das PME é elevadíssima. No mesmo estudo, pode ler-se que, no México, por exemplo, 90% do IVA é liquidado por apenas 10% dos sujeitos passivos registados e que na Coreia e Taiwan, as PME representam 75% dos sujeitos passivos para um valor de liquidação de imposto na ordem dos 5%.

Assim, estes dados condicionam de forma substancial a decisão do legislador pretende introduzir medidas fiscais especiais em sede de IVA para esta categoria de empresas. Analisaremos, já de seguida, as medidas fiscais especiais mais adotadas pelos diferentes países com o objetivo de auxiliar as PME.

3.2.1. *Threshold*

Pelas razões apontadas, o *threshold* ou limite a partir do qual uma PME é obrigada a registar-se como sujeito passivo de IVA, sendo uma das principais características dos sistemas de IVA, é também um dos principais alvos de políticas fiscais direcionadas a PME no âmbito deste imposto.

Na esmagadora maioria dos casos essa delimitação faz-se em função do volume de negócios do sujeito passivo. Em termos simples, se uma PME fica abaixo do limite, está à partida (a isenção poderá ser ou não obrigatória) isenta da obrigatoriedade de liquidar o IVA nas suas vendas. Em simultâneo, não poderá deduzir o imposto que suporta nas suas compras. Em muitos países, esta isenção estende-se às normais declarações periódicas de IVA, bem como a obrigações contabilísticas exigidas a um sujeito passivo do imposto.

Fernandez and Oats (1998) relembram que a problemática da definição do *threshold* está diretamente relacionada com a definição de PME e que uma questão não pode ser discutida sem a outra. Uma vez a decisão tomada sobre a classificação duma PME, sejam quais tenham sido os critérios para traçar essa linha, o problema seguinte é o de estabelecer o *plafond* para isenção. Obviamente, esta decisão de natureza política deve ser tomada considerando-se o já mencionado equilíbrio entre a quebra de receita de IVA face à poupança em custos administrativos.

Estabelecer este valor ideal é uma das decisões mais difíceis para decisor político. Keen and Mintz (2004), que procederam a uma análise meticulosa sobre qual deve ser o nível ótimo dum *threshold*, corroboram a dificuldade de se estabelecer o equilíbrio ideal já mencionado. Esclarecem que, se por um lado, um *threshold* demasiado elevado compromete a receita fiscal em sede de IVA, em contrapartida, um *threshold* muito baixo pode sobrecarregar procedimentos administrativos e impor custos de cumprimento desproporcionais para uma PME. O grau de dificuldade aumenta quando se ponderam as possíveis distorções de mercado resultantes do tratamento fiscal diferenciado para quem está imediatamente abaixo ou para quem está imediatamente acima do *threshold*.

Lejeune (2010) afirma que a definição dum *threshold* tem como objetivo claro aliviar uma faixa do tecido empresarial das obrigações decorrentes do mecanismo do IVA. O autor salienta que existe uma significativa amplitude de valores de *threshold* na UE como se pode notar na [Tabela 1](#).

Tabela 1 – Limiares de isenção de IVA na União Europeia (UE)

		euros	
País	Threshold	País	Threshold
Austria	11.000 €	Letônia	10.000
Bélgica	11.200 €	Lituânia	10.137
Bulgária	10.226 €	Luxemburgo	10.000
Chipre	10.251 €	Malta	10.000
República Checa	11.872 €	Holanda	10.000
Dinamarca	10.717 €	Polónia	11.971
Estónia	10.000 €	Portugal	10.000
Finlândia	10.000 €	Roménia	7.612
França	10.000 €	Eslováquia	13.941
Alemanha	12.500 €	Eslovénia	10.000
Grécia	10.000 €	Espanha	10.000
Hungria	35.000 €	Suécia	10.107
Irlanda	41.000 €	Reino Unido	95.411
Itália	10.000 €		

Threshold: volume de negócios anual

Fonte: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/traders/vat_community/vat_in_ec_annexi.pdf (2014)

A conclusão de Weichenrieder (2007) sobre esta amplitude de critérios é importante a fim de perceber as razões que levam países como o Reino Unido e a Irlanda a definirem *thresholds* mais elevados. O autor refere que as quebras de receita, em sede IVA, decorrente de níveis de isenção elevados, são uma exceção. Portanto, não parece que seja pelos níveis mais elevados deste *plafond* que esteja a dificuldade na decisão sobre o *threshold* ideal. Esta constatação permite às autoridades fiscais focarem a sua

atenção nos benefícios decorrentes dum *threshold* abrangente e que promova uma proporção mais justa para as PME.

Uma outra questão levantada por Fernandez and Oats (1998) está relacionada com a possibilidade de opção pelo regime. Poderá o sujeito passivo optar pela inclusão nos mecanismos do IVA ou será obrigado a permanecer no regime de isenção por não ultrapassar o *threshold*? Note-se que se a inclusão for opcional a probabilidade de garantir poupança de custos administrativos e o alívio dos custos de cumprimento aumenta drasticamente. Mais ainda, se a isenção for obrigatória, essa limitação pode mostrar ser demasiadamente exigente para as PME que poderiam deduzir valores de IVA em vista das características do setor económico em que se enquadram. Se a inclusão no circuito do IVA for opcional, a decisão resumir-se-á à escolha entre a consequente obrigatoriedade de entrega de declarações periódicas, bem como pagar o IVA calculado ou o direito às deduções do imposto suportado a montante.

Messere (1993) salienta que esta escolha poderá variar em função da categoria da PME em causa. Para uma PME cuja atividade assenta predominantemente na prestação de serviços, talvez seja importante abdicar da dedução do IVA a fim de manter os seus preços num nível mais baixo. Por outro lado, uma PME eminentemente comercial, exportadora ou que transacione bens isentos, talvez seja aconselhada a optar pela inclusão no regime do IVA podendo assim recuperar o imposto cobrado pelos seus fornecedores.

Contudo, se a inclusão no regime for opcional, uma vez que as circunstâncias do sujeito passivo podem mudar, o tempo de permanência será um fator a levar em conta no momento da decisão. Quando uma PME inicia a sua atividade poderá e certamente terá IVA a recuperar em vista dos normais investimentos próprios de uma *startup*. Ao longo do tempo as vendas vão surgindo e o imposto liquidado começa a sobrepôr-se ao imposto dedutível. A flexibilidade de inclusão ou não no regime do IVA poderia servir de instrumento de gestão fiscal visando um controle circunstancial de meios financeiros.

O recurso à introdução de um *threshold* adequado apresenta, portanto, vantagens importantes não apenas do ponto de vista contributivo, mas também numa perspetiva administrativa. Uma vez que a maioria das PME não dispõe de meios próprios para o correto controlo do IVA, a definição dum limiar, além de reduzir custos administrativos, evita a utilização de métodos cálculo indiretos mais complexos. A utilização dum

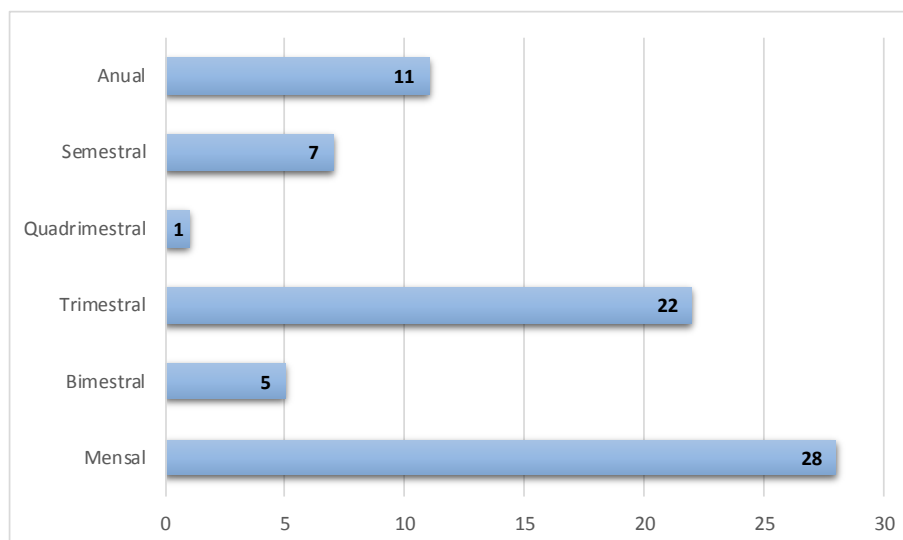
threshold de acordo com as características próprias de cada mercado, ameniza a regressividade dos custos de cumprimento inerentes ao IVA, esbatendo deficiências e contribuindo para o desenvolvimento económico. Em vista da relativa desproporção da receita fiscal proveniente do setor das PME, o *threshold* poderá contribuir para uma relação custo/benefício administrativo mais eficiente.

Existem, todavia, alguns argumentos contra a utilização de um *threshold*. Em vista da enorme representatividade das PME, a possibilidade de uma franja significativa de PME se situar abaixo do limiar de sujeição pode provocar uma quebra na receita fiscal. Por outro lado, do ponto de vista do sujeito passivo, existe um risco latente de perda de competitividade se a relação de forças entre as vantagens fiscais e as desvantagens competitivas não forem bem equacionadas, colocando em causa a sobrevivência da PME. Além disso, um *threshold* inadequado mina a neutralidade do IVA, provocando distorções de mercado danosas para a economia. As exíguas exigências de registo para as PME que estão abaixo do *threshold* aumentam a probabilidade de evasão fiscal, requerendo do legislador um maior cuidado na redação de medidas anti-abuso e incentivam a manipulação de resultados para manter os níveis estabelecidos para o limiar. Os elementos de trabalho de fiscalização diminuem porque as PME que permanecem abaixo dos limiares de sujeição não dispõem de informação suficiente para uma correta auditoria.

3.2.2. Declaração periódica e prazos de pagamento

A maior parte dos países da OCDE usa a periodicidade de submissão da declaração do IVA, como instrumento fiscal, na tentativa de alinhar a cobrança do imposto com a atividade económica subjacente. Tipicamente este alinhamento consegue-se por meio da aplicação dum regime mensal para as grandes empresas e de uma periodicidade trimestral ou quadrimestral para as PME (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Periodicidade do IVA na OCDE



Baseado na informação de: *Tax Administration 2013 – Comparative Information on OECD and other advanced and emergent economies*

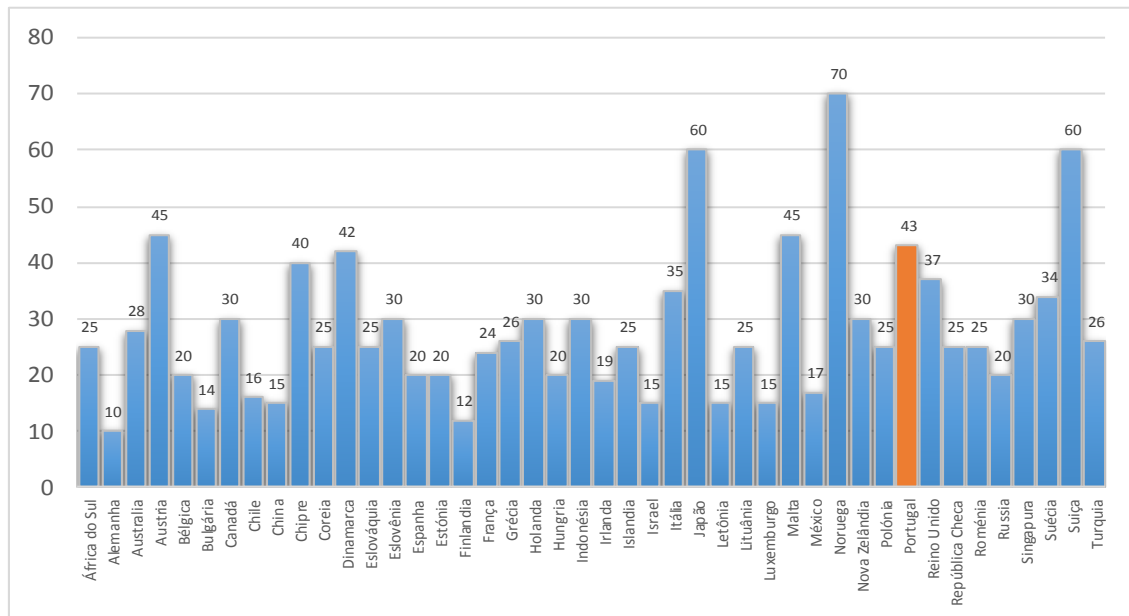
Conforme se pode observar no [Gráfico 3](#) alguns países vêm adotando periodicidades diferentes para as PME na tentativa de lhes criar condições mais competitivas. Turnier (1994) refere que, apesar das periodicidades mensal e trimestral serem as mais utilizadas para traçar esta linha, muitos países criam exceções para as PME no que à submissão da declaração periódica do IVA diz respeito, estendendo o prazo por períodos mais alargados.

De fato, a atual conjuntura económica tem asfixiado financeiramente as pequenas estruturas empresariais por toda a Europa, incluindo Portugal. O alívio fiscal, através do alargamento do prazo para submissão da declaração periódica, seria o de apoiar as PME sem condições financeiras para pagar o IVA liquidado por ainda não terem recebido os valores faturados aos seus clientes. Uma vez que grande parte do tecido empresarial português (85%) poderá potencialmente vir a enquadrar-se no regime de Contabilidade de Caixa, estaríamos perante uma medida de política fiscal com um previsível e significativo impacto na conjuntura económica nacional.

Importa referir que, analisando a base de discussão que deu origem à criação do novo Regime de IVA de Caixa, o foco incide sobre os alargados prazos de pagamento que as PME têm que suportar a jusante. Nesta matéria, não é a questão técnica relacionada com momento de exigibilidade do IVA o fator que mais determinadamente afeta a tesouraria das empresas, mas sim os prazos de pagamento do imposto. Da observação do [Gráfico](#)

4, facilmente se nota que entre alguns países cujo sistema fiscal dispõe dum mecanismo de cobrança de imposto sobre o consumo igual ou idêntico ao IVA, Portugal é um dos países com os prazos mais alargados para pagamentos do IVA.

Gráfico 4 – Prazos médios (em dias) de pagamento do IVA na OCDE e em outras economias emergentes



Baseado na informação de: *Tax Administration 2013 – Comparative Information on OECD and other advanced and emergent economies*

Em relação ao regime trimestral, no qual estão enquadradas a maior parte das PME, os sujeitos passivos de IVA em Portugal dispõem de 45 dias após o final de cada trimestre para procederem à entrega do imposto. Tendo em conta que o prazo médio de recebimento para as MICRO empresas e PME em Portugal é de 81 dias⁶, uma significativa parte das operações realizadas no decorrer dum trimestre são recebidas antes do prazo de pagamento do IVA.

Veja-se o caso duma empresa que até ao dia 27 de fevereiro dum determinado ano tenha faturado aos seus clientes € 100.000 acrescidos de IVA à taxa normal em vigor de 23%. Terá que proceder à entrega dos € 23.000 até ao dia 15 de maio. Na prática, o IVA de toda a faturação processada até ao dia 27 de fevereiro (€ 23.000) será entregue ao estado no prazo superior ou igual a 85 dias, quando, em média, já encaixou o pagamento do cliente em 81 dias.

⁶ Fonte: central de balanços do Banco de Portugal – dados relativos ao ano 2013.

Acresce que, em Portugal, os mecanismos para recuperação do IVA, que as empresas ainda não receberam dos seus clientes, tem vindo a ser flexibilizado e simplificado. Ao longo dos anos, os procedimentos preconizados no artigo 78º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) têm vindo a ser agilizados, no sentido de facilitar a restituição do IVA relativo a créditos não cobrados, desde que para tal as suas disposições sejam observadas, nomeadamente a comprovação das diligências de cobrança inerentes.

Embora para alguns setores de atividade ou para alguns tipos de sujeitos passivos esta possa ser uma medida de alívio de liquidez, do exposto, é nossa convicção que esta medida de política fiscal, genericamente, não venha a surtir o efeito pretendido na atual conjuntura.

Acresce que a ideia é muitas vezes criticada por se tratar duma concessão que incentiva a displicência financeira. O autor explica que os críticos argumentam que uma PME que tenha que submeter a sua declaração periódica numa base anual, por exemplo, tende a socorrer-se dos meios financeiros gerados pelas liquidações de imposto que foi recolhendo ao longo de todo o período de IVA e no momento da submissão não dispor de meios para proceder ao pagamento.

Obviamente, esta questão perde a sua relevância na mesma medida em que se reduz a periodicidade para submissão da declaração periódica. Contudo, em vista das manifestas dificuldades financeiras das PME, medidas neste âmbito que garantissem que o imposto seria cobrado no final de cada período, poderiam aliviar a condição financeira das PME. Duas poderão ser as razões para se aventar a hipótese de criar mecanismos que prevejam periodicidades mais alargadas: (1) os prazos médios de recebimentos estão cada vez mais esticados o que coloca as PME em situações muitas vezes dramáticas do ponto de vista financeiro e (2) o técnico fiscal agenciado pela PME para proceder ao cálculo e submissão da declaração periódica poderá reduzir o valor da sua avença.

Turnier (1994) aponta como possível solução a possibilidade de penalizar a PME não cumpridora, fazendo-a transitar para a periodicidade normalmente imposta a grandes empresas enquanto a situação fiscal não estiver regularizada. Esta seria uma boa solução, uma vez que promove o alívio fiscal e financeiro das PME sem no entanto

comprometer o fluxo de receita fiscal. Portanto, as jurisdições fiscais nacionais podem entender que esta seja uma medida de eficiência fiscal a ser seriamente considerada.

A decisão de alterar a periodicidade deve ponderar o *trade-off* entre o alívio fiscal concedido e o encargo administrativo adicional decorrente da extensão da periodicidade a ser fiscalizada. Note-se, no entanto, que com a forte informatização de procedimentos de controlo e cruzamento de dados, bem como a atitude fiscal mais benigna para com as PME, os efeitos duma medida que altere a periodicidade da entrega da declaração periódica resumem-se praticamente, senão na totalidade ao impacto na carga fiscal do sujeito passivo de pequena ou média dimensão. Indubitavelmente, a periodicidade na submissão das declarações periódicas do IVA deve ser alvo de séria ponderação de qualquer sistema fiscal. Tendo em conta representatividade das PME, esta poderá muito bem ser uma medida dinamizadora a considerar.

3.2.3. Compensação financeira

As razões pelas quais as PME se podem ilustrativamente considerar como autênticas *tax collector's* já foram referenciadas. Pope (2001) relembra que este argumento fiscal é perfeitamente legítimo e que não se restringe apenas a alguns países. Decorre da perceção geral de que qualquer estrutura empresarial incorre em gastos para dar resposta às demandas fiscais em sede de IVA. Neste processo, as PME são especialmente penalizadas uma vez que têm que suportar uma desproporção competitiva em relação às grandes empresas que operam no mercado e em simultâneo proceder à recolha e entrega dum tributo cuja incidência visa o consumidor em geral e não os operadores económicos. Na realidade o estado arrecada o imposto esperando que qualquer empresa, incluindo todas as PME, atue como intermediário, calculando, classificando e entregando o imposto devido. É um imposto sobre o consumo de fácil administração fiscal, mas que impõe às PME um encargo que resulta dum *trabalho* que reverte para o estado.

Pope (2001) sugere uma retribuição financeira que vise compensar o sujeito passivo por este encargo. O autor exemplifica, sugerindo (1) uma compensação na forma de percentagem sobre o volume de negócios ou (2) uma percentagem sobre o valor de imposto liquidado ao estado. Fernandez and Oats (1998) sugerem por exemplo que este pagamento poderia ser processado através duma redução percentual no ato de submissão da declaração periódica. As autoras referem mesmo que em países como a

Áustria, Finlândia, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda, o sujeito passivo tem a possibilidade de renunciar ao pagamento do imposto devido.

Pope (2001) alerta, no entanto, para dois argumentos desfavoráveis a uma política com estes contornos: (1) o impacto que a medida pode causar nos cofres públicos e (2) a equidade fiscal.

Em relação à primeira desvantagem, dependendo da definição de PME em cada país e do respetivo universo fiscal, rapidamente as compensações poderiam atingir níveis indesejados e contraproducentes se as delimitações fiscais forem mal concebidas. A questão da equidade é pertinente porque uma medida deste género não poderá em nenhuma circunstância, encetar desigualdades nem permitir que compensações, embora atribuídas de acordo com os parâmetros legais, não levem em conta as circunstâncias de cada PME. Se a decisão não for bem desenhada, rapidamente poderão surgir em avalanche milhares de pedidos de compensação, provocando um caos burocrático e roturas financeiras inesperadas.

De resto, Sandford and Hasseldine (1992) cautelosamente reconhecem a justiça dos objetivos mas alertam para o fato de se tratar duma medida de elevado risco administrativo. Reforçam que em vista da diversidade de custos de cumprimento advindos não apenas da observação estrita das normas do IVA, mas de outros espetros fiscais, mesmo entre PME, bem como a multiplicidade de outros benefícios, seria virtualmente impossível estabelecer uma compensação cuja justiça fosse suficientemente abrangente.

3.2.4. Pay as You Go (PAYG)

O mecanismo PAYG (pagamento conforme a disponibilidade financeira) tem sido apontado como uma possibilidade de efetivo alívio do custo de cumprimento em sede de IVA, e como alternativa amenizadora dos seus efeitos regressivos. Fernandez and Oats (1998) referem mesmo que flexibilizações nos *timings* de pagamento do imposto poderão impactar de forma muito pronunciada na viabilidade de milhões de PME.

Basicamente o mecanismo PAYG proporciona ao sujeito passivo a possibilidade de optar por um padrão de pagamentos do imposto que se adapte à sua situação financeira, podendo eventualmente fazê-lo, independentemente das datas de apuramento do IVA e respetiva submissão da declaração periódica.

O país com mais história na utilização deste mecanismo é a Austrália. Uma análise da base legal (COMMITTEE, 1995), ajuda a perceber sobre os objetivos e o funcionamento do sistema PAYG. Com base na análise da estrutura concetual do diploma proposto e aprovado que foi usado para colocar em prática o mecanismo PAYG num mercado em que cerca de 99% do tecido empresarial é constituído por PME, eis algumas das características e comentários sobre este sistema.

Antes de mais, os sujeitos passivos que aderem ao regime, fazem-no por opção. Se não comunicarem qualquer opção, permanecem no regime normal. A opção pela inclusão no regime PAYG permite ao sujeito passivo gozar da prerrogativa de poder escolher qual a melhor forma de pagar o IVA numa base regular, dispondo de um ano para regularizar (de forma flexível) a sua situação financeira em sede deste imposto.

Mais uma vez, na perspetiva do legislador, devem ser ponderados os custos adicionais resultantes da adoção dum sistema PAYG com os prováveis efeitos na receita fiscal. É que a partir do momento em que um sujeito passivo de IVA transita para o regime PAYG, o organismo público manterá uma normal conta corrente contabilística, relativa ao sujeito passivo, como se de um normal cliente se tratasse. Este controlo, obviamente representa um custo acrescido para a autoridade fiscal - tanto tecnológico como em recursos humanos. Além do registo dos dados pessoais do sujeito passivo, que já estão guardados, o sistema terá que estar preparado para controlar a data limite para o pagamento integral da dívida fiscal.

Periodicidade de pagamentos

O sujeito passivo deverá comunicar a sua opção pelo plano que achar ser o mais adequado à sua situação financeira. Com base em padrões de pagamentos pré-estabelecidos, o sujeito passivo poderá escolher proceder a pagamentos mensais, quadrimestrais, semestrais ou anuais. O valor a registar na conta corrente de IVA será sempre o valor apurado nos vários períodos escolhidos. Se num dado período, o sujeito passivo não dispõe de meios financeiros suficientes para pagar o imposto, então o valor restante transita para o período seguinte sem prejuízo da prerrogativa de poder processar pagamentos parciais antecipados ou *postecipados*. A periodicidade servirá portanto para gerar a dívida.

Exemplificando, imagine-se que um determinado sujeito passivo optou por calcular o imposto quadrimestralmente. Terá que proceder ao cálculo e submissão dos valores do

imposto nos meses de abril, agosto e dezembro. O valor do IVA apurado no primeiro quadrimestre foi de 10.000,00€ por exemplo. Até ao final do quadrimestre, o sujeito passivo apenas recebeu 80% do total das vendas desse período. Só tem disponibilidade para pagar 8.000,00€; o restante fica registado em conta corrente e transita para o período seguinte. Entretanto, ainda no decorrer do período seguinte, o sujeito passivo já está em condições de pagar parte do valor em dívida – 1.000,00€. Ainda antes de terminar o segundo quadrimestre, o valor em débito na sua conta corrente é de 1.000,00€. No segundo quadrimestre as vendas aumentaram e alguns contratos já foram celebrados e firmados através de adiantamentos. Nesse momento, o sujeito passivo, além de já poder pagar os 1.000,00€ em dívida, está em condições de adiantar 2.000,00€ por conta do quadrimestre que ainda não terminou. No final deste segundo período, o IVA apurado foi de 20.000,00€; pagará apenas 18.000,00€ porque já havia adiantado 2.000,00€. E o processo repetir-se-ia até se atingir a vigência da conta corrente, i.é., se o prazo definido para liquidação total da conta corrente for um ano, independentemente da dívida ser ou não elevada, o sujeito passivo deverá saldar a sua conta corrente.

Saliente-se que à semelhança do que acontece com a autoridade fiscal, o sujeito passivo terá também que munir-se dos meios necessários para fazer a gestão da sua conta corrente de IVA a fim de evitar atrasos e eventuais penalizações. Poder-se-ia argumentar que está será uma desvantagem deste mecanismo. Não se poderá no entanto apontar como desvantagem este suposto custo oculto, isolando-o de todo o contexto que caracteriza o mecanismo PAYG. O sujeito passivo passa a dispor da prerrogativa de poder gerir a sua liquidez de forma equilibrada, evitando as *angústias* financeiras muito comuns nas PME.

O mecanismo PAYG deve no entanto acautelar eventuais displicências financeiras. Se isso fosse possível, um determinado sujeito passivo poderia decidir pagar todo o seu IVA apenas no final dum inteiro período económico. Em vista dos típicos comportamentos fiscais dos países do sul da Europa, por exemplo, qualquer sistema PAYG deve portanto, prever delimitações cronológicas em função das periodicidades escolhidas, sob pena de provocar constrangimentos financeiros ainda mais danosos para as PME.

3.2.5. O regime de IVA de Caixa e as Diretivas Comunitárias

Da criação e funcionamento do mercado interno na UE⁷, resultou a necessidade dum sistema comum de IVA no espaço da UE. A harmonização de regras de incidência, de isenções, de valor tributável, de direito à dedução foi, e continua a ser, um fator importante para o correto funcionamento deste imposto no espaço europeu. Assim, quaisquer políticas fiscais, em sede de IVA, adotadas pelos Estados-Membros deverão ser prosseguidas levando em conta as diretrizes comunitárias relativas a este imposto.

A política fiscal em matéria de IVA não está, quanto aos parâmetros mais relevantes, ao alcance do legislador nacional; depende, antes, da evolução da harmonização tributária na UE⁸, evolução sobre que os governos nacionais têm todavia, algum controlo, uma vez que a regra decisória em matéria de fiscalidade é a unanimidade.

A Comissão Europeia (CE) publicou em 2010 o Livro Verde sobre o futuro do IVA, no qual se podem notar algumas conclusões conducentes à alteração de políticas fiscais em sede de IVA. Entre estas, menciona-se que no decurso da atual crise económica e financeira, as finanças públicas de muitos Estados-Membros enfrentaram desafios difíceis. A previsível diminuição das receitas fiscais relativas aos impostos diretos, resultaria também previsivelmente numa maior representatividade dos impostos sobre o consumo.

No Livro Verde, sobre o futuro do IVA, pode ler-se o seguinte:

“...chegou o momento de proceder a uma análise crítica do sistema de IVA com vista a reforçar a sua coerência com o mercado único e a sua capacidade como fonte de receitas, o que depende de uma melhor eficácia e solidez económica, bem como a incrementar a sua contribuição para outras políticas, reduzindo ao mesmo tempo os custos relativos à conformidade e à cobrança”.

Note-se que a Comissão, no âmbito duma *análise crítica*, refere neste documento a importância de incrementar a sua *contribuição para outras políticas* e no parágrafo subsequente que *um sistema mais simples de IVA reduziria igualmente o custo*

⁷ O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) foi introduzido pela primeira vez na Europa em 1954, em França. Em 1967, os Estados-Membros da então Comunidade Económica Europeia aceitaram substituir os seus sistemas nacionais de tributação do volume de negócios por um sistema comum de IVA. A partir dessa data, o IVA foi introduzido em cerca de 140 países no mundo inteiro. (2010). *Livro Verde sobre o futuro do IVA. Bruxelas: Comissão Europeia.*

⁸ Atualmente os estados membro alinham a legislação em sede de IVA pela 6ª diretiva – Diretiva 2006/112/CE do Conselho de 28 de novembro de 2006 relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

*operacional para os contribuintes e para as administrações fiscais, aumentando os rendimentos líquidos para o Tesouro*⁹.

Em vista da importância das PME no contexto europeu, algumas questões-chave na persecução daqueles objetivos deveriam também ser consideradas. A Comissão traçou portanto um programa de ação para redução dos encargos administrativos e simplificação de obrigações em matéria de IVA. Na comunicação *Small Business Act*¹⁰ (SBA), a UE adotou dois princípios fundamentais para responder às necessidades das PME: elaborar a legislação segundo o princípio “*Think Small First*” e ajudar as PME a beneficiarem mais das oportunidades oferecidas pelo mercado único. Melhorar o ambiente empresarial das PME também faz parte de uma das iniciativas emblemáticas da Comissão da estratégia “*Europa 2020*”, ou seja, “*Uma política industrial para a era de globalização*”.

Uma vez que o direito à dedução e exigibilidade do IVA são fundamentais para assegurar a neutralidade deste imposto e afetam o posicionamento das PME no mercado, esta é uma questão de especial importância no âmbito das estratégias de simplificação da UE. Na diretiva IVA sublinha-se que o direito à dedução nasce no momento em que é efetuada a entrega dos bens ou realizada a prestação de serviços, quer o cliente tenha pago ou não pelos bens ou serviços. Esta regra pode criar uma vantagem de tesouraria, em especial, para os pagadores em atraso, sendo o encargo suportado pelos fornecedores ou prestadores, regra geral, PME. Basear o sistema de IVA nos pagamentos (contabilidade de caixa), passando o IVA a ser exigível e dedutível aquando do pagamento da entrega ou da prestação, permitiria que todas as partes beneficiassem da neutralidade em termos de fluxo de tesouraria. Este sistema teria ainda como vantagem limitar as perdas de IVA por insolvência do cliente.

É neste contexto que surgem como políticas fiscais de incentivo e simplificação, as medidas especialmente direcionadas às pequenas estruturas empresariais europeias que enfrentam dificuldades financeiras decorrentes dos atuais prazos médios de pagamentos, como suposto fator de dinamização económica, nas quais se inclui o IVA de Caixa, como é conhecido em Portugal. Na proposta de diretiva apresentada pela Comissão em matéria de faturação, estava contemplada a implementação duma medida de

⁹ (2010). Livro Verde sobre o futuro do IVA. Bruxelas: Comissão Europeia. página 5.

¹⁰ COM (2008) 394 de 25.6.2008.

simplificação desta natureza, aplicável a todos os Estados Membros que o pretendessem para as PME.

A diretiva 2010/45/EU do Conselho, de 13 de julho de 2010, viria a prever a seguinte possibilidade:

Diretiva 2010/45/EU 13/7 § 4

“A fim de ajudar as pequenas e médias empresas com dificuldades em pagar o IVA à autoridade competente antes de receberem o pagamento dos seus adquirentes ou destinatários, os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de permitir a contabilização do IVA segundo um regime de contabilidade de caixa que autorize o fornecedor ou prestador a pagar o IVA à autoridade competente quando receber o pagamento de uma entrega ou prestação e que estabeleça o seu direito à dedução quando efectuar o pagamento relativo à entrega ou prestação. Assim, os Estados-Membros poderão introduzir um regime facultativo de contabilidade de caixa que não produza efeitos negativos nos fluxos de tesouraria referentes às suas receitas do IVA.”

Trata-se, pois, duma medida de política fiscal à escala europeia direcionada exclusivamente às PME, com o objetivo de aliviar a tesouraria de pequenas estruturas empresariais e conseqüente dinamização do tecido empresarial no atual contexto de crise. Como é óbvio, a expectativa relacionada com esta medida é que a conjuntura negativa seja positivamente afetada face à possibilidade de liquidez mais reforçada duma considerável fatia do mercado empresarial europeu. Neste sentido, na seção seguinte, analisaremos os determinantes da adoção dum regime com estas características em Portugal, com o objetivo de aferir acerca da sua eficiência e eficácia como medida de apoio às PME. Para isso, procederemos, em primeiro lugar, ao enquadramento normativo do regime fiscal de contabilidade de caixa e, em seguida, procederemos à avaliação qualitativa do impacto da adoção desta medida para as PME, e também da análise da perceção dos TOC, na qualidade de principais agentes na decisão de opção do sujeito passivo.

4. Notas conclusivas

Neste capítulo procedemos à análise das razões subjacentes à criação de regimes fiscais especiais direcionados para auxiliar as PME num contexto em que a regressão dos custos de cumprimento afeta particularmente esta categoria de sujeitos passivos. Foram abordados os principais fatores que contribuem para justificar a adoção de medidas fiscais especiais em sede de IVA. A análise, apresentada na última parte deste capítulo, acerca de medidas fiscais especiais em sede de IVA já introduzidas em outros países servirá de base para perceber sobre a possibilidade de se usarem metodologias idênticas como alternativa ao Regime de IVA de Caixa.

De seguida, analisaremos o normativo português que resulta da transposição da legislação comunitária para o ordenamento jurídico nacional.

Capítulo II – O regime de contabilidade de caixa em Portugal: enquadramento normativo

1. Notas introdutórias

Neste capítulo, procedemos à análise normativa do Regime de IVA de Caixa, como é designado o regime de contabilidade de caixa em Portugal.

Sendo o regime de contabilidade de caixa, uma das variantes legalmente possíveis do mecanismo de exigibilidade do IVA, inicialmente, são apresentadas as diferenças entre as três possíveis alternativas de aplicação do mecanismo de exigibilidade: (1) Regime Geral de Exigibilidade; (2) Exigibilidade de Caixa (3) e Contabilidade de Caixa.

Na análise que se segue, procuramos analisar o regime de IVA de Caixa em vigor.

2. O Regime de IVA de Caixa: breve caracterização

Em Portugal, o Orçamento de Estado para 2013 (OE2013) prevê uma autorização legislativa para a transposição da diretiva comunitária IVA no ordenamento jurídico nacional. Identifica-se nesta diretiva o regime como “*regime facultativo de contabilidade de caixa*”, aplicável a sujeitos passivos com volume de negócios anual até € 500.000.

Na sequência desta autorização legislativa, foi publicado o Decreto-Lei nº 71/2013, de 30 de maio, que aprovou o regime facultativo de IVA de Caixa vigorando a partir do último trimestre de 2013.

Pode-se inferir do preâmbulo deste diploma que o mesmo visa alcançar através desta medida de política fiscal, um pretense apoio às PME no sentido de proporcionar uma melhoria das [suas] condições de tesouraria. Refere-se, ainda, no preâmbulo 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*”.

Uma abordagem técnica sobre o funcionamento do regime de exigibilidade do IVA e as correspondentes derrogações conferidas por diplomas de matriz comunitária, complementará o esclarecimento dos efeitos desta medida.

Tratando-se de derrogações, os regimes especiais de exigibilidade mencionados socorrem-se de mecanismos distintos que alteram não apenas o *tax point* mas também o efeito subjetivo no cálculo do imposto. Além do regime geral de exigibilidade do IVA destas derrogações surgiram dois regimes especiais: o Regime de *Exigibilidade* de Caixa e o Regime de *Contabilidade* de Caixa. Estes dois regimes são muitas vezes equivocadamente confundidos por visarem objetivos idênticos relacionados com o impacto na tesouraria das empresas. O Regime de **Exigibilidade de Caixa**, como o próprio nome sugere, derroga as normas gerais de exigibilidade, movendo-as para um momento diferente do normal, provocando conseqüentemente o mesmo efeito na dedução do imposto, afetando assim o sujeito passivo a jusante do regime. Por outro lado, na aplicação do Regime de **Contabilidade de Caixa**, como a expressão indica, altera o método de contabilização do imposto, transformando-o num cálculo baseado em fluxos financeiros. O sujeito passivo enquadrado neste regime, e apenas ele sem afetar terceiros, passa a apurar o seu imposto numa ótica de caixa quer na dedução, quer na liquidação. É desta última derrogação – o Regime de Contabilidade de Caixa - que surge o novo Regime de IVA de Caixa, assim identificado pelo Decreto-Lei nº 71/2013 de 30 de maio. A explanação e distinção destes três mecanismos de exigibilidade do IVA é fundamental para um correto entendimento e clarificação acerca dos mecanismos subjacentes à aplicação do Regime de IVA de Caixa. Assim, seguidamente, procedemos à explanação e clarificação de cada um dos três regimes de exigibilidade do IVA.

2. Regime geral de exigibilidade

O momento em que o imposto se torna exigível é por definição o momento em que surge a obrigação de entregar o correspondente montante ao Estado. Em termos práticos, trata-se do momento em que os bens ou serviços objetos das operações tributáveis entram na disponibilidade (uso, fruição ou disposição) do seu adquirente ou destinatário.

A diretiva do IVA define a exigibilidade do imposto da seguinte forma:

artº 62º nº2 Diretiva 2006/112/CE

“direito que o fisco pode fazer valer nos termos da lei, a partir de um determinado momento, face ao devedor, relativamente ao pagamento do imposto, ainda que o pagamento possa ser diferido.”

O nº 1 do artigo 62º da referida diretiva identifica o fato gerador como sendo o momento mediante o qual são preenchidas as condições legais necessárias à exigibilidade do imposto. Ross (2013) explica que o fato gerador é o conjunto de circunstâncias necessárias e suficientes para que nasça a obrigação tributária principal. Portanto, a exigibilidade, que é o momento em que a autoridade tributária estabelece que o imposto é devido, só pode surgir após a ocorrência do fato gerador e pode ou não ser o mesmo.

Por regra, a exigibilidade do IVA ocorre conforme estabelecido no artigo 63º da Diretiva 2006/112/CE:

artº 63º Diretiva 2006/112/CE

“O facto gerador do imposto ocorre e o imposto torna-se exigível no momento em que é efectuada a entrega de bens ou a prestação de serviços.”

Além destes dois momentos, um terceiro deve ser acrescentado – o momento do pagamento do imposto. Em resumo, o percurso até à cobrança do tributo ocorre em três momentos distintos: (1) o momento em que ocorre o fato gerador de imposto; (2) o momento em que legalmente se produz a obrigação tributária e (3) o momento em que o imposto deve ser pago.

O artigo 66º da diretiva faculta a seguinte possibilidade de derrogação, transposta para o CIVA (Portugal) através do artigo 8º:

artº 66º-b) Diretiva 2006/112/CE

“Em derrogação do disposto nos artigos 63.o, 64.o e 65.o, os Estados-Membros podem prever que, em relação a certas operações ou a certas categorias de sujeitos passivos, o imposto se torne exigível num dos seguintes momentos:

a) O mais tardar, no momento da emissão da factura;”

A derrogação prevista nesta alínea tem sido aplicada amplamente pelos Estados-Membros através de autorização nas condições previstas no artº 395º da diretiva. Embora se trate duma derrogação, devido à sua ampla utilização na generalidade dos Estados-Membros, considera-se que se possa identifica-la como regime normal. De resto, o CIVA preconiza desde o início da sua vigência que as operações que configurem um fato gerador de exigibilidade do imposto, que derem lugar à obrigação de emitir fatura nos termos do artigo 29º o imposto torna-se exigível no momento da emissão da fatura (artº 8º nº1-a) CIVA).

E compreende-se que o recurso a um documento como meio de identificar o fato gerador seja mais consentâneo com a realidade empresarial. Como afirma Xavier de Basto (1991), *“o princípio geral estabelecido na diretiva, de fazer coincidir, como vimos, facto gerador e exigibilidade, e situá-los no momento em que as operações se efetuam, não se apresenta de fácil execução no plano administrativo. Afinal, aquele momento não é fácil e seguramente detetável; o sujeito passivo terá sempre, quanto a esse momento, possibilidades de manipulação, sem que a administração possa opor-se de modo eficaz. E compreende-se assim a necessidade de fixar a exigibilidade do imposto em momento menos “polémico” e mais “documentável”. A correta administração do IVA pelos sujeitos passivos e a fiscalização por parte da administração fiscal exigem, pois, que o momento da exigibilidade seja afinal controlável pelos registos do sujeito passivo e não fique dependente da prova do momento em que as operações se efetuaram, obviamente, menos consistente.”*

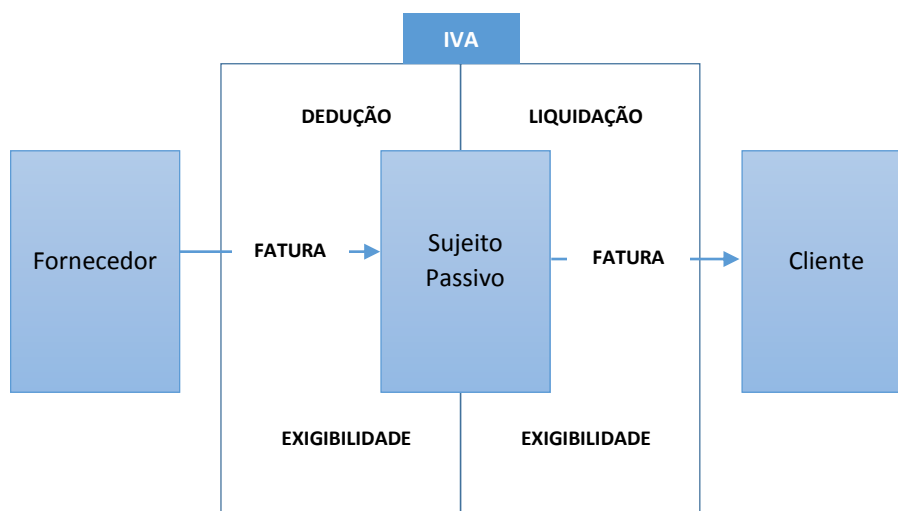
De outra perspetiva, e tendo em conta a natureza e funcionamento do IVA, o adquirente poderá exercer o direito à dedução nos termos do artigo 167º da diretiva - artº 167º Diretiva 2006/112/CE:

“O direito à dedução surge no momento em que o imposto dedutível se torna exigível.”

O direito à dedução apenas poderá ser exercido quando ocorrer a exigibilidade do imposto, i.é., quando o adquirente tiver na sua posse a fatura relativa à aquisição do bem ou da prestação do serviço. Note-se que a dedução depende diretamente do momento da exigibilidade. Qualquer outra derrogação a esta regra que permita que a exigibilidade do

imposto ocorra noutro momento, necessariamente alterará a jusante o direito à dedução, conforme se pode visualizar na figura seguinte:

Figura 1 – Regime geral de exigibilidade do IVA



Saliente-se que, assim como o sujeito passivo exerce o seu direito à dedução no momento em que o imposto se torna exigível, i.é, aquando da emissão da fatura do fornecedor, a mesma regra se aplica a jusante quando o sujeito passivo emite a sua fatura ao seu cliente. Uma vez que é nesse momento que se torna exigível a liquidação do IVA por parte do sujeito passivo, apenas nesse momento o cliente poderá exercer o direito à dedução.

As medidas derrogatórias a este regime visam otimizar os *cash flows* da PME. Contudo, o equilíbrio entre a tesouraria dum PME sem afetar terceiros tem mostrado ser crítico. Como pode um sujeito passivo beneficiar-se dos efeitos da aplicação dum regime que lhe permita apenas liquidar o IVA quando o seu cliente procede ao pagamento da fatura? Como pode o sujeito passivo evitar ser preterido no mercado pelo efeito que a sua opção provoca no apuramento do imposto dos seus clientes por não poderem deduzir o IVA no momento da fatura? É da resposta a estas questões que nos ocuparemos de seguida.

3. Exigibilidade de caixa

A explanação dos mecanismos subjacentes a este regime contribui apenas para a distinção clara sobre a aplicação dos vários regimes de exigibilidade do IVA, uma vez que em Portugal os diplomas que assentavam nesta derrogação foram revogados pelo Decreto-Lei 71/2013, de 30 de maio que aprovou o novo Regime de IVA de Caixa.

O regime de exigibilidade de caixa decorre da segunda alternativa de derrogação prevista no artigo 66º da diretiva 2006/112/CE:

artº 66º-b) Diretiva 2006/112/CE

“Em derrogação do disposto nos artigos 63.o, 64.o e 65.o, os Estados-Membros podem prever que, em relação a certas operações ou a certas categorias de sujeitos passivos, o imposto se torne exigível num dos seguintes momentos:

...

b) O mais tardar, no momento em que o pagamento é recebido;”

O regime é normalmente identificado como *Regime de Exigibilidade de Caixa* e entende-se a razão. Sem ferir quaisquer outras normas da diretiva, apenas se permite a alteração do *tax point* para outro momento diferente do regime normal. A exigibilidade passa a estar ligada com uma operação de caixa e não com o fato gerador ou a fatura.

Prevê-se, portanto, a possibilidade de diferir o momento em que ocorre a exigibilidade do imposto para o momento em que o pagamento é recebido. Na prática, a exigibilidade ocorre não na emissão da fatura mas sim quando do pagamento da mesma. Parece, assim, numa leitura superficial um regime fiscalmente atrativo. Convém, no entanto, perceber as reais condicionantes e consequências da aplicação dum regime com estas características.

Desde logo, as derrogações do artigo 66º estão sujeitas às condições estabelecidas no artigo 395º da diretiva:

artº 395º Diretiva 2006/112/CE

“O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derogatórias da presente

directiva para simplificar a cobrança do imposto ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

As medidas destinadas a simplificar a cobrança do imposto não podem influir, a não ser de modo insignificante, no montante global da receita fiscal do Estado-Membro cobrada na fase de consumo final.”

Conjugando as condições definidas nesta norma com o artigo 66º, o regime de exigibilidade de caixa estará sempre sujeito a aprovação do conselho por unanimidade, apenas pode ser aplicado visando a simplificação na cobrança do imposto ou para evitar fraudes ou evasões fiscais e deverá restringir-se apenas a certas operações e a certas categorias de sujeitos passivos.

O carater excecional e restrito da aplicação desta derrogação explica a escassa adesão dos Estados-Membros a esta prerrogativa. Quando isso acontece, visa situações muito específicas com objetivos claramente identificados e apresentados à Comissão pelo Estado-Membro em causa.

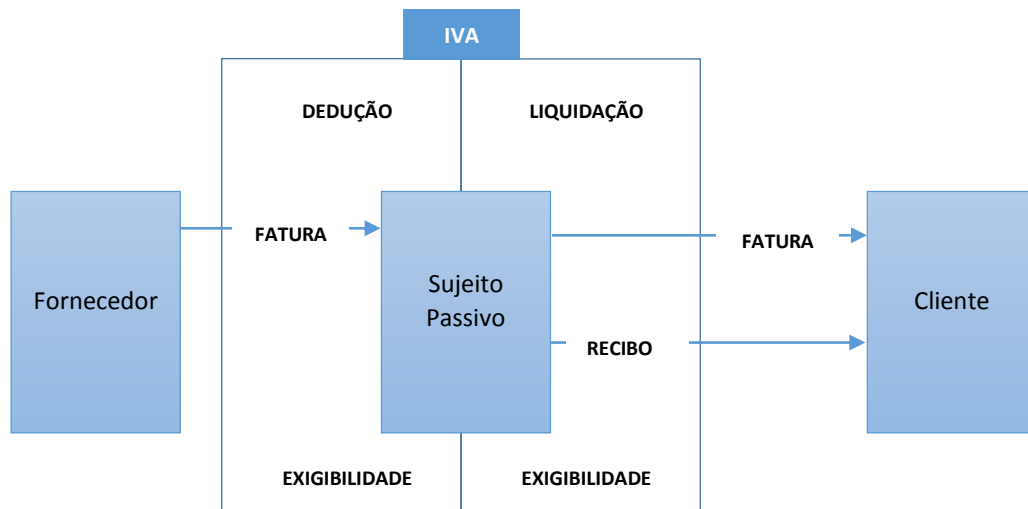
No caso português existiram três situações nas quais se aplicou o regime de exigibilidade de caixa:

Tabela 2 – Regime de Exigibilidade de caixa em Portugal

Exigibilidade de caixa em Portugal	Diploma
Empreitadas e subempreitadas de obras públicas	Dec-Lei 204/97 de 9 agosto
Entregas às cooperativas agrícolas	Dec-Lei 418/99 de 21 outubro
Serviços de transporte rodoviário de mercadorias	Lei 15/2009 de 1 abril

No que respeita ao imposto que suportam nas aquisições de bens e serviços efetuadas para a respetiva atividade, a dedução é feita no momento em que o imposto dedutível se torna exigível (MinistériodasFinanças, 2009, p. 474).

Figura 2 – Regime de exigibilidade de caixa



Como já referido, nas operações ativas do sujeito passivo é o momento da exigibilidade do IVA que faz nascer o direito à dedução por parte do adquirente do bem ou do serviço prestado. No caso concreto do regime de exigibilidade de caixa, como se pode observar pela apresentação esquemática, a exigibilidade do imposto ocorre apenas no momento do pagamento e não na data da emissão da fatura. O cliente apenas poderá exercer o direito à dedução quando proceder ao seu pagamento.

A análise dos mecanismos subjacentes ao regime à luz dos princípios basilares do sistema comum de IVA é reveladora. Ao adquirente que se depara com a escolha entre dois fornecedores em igualdade concorrencial, para um produto ou serviço, um que se enquadra no regime de exigibilidade de caixa e o outro que permaneceu no regime normal, a escolha é óbvia. Nesta medida, o regime pode ferir parcialmente os princípios da neutralidade e da não distorção da concorrência que norteiam toda a legislação comunitária em sede de IVA. Os sujeitos passivos que optarem por realizar as suas operações pelo regime de exigibilidade de caixa tenderão a ser preteridas no mercado, uma vez que o adquirente não poderá deduzir de imediato o IVA. Não será estranho portanto que no último caso de aplicação do regime em Portugal (Serviços de transporte rodoviário de mercadorias), num universo de 12511 empresas, apenas 2113 (17%) tenham aderido ao regime (MinistériodasFinanças, 2009).

4. Contabilidade de caixa

A Diretiva 2010/45/EU do Conselho, de 13 de junho de 2010, aditou o seguinte artigo à Diretiva 2006/112/CE:

artº 7º Diretiva 2010/45/EU

“Artigo 167º-A

Os Estados-Membros podem estabelecer, no âmbito de um regime facultativo, que o direito à dedução dos sujeitos passivos cujo IVA se torne unicamente exigível nos termos do disposto na alínea b) do artigo 66º seja adiado até que o IVA que incide sobre os bens entregues ou sobre os serviços prestados a esses sujeitos passivos tenha sido pago ao seu fornecedor ou prestador.

Os Estados-Membros que apliquem o regime facultativo a que se refere o primeiro parágrafo estabelecem um limiar para os sujeitos passivos que utilizem o regime no seu território, baseado no volume de negócios anual do sujeito passivo calculado nos termos do artigo 288º. Esse limiar não pode ser superior a 500 000 EUR ou ao seu contravalor em moeda nacional. Os Estados-Membros podem aumentar esse limiar até 2 000 000 EUR ou ao seu contravalor em moeda nacional, após consulta do Comité do IVA. Essa consulta do Comité do IVA não é todavia exigida relativamente aos Estados-Membros que apliquem um limiar superior a 500 000 EUR ou ao seu contravalor em moeda nacional à data de 31 de Dezembro de 2012.”

Como já mencionado, em Portugal, o Orçamento de Estado para 2013 previu uma autorização legislativa para a transposição da diretiva comunitária IVA no ordenamento jurídico nacional. Identifica-se o regime como “*regime facultativo de contabilidade de caixa*”, aplicável a sujeitos passivos com volume de negócios anual até € 500.000 com as seguintes características (artº 241º Lei 66-B/2012 de 31 de dezembro OE2013):

Tabela 3 – Características do regime de contabilidade de caixa

Contabilidade de caixa	Artº 241º OE 2013
O imposto torna-se exigível no momento do recebimento	nº 1
O direito à dedução é exercido no momento do efetivo pagamento	nº 1
Período mínimo de permanência no regime – 2 anos	nº2-c)
Liquidação do IVA das faturas não pagas até ao último período do ano civil	nº2-d)
Autorização por parte do sujeito passivo para levantamento do sigilo bancário	nº2-f)
Registos contabilísticos próprios para controlo de pagamentos	nº2-g)

A diferença em relação ao regime de exigibilidade de caixa reside na dedutibilidade das operações passivas realizadas pelo sujeito passivo. O direito à dedução de sujeitos passivos que realizem operações ativas cuja exigibilidade ocorra apenas no momento do pagamento será exercido nas operações a montante também apenas no momento do pagamento.

Como a sua designação indica, está-se perante um sistema de contabilização e apuramento do imposto liquidado e dedutível exclusivamente em função dos recebimentos e pagamentos efetuados pelo sujeito passivo (MinistériodasFinanças, 2009).

Em vista das regras de exigibilidade já explicadas, à partida a dedutibilidade a jusante ficaria comprometida. Considerando que, por muito diminuta que seja a sua dimensão empresarial, o sujeito passivo desenvolverá a sua atividade interagindo constantemente com outros intervenientes do mercado, desde logo o risco de quebrar a jusante os bons princípios de não distorção da concorrência mantém-se na aplicação deste regime. No entanto, implicitamente estão excluídos da aplicação da regra de dedutibilidade estabelecida neste novo artigo 167º-A os sujeitos passivos que não tenham optado pela aplicação do regime. No caso Português, o legislador optou por afastar também o risco de quebras de neutralidade aditando a alínea c) ao ao nº 2 do artigo 19º do CIVA que estabelece o direito à dedução *nos recibos emitidos a sujeitos passivos enquadrados no “regime de IVA de caixa”, passados na forma legal prevista neste regime*, mantendo a alínea a) que mantém a fatura como documento que confere direito à dedução. Por outro lado, o nº1 do artigo 3º do Regime de IVA de Caixa¹¹, delimita o âmbito das condições

¹¹ Embora esta tenha sido a denominação atribuída a esta opção fiscal, trata-se da aplicação da modalidade IVA – Contabilidade de Caixa.

especiais de dedução aos sujeitos passivos enquadrados no regime. Portanto, apenas os sujeitos passivos que optem pelo regime de IVA de Caixa ficam impossibilitados da dedução a montante. Portanto, fazendo uso da prerrogativa de opção o legislador nacional concedeu ao cliente a possibilidade de dedução antes da transação financeira.

O nº1 do artigo 22º do CIVA, que segue os princípios de matriz comunitária, contradiz esta conclusão. No entanto, o Ofício Circulado nº 30150/2013, de 30 de agosto de 2013 veio esclarecer que *não obstante o princípio estabelecido no nº1 do artigo 22º do CIVA, que faz coincidir o momento do exercício do direito à dedução com aquele em que se verifica a exigibilidade do imposto, os adquirentes de bens e serviços fornecidos ao abrigo do regime de IVA de caixa e que não tenham, eles próprios, optado por este regime, podem exercer esse direito com base na fatura, emitida nos termos dos artigos 36º e 40º do CIVA e de acordo com o nº1 do artigo 6º do regime. A dedução é efetuada na declaração do período ou do período seguinte àquele em que se tiver verificado a receção da fatura, ainda que esta não se encontre paga.*

Contudo, além dos argumentos já apresentados, relacionados com os prazos de pagamento e correspondente efeito na liquidez das PME, o regime de contabilidade de caixa não virá contribuir para uma redução da pressão de tesouraria que se faz sentir de forma generalizada no tecido empresarial. Os sujeitos passivos enquadrados no regime serão obrigados a pagar aos seus fornecedores se pretenderem exercer o direito à dedução do IVA. É nosso entendimento que o diferimento da exigibilidade do IVA e do direito à dedução, apenas resulta no diferimento dos problemas de tesouraria, não os eliminando.

O diploma que aprova o regime de IVA de Caixa (como é identificado o regime de contabilidade de caixa em análise) refere o seguinte:

“...o imposto incluído em faturas relativamente às quais ainda não ocorreu o recebimento total ou parcial do preço é exigível:

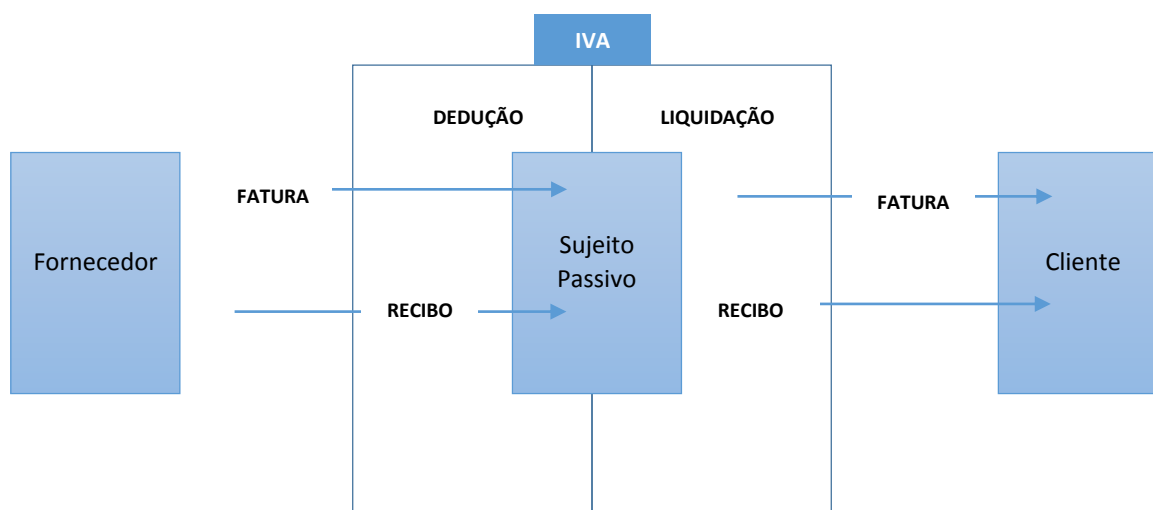
a) No 12.º mês posterior à data de emissão da fatura, no período de imposto correspondente ao fim do prazo;”

(artº 2º nº3-a) ANEXO DL 71/2013 de 30 maio)

Em relação às faturas que se tenham vencido há 12 meses e que ainda não tenham sido total ou parcialmente pagas, o respetivo imposto torna-se exigível nesse período de imposto. Esta obrigação será parcialmente neutralizada pela possibilidade de dedução

do IVA devido a montante relativo a faturas também ainda por pagar aos fornecedores (artº 3º nº2 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

Figura 3 – Regime de contabilidade de caixa do IVA



A opção obriga o sujeito passivo a permanecer no regime por um período de 2 anos consecutivos (artº 4º nº2 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio). O reingresso no regime normal de exigibilidade obriga o sujeito passivo a liquidar todo o imposto faturado mesmo sem ainda o ter recebido dos seus clientes (artº 2º nº3-b) ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

Importa referir ainda que este regime não será de todo recomendável para alguns tipos de sujeitos passivos:

- a) **PME e empresários que vendam eminentemente a pronto.** (mini-mercados, restaurantes, cafés, cabeleireiros, entre outros) O IVA das suas vendas terá que ser liquidado e, em simultâneo, o IVA das suas compras não poderá ser deduzido enquanto não ocorra o pagamento.
- b) **PME e empresários exportadores.** Normalmente, este tipo de sujeitos passivos procede ao pedido de reembolso do IVA com regularidade. A menos que se paguem todas as operações a montante, a tendência é que as restituições de imposto ocorram mais tarde.

- c) **PME e empresários em início de atividade.** Os investimentos iniciais, por norma resultam também em imposto a recuperar.

Aos sujeitos passivos abrangidos pelo novo regime de IVA de Caixa aplicar-se-á a alteração à alínea d) do n.º1 do art.º 63.º-B da Lei Geral Tributária (LGT). A administração tributária terá o poder de aceder a todas as informações ou documentos bancários sem dependência do consentimento do titular também em relação aos sujeitos passivos que tenham optado pelo regime de IVA de Caixa.

Por si só, esta condição prejudica qualquer intenção de usar o novo regime como parte integrante duma política fiscal promotora do crescimento e fomento industrial. Limita claramente qualquer efeito que a medida pudesse vir a ter na atual conjuntura, na medida em que face ao automático levantamento do sigilo bancário, poucos sujeitos passivos aderirão ao novo regime.

As considerações acima podem resumir-se no seguinte quadro:

Tabela 4 – *Desvantagens do regime de IVA de Caixa*

Desvantagens do regime de IVA de caixa	
1	O direito à dedução nas operações passivas só pode ser exercido depois do pagamento ao fornecedor
2	O cliente só pode deduzir o IVA quando proceder ao pagamento
3	O cliente tenderá optar por um fornecedor não enquadrado no regime
4	Após permanência mínima de 2 anos, a migração para o regime normal obriga o sujeito passivo a liquidar todo o IVA incluindo os valores relativos a faturas ainda em crédito
5	Levantamento automático do sigilo bancário

Em igualdade concorrencial, a opção pelo regime é penalizadora para o sujeito passivo por vários motivos. Por exercer influência na decisão na qualidade de adquirente, desde logo gera distorções de concorrência, ferindo princípios que deveriam ser salvaguardados. A medida resultará também num aumento de custos inspetivos, por parte da Autoridade Tributária (AT), uma vez que, além de ter que fiscalizar a existência das operações que geram o imposto, terá também que inspecionar o correspondente fluxo financeiro, o que poderá traduzir-se num aumento do risco de evasão fiscal.

Neste contexto, analisa-se seguidamente como se procederá à aplicação do regime e quais as consequências adicionais que recairão sobre o sujeito passivo, enquadrado no regime de IVA de Caixa.

5. O Regime do IVA de caixa em Portugal

5.1. Exigências fiscais

5.1.1. Condições de opção pelo regime

Poderão aderir ao regime de IVA de Caixa todos os sujeitos passivos de IVA cujo volume de negócios no ano civil anterior para efeitos de IVA tenha sido inferior ou igual a € 500.000,00. Estão excluídos todos os sujeitos passivos que exerçam exclusivamente atividades isentas, bem como os que estejam abrangidos pelos regimes especiais de isenção e dos pequenos retalhistas (artº 1º nº1 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

5.1.2. Opção pelo regime e o papel dos TOC

Sujeitos passivos que estejam abrangidos pelo regime normal de exigibilidade

Transitoriamente e desde que estejam reunidas as condições de acesso ao regime, o sujeito passivo pôde exercer a opção **até ao dia 30 de setembro de 2013**. Posteriormente, serve a aplicação do próprio regime preconizada no seu artigo 4º - a comunicação da opção deverá ser exercida até ao dia **30 de outubro de cada ano**. Quer num caso quer noutra, a opção é e será exercida por via eletrónica no Portal das Finanças (artº 6º nº1 DL 71/2013 de 30 de maio e artº 4º nº 1 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

Sujeitos passivos que estejam abrangidos pelo regime de exigibilidade de caixa

A incompatibilidade do novo regime com a existência de outros regimes especiais de exigibilidade explica a revogação dos atuais regimes de exigibilidade de caixa. O sujeitos passivos que se encontrem nestas condições poderão proceder à opção nos termos da norma transitória (artº 6º nº2 e 3 DL 71/2013 de 30 maio).

Importa referir que em matéria de opção fiscal, no âmbito do nosso estudo, os TOC desempenham um papel fundamental. Como exemplo desta relevância, próprio sistema informático da AT obriga que submissão da declaração fiscal de alterações seja processada apenas com credenciais do TOC, o que vem reforçar o papel dos TOC no cumprimento das obrigações fiscais em Portugal. Por estas razões, na nossa investigação propomos-mos analisar a perceção dos TOC em relação à adesão ao novo Regime IVA de Caixa.

Conforme reforçam Borrego, Ferreira, and Lopes (2013), perante a importância deste terceiro interveniente no sistema fiscal [os TOC], traduzida quer pelo seu peso, quer pela responsabilidade das funções que desempenha, a hipótese de que o profissional fiscal pode não ter um papel imparcial no sistema fiscal tornou urgente e útil, conhecer melhor a relação entre o contribuinte e o profissional fiscal.

A especificidade profissional dos TOC é uma forma de poder que está balizada por normas de ética que deveriam inspirar confiança no setor público (Nienaber, 2010). É verdade que um dos maiores desafios com que se deparam os TOC está relacionado com o conflito de interesses entre o seu cliente e a AT. Mas também não é menos verdade, como relembram Cruz, Shafer, and Strawser (2000), que os TOC são as entidades que atuam como *agentes fiscais* aos quais a AT recorre para alcançar um grau razoável cumprimento fiscal.

Em vista desta preponderância e pela influência que exercem nas opções tomadas pela esmagadora maioria das PME, inquestionavelmente, os TOC devem ser tidos em conta pelo legislador e a sua perceção deve relevar no desenho de medidas fiscais como esta.

5.1.3. Saída do regime de IVA de caixa

Por opção

Após a opção, os sujeitos passivos são obrigados a permanecer no regime de IVA de Caixa pelo período mínimo de 2 anos. Findo este prazo, a pretensão de reingresso no regime normal de exigibilidade deverá ser exercida mediante comunicação a todo o tempo, à AT por via eletrónica no Portal das Finanças produzindo efeitos no período de imposto seguinte. Confirmado o regresso ao enquadramento no regime normal o sujeito

passivo permanecerá nesse regime obrigatoriamente dois anos civis consecutivos (artº 4º nº3-5 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

Por obrigação

Quando são excedidos os limites de permanência no regime, a informação não é automática, tendo o sujeito passivo a obrigação de comunicar à AT, por via eletrónica, no Portal das Finanças que ultrapassou os limites estabelecidos (artº 5º nº1-a) ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

5.1.4. Emissão de documentos

Fatura

Todas as faturas relativas a operações abrangidas pelo regime de IVA de Caixa, deverão ter uma série própria e conter a menção “IVA – regime de caixa” (artº 6º nº1 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

Recibo

A emissão do recibo é **OBRIGATÓRIA** no âmbito do regime de IVA de Caixa. O recibo deve ser datado, numerado sequencialmente e deve conter os seguintes elementos:

- Preço, líquido de imposto;
- Taxa ou taxas aplicáveis e o montante de imposto liquidado;
- Número de identificação fiscal do emitente;
- Número de identificação fiscal do adquirente;
- Número de série da fatura a que respeita o pagamento;
- Menção “IVA – regime de caixa”.

Note-se que os recibos deverão também ser comunicados à AT, à semelhança do que já se verifica com as faturas (artº 6º nº3-5 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

5.2. Cumprimento contabilístico

No âmbito da obrigação prevista no artigo 44º do CIVA – Requisitos de contabilidade, o regime de IVA de Caixa vem obrigar o sujeito passivo a criar um registo separado para o efeito. Na prática, todas as operações ativas realizadas com outros sujeitos passivos de IVA deverão ser registadas contabilisticamente em separado (artº 7º nº1 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

Se em relação ao registo da fatura, as obrigações não apresentam grandes dificuldades por apenas se ter que manter um regime separado, o mesmo já não acontece com o registo contabilístico dos recebimentos. O regime especifica que, além do registo dos montantes e da data de recebimento, devem ser evidenciados também o correspondente valor do imposto pago e de forma distinta a parte do imposto que ainda não foi paga e que, consequentemente ainda não é exigível. O sistema de registo contabilístico deverá, portanto, a todo o momento, permitir a consulta do imposto devido relativo aos valores já recebidos e exigíveis e obrigatoriamente tornar possível o apuramento do IVA devido relativo às faturas não pagas (artº 7º nº1-a,b); nº2 ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

O nº3 do artº 7º do regime obriga, também, a manter um registo das operações passivas que evidencie o montante e a data de pagamento de cada aquisição (artº 7º nº3 ANEXO DL 71/2013 de 30 de maio).

Da análise anterior, é nosso entendimento que provavelmente iremos assistir a um possível aumento de custos de contexto dos sujeitos passivos que optem pela adoção do Regime de IVA de Caixa.

5.3. Custos de cumprimento

Os custos de cumprimento dos principais impostos constituem um múltiplo dos custos administrativos e reduzem a competitividade internacional das empresas. Os elevados custos de tempo, monetários e outros geram ressentimentos e resistência ao cumprimento da obrigação fiscal. Como já foi considerado, tendo em conta o sujeito passivo alvo desta nova medida – as PME – importa referir que o custo de cumprimento numa pequena estrutura empresarial não tem a mesma representatividade que numa grande empresa. Os procedimentos serão os mesmos, mas o peso dos custos de cumprimento na sua estrutura de custos é muito mais elevado (Lopes, 2012).

Em Portugal, as empresas gastam em média 96 horas para cumprirem com as suas obrigações em sede de IVA. Entre os fatores que mais determinam a dimensão do custo de cumprimento, o tratamento e a quantidade de informação necessária para o preenchimento da declaração do IVA tem mostrado ser relevantes (Lopes, 2012).

A decisão comunitária para implementação dum regime como o IVA de Caixa visa essencialmente a simplificação do sistema, na senda do esforço que se tem verificado para aliviar a pesada carga administrativa que impende sobre as PME. Contudo, a aplicação deste regime implica um registo contabilístico para efeitos de IVA autónomo da contabilidade para efeitos de impostos sobre o rendimento e do direito comercial. A aplicação do regime, como se pode facilmente concluir, não atende às faturas emitidas e recebidas, mas considera exclusivamente os pagamentos a fornecedores para o exercício do direito à dedução e os recebimentos dos clientes para liquidação do IVA. Tal circunstância torna o regime de difícil implementação e controlo pelas empresas, acarretando-lhes custos adicionais e ónus financeiros não sentidos com a regra geral de dedução, por impor o diferimento da dedução do IVA suportado para a data do pagamento das faturas (MinistériodasFinanças, 2009).

A recomendação do *GRUPO PARA O ESTUDO DA POLÍTICA FISCAL COMPETITIVIDADE, EFICIÊNCIA E JUSTIÇA*, no seu relatório (2009), é relevante nesta matéria:

“Considerando que o regime é: para as empresas, de difícil implantação e controlo, acarretando custos adicionais e ónus não sentidos com a regra geral da dedução; para a administração tributária, de difícil controlo e verificação, não se entende adequado propor a introdução de tal sistema na legislação interna.”

Entende-se a razão desta recomendação. As implicações administrativas decorrentes da aplicação do regime complicam o processo contabilístico e aumentam consideravelmente a quantidade de tempo despendida com o cumprimento da obrigação fiscal em sede de IVA para as PME aderentes.

O objetivo desta medida não deveria ser outro senão proporcionar alívio financeiro através duma alteração fiscal, evitando que as PME adiantem valores de imposto antes de os terem recebido dos seus clientes. No entanto, não restam dúvidas de que o legislador acabou por criar um normativo complexo que parece estar mais vocacionado

para evitar condutas de fraude que poderiam surgir da aplicação do regime do que propriamente cumprir com este objetivo (Ross, 2013).

5.3.1 Exigências documentais

No regime geral de exigibilidade, todas as faturas de compra de bens ou de prestação de serviços requerem basicamente que os serviços administrativos executem dois passos importantes: análise de conformidade com as normas vigentes para dedução de acordo com o CIVA e respetivo registo contabilístico.

No regime de IVA de Caixa, desde logo, a verificação de conformidade deverá ser feita não apenas aquando da receção da fatura do fornecedor, mas também quando ocorre o pagamento e o fornecedor emite o recibo. Note-se que por imposição legal, este será o documento de suporte que comprovará a exigibilidade do imposto. Mas isso não invalida que as faturas recebidas também não tenham que ser verificadas e registadas, uma vez que é a fatura que comprova a existência do fato gerador. Além disso, a todo o momento, o valor de cada aquisição bem como os correspondentes valores pagos devem ser evidenciados (artº 7º nº3 DL 71/2013 de 30 maio). Logo, para o sujeito passivo enquadrado no regime de IVA de Caixa, se até agora detinha a sua atenção apenas num documento de compra para efeitos de IVA, ao optar pelo regime terá que proceder de igual forma com o recibo do fornecedor e arquivá-lo separadamente.

Em relação aos recibos, serão necessárias algumas alterações a nível de cálculo para obedecer às novas regras relativas à obrigatoriedade de evidenciar o IVA relativo ao valor pago. Por exemplo, numa fatura de € 1.000,00 acrescida de IVA (€ 1.230,00), imagine-se que o cliente paga € 500,00 por conta do total da fatura. O recibo será emitido pelo valor de € 500,00 com IVA incluído, sendo necessário evidenciar o valor do IVA. Neste caso ter-se-á que proceder ao cálculo do IVA incluído neste pagamento – € 93,50 ($500,00/1,23 \times 0,23$). Não sendo uma alteração de elevado grau de dificuldade, não deixa de contribuir para o aumento da carga administrativa pela aplicação das regras do regime, quer os recibos sejam emitidos manualmente, quer informaticamente (artº 6º nº3-a) e b) ANEXO DL 71/2013 de 30 maio).

O sujeito passivo, que opte pela aplicação do regime deverá comunicar eletronicamente todos os seus documentos relacionados com operações sujeitas a IVA. Assim, além da

já exigível comunicação mensal das faturas (e-Fatura), o recibo também deverá ser comunicados eletronicamente à AT. Serão necessários mais meios e tempo e novas alterações de *software* para tal procedimento.

5.3.2 Tratamento contabilístico

As obrigações contabilísticas decorrentes da aplicação do regime de IVA de Caixa, já descritas, resumem-se às normas preconizadas no artigo 7º do regime:

1. As operações abrangidas pelo regime devem ser evidenciadas separadamente;
2. Deve ser evidenciado o montante e data dos recebimentos;
3. Deve ser evidenciado para cada fatura o montante de imposto ainda não exigível (não pago);
4. O cálculo do imposto deve ser processado pelos valores recebidos;
5. Deve ser possível a consulta dos montantes de IVA ainda não recebidos
6. Nas compras devem ser evidenciados os montantes e as datas dos pagamentos relativos a cada aquisição.

Os efeitos da aplicação do regime nos normais procedimentos numa empresa, desde a aquisição até à venda, podem mais facilmente ser verificáveis através dum exemplo concreto.

Identifiquemos o sujeito passivo que optou pela aplicação do regime de IVA de Caixa, como “RIC, Lda”. A RIC, Lda. é uma PME que adquiriu bens e/ou serviços e faturou bens e serviços aos seus clientes durante o mês de janeiro, bem como procedeu também a movimentos de tesouraria resultantes de pagamentos e recebimentos.

Como se pode concluir do esquema apresentado no [Apêndice 1](#), as operações adicionais decorrentes da aplicação do regime ocorrem no momento em que se verifica o fluxo financeiro de pagamento e/ou recebimento. A cada fluxo de entrada ou saída de meios financeiros deve ser expurgado o IVA e o valor deve ser transferido para uma outra conta de IVA para apuramento no final do período. A solução aqui sugerida reside na criação de subcontas sob as contas tradicionalmente usadas para o IVA dedutível e IVA liquidado. Desta forma, no final do período as contas FAT apresentam o saldo dos valores faturados e ainda não pagos.

É importante referir que a solução apresentada assenta no pressuposto de que o controle dos valores por pagar (conta corrente) não esteja a ser calculado com base nos movimentos contabilísticos. Se isso acontecesse, seria necessária uma *conta corrente* de IVA para cada fatura - uma tarefa quase inexecutável. Esse controle deve ser feito por recurso à conta corrente original, controlada com base nos dados apresentados nas faturas e correspondentes recibos que ao abrigo do regime, deverão ambos evidenciar os correspondentes valores de IVA.

6. Notas conclusivas

Tratando-se duma transposição para o ordenamento jurídico português de normativos comunitários, o Regime de IVA de Caixa reflete a tendência adotada pela UE.

As características deste novo regime não atingem, nos seus aspetos essenciais, os objetivos traçados: auxiliar fiscalmente as PME concedendo alívios de tesouraria. Além das dificuldades de cumprimento acrescidas, as condições a que ficam sujeitos os contribuintes que optam pelo regime são demasiadamente restritivas.

Por ser relevante para o estudo empírico que se segue, considerámos, também, neste capítulo, o importante papel que os TOC desempenham na decisão que o sujeito passivo toma quanto à adoção de medidas fiscais como esta. Assim, neste estudo, analisaremos as condicionantes que determinaram a recomendação dos TOC quanto à decisão do sujeito passivo em relação à adoção do Regime de IVA de Caixa. O nosso objetivo é aferir acerca dos determinantes da adoção do regime de IVA de Caixa em Portugal. Para o efeito, recorreremos à avaliação da perceção dos TOC, pois, são estes os responsáveis pela decisão de opção: regime geral ou regime de IVA de caixa.

Capítulo III – O Regime de IVA de Caixa: evidência empírica em Portugal

1. Notas introdutórias

No presente capítulo procuramos aferir acerca dos fatores que determinam as recomendações que os TOC sugerem aos seus clientes nas suas opções fiscais. Na verdade, consideramos que a perceção dos TOC em relação a este tipo de medidas fiscais especiais é crucial pois são estes intervenientes a quem compete a tomada de decisão. Identificamos também as medidas fiscais que estes profissionais consideram mais importantes como medidas de auxílio às PME. Procedemos, também, ao estudo acerca da forma como estes profissionais encaram a possibilidade de serem introduzidas outro tipo de medidas fiscais especiais de auxílio às PME em sede de IVA, já adotadas em outros países.

A literatura internacional sobre medidas fiscais em geral e soluções direcionadas em sede de IVA em particular, confirma também que o papel dos TOC é cada vez mais relevante no momento da opção do sujeito passivo. A complexidade e inconstância dos normativos fiscais impactam diretamente no encargo fiscal de cada PME. Uma vez que a esmagadora maioria das PME não dispõe de meios próprios para um aconselhamento adequado, compreende-se porque os TOC desempenham esta importante função. Uma vez que a perspetiva dos TOC é importante, propomo-nos a identificar qual a sua perceção sobre as opções fiscais do sujeito passivo em matéria de regimes especiais de auxílio às PME.

A análise empírica pretende atingir três objetivos distintos. Primeiro, aferir através de modelo de regressão logística sobre influência das características sociodemográficas, profissionais e técnicas dos TOC nas opções que recomendam às PME em que exercem a sua atividade. Em segundo lugar, em relação à implementação do Regime de IVA de Caixa em Portugal, perceber quais os fatores que mais contribuem para as recomendações destes profissionais. Por fim, com base em estudos internacionais e medidas concretas já implementadas em outros países, pretende-se perceber qual seria a receptividade dos TOC a algumas medidas em sede de IVA que poderiam ser aplicadas ao caso português.

Acreditamos que os resultados desta investigação possam contribuir para a discussão sobre o formato e a oportunidade de algumas medidas fiscais direcionadas às PME, bem como sobre a importância que deve ser atribuída à perceção dos profissionais que atuam

como elemento chave nas escolhas fiscais da maioria das PME. Seguidamente, caracterizaremos, pois, a metodologia seguida, bem como procederemos à análise e discussão de resultados.

2. Metodologia

2.1. Hipóteses e questões de investigação

Hipótese de investigação: as características sociodemográficas, profissionais e técnicas dos TOC exercem influência na recomendação que fazem aos seus clientes sobre a opção fiscal relativa à adoção do novo Regime de IVA de Caixa?

Questão de investigação 1: quais as razões técnicas mais relevantes para a decisão relativa à opção pela adoção ou não adoção do novo Regime de IVA de Caixa?

Questão de investigação 2: qual a perceção dos TOC em relação a políticas fiscais alternativas em sede de IVA direcionadas às MICRO empresas e PME?

2.2. População e amostra

A população alvo deste estudo abrange todos os TOC em atividade em Portugal. Para a distribuição do questionário, recorreremos aos membros da OTOC presentes nas ações de formação promovidas por este organismo denominadas *Reuniões Livres*. Recolheram-se 664 respostas válidas no decorrer do mês de junho de 2014. Tendo em conta as características destas ações de formação, a sua frequência (semanal) bem como as exigências formativas da OTOC, entendemos que a distribuição das respostas que constituem a amostra é representativa da população. A abrangência geográfica das 664¹² respostas, permite-nos considerar esta amostra como representativa de todo o universo dos TOC em Portugal.

¹² O questionário "IVA-REGIME DE CONTABILIDADE DE CAIXA" foi distribuído em ações de formação promovidas pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) em 18 das delegações deste organismo a nível nacional incluindo as delegações insulares.

2.3. Apresentação do questionário

Com o objetivo de aferir acerca da perceção dos TOC, como técnica de recolha de informação, a nossa escolha incidiu sobre a técnica do questionário (Apêndice 2). A fim de atingir os objetivos propostos, foi distribuído um questionário pelos TOC em atividade, a nível nacional, com catorze questões que dividimos em três grandes áreas: (1) caracterização sociodemográfica e profissional de cada TOC; (2) avaliação da perceção dos TOC em relação aos fatores que determinaram a sua recomendação ou não recomendação para a opção pelo Regime de IVA de Caixa e (3) da perspetiva dos TOC, até que ponto poderiam ser aplicadas no caso português outras medidas de auxílio em sede de IVA em Portugal.

Após a definição clara dos objetivos e a formulação das hipóteses de investigação, construímos a primeira versão do questionário, analisando cuidadosamente cada uma das questões do ponto de vista técnico tendo em conta as possíveis respostas e a população alvo. Nesta fase, duas versões do questionário foram revisadas, originando uma terceira versão que serviu como estudo piloto e que foi disponibilizada aleatoriamente a 5 TOC em atividade, para avaliação de consistência. A cada um dos voluntários foram colocadas questões sobre a linguagem utilizada bem como a pertinência de cada uma das perguntas do questionário. Todos os voluntários deram o seu contributo para uma versão final mais robusta. A versão final foi construída tendo em conta a perceção destes TOC ao responder a cada uma das perguntas, o tempo médio de duração de preenchimento (9 minutos), bem como algumas sugestões que nos foram transmitidas.

A versão final do questionário foi distribuída pelos TOC a nível nacional e pretendeu abranger estatisticamente toda a “população”, isto é, todos os TOC em atividade inscritos na OTOC. Obtivemos autorização da OTOC para implementar este método nas *Reuniões Livres* semanais promovidas por este organismo. Os questionários foram distribuídos e recolhidos no decorrer do mês de junho de 2014 em 18 delegações geograficamente dispersas. Trata-se duma forma eficaz de recolher os dados relevantes para esta investigação, uma vez que as *Reuniões Livres* se realizam por todo o país e registam uma aderência considerável por parte dos profissionais inscritos na OTOC, permitindo recolher um número considerável de respostas. Assim, foram distribuídos 2000 questionários e obtivemos 664 questionários preenchidos (validados na totalidade), correspondendo a uma taxa de resposta de 33,2%.

No questionário (ver [Apêndice 2](#)), formularam-se, então, um conjunto de questões divididas em três seções distintas:

- (1) Recolha da caracterização sociodemográfica, profissional e técnica dos TOC (PARTE I – CARACTERIZAÇÃO SÓCIODEMOGRÁFICA E TÉCNICA - questões 1 a 5)
- (2) Avaliação da perceção dos TOC acerca das variáveis determinantes na recomendação pela opção do regime de IVA de Caixa (PARTE II – REGIME DE IVA DE CAIXA - questões 6 a 9) e
- (3) Avaliação da perceção dos TOC em relação à possibilidade de adoção de medidas de auxílio em sede de IVA alternativas (PARTE III – POLÍTICAS FISCAIS EM SEDE DE IVA DIRECIONADAS A MICRO EMPRESAS E PME - questões 10 a 14).

3. Resultados, discussão e análise

Os dados recolhidos foram tratados e analisados com o recurso ao software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), **versão 21**.

3.1. Estatística descritiva

3.1.1. Caracterização sociodemográfica da amostra

Como já se referiu, o TOC desempenha um papel importantíssimo nas opções do sujeito passivo. Por entendermos que seja possível que o perfil social do TOC possa em muitos casos determinar as recomendações que dão aos seus clientes, as respostas descritivas sobre a idade, experiência e a zona geográfica onde cada um atua, revela-se importante. Embora o objetivo fulcral deste estudo assente primordialmente na análise das razões determinantes que conduziram cada um dos TOC inquiridos a recomendar ou não a adoção do regime de IVA de Caixa, uma análise descritiva destas variáveis pode permitir aferir sobre alguns fatores que poderão estar relacionados com as escolhas dos sujeitos passivos.

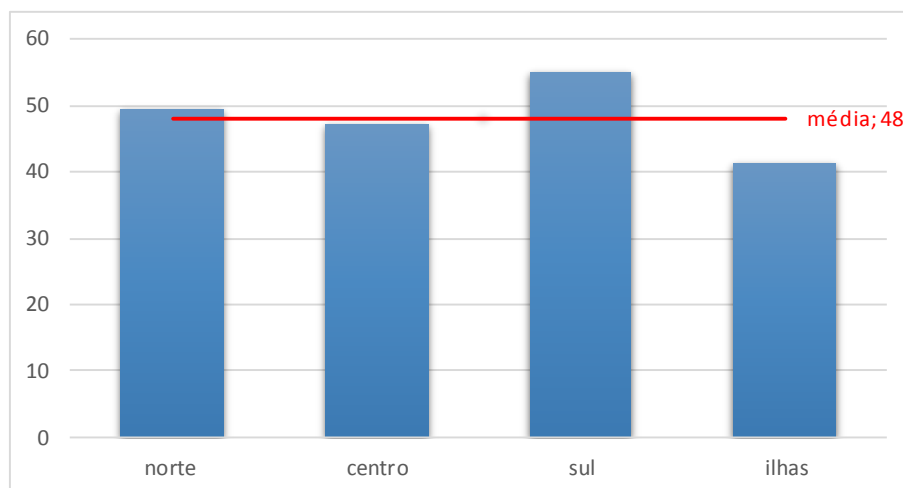
Tabela 5 – Características sociodemográficas da amostra

Características	Desagregação	Amostra	
		N	%
Idade média 49,4 mediana 49,0 moda 38,0	Até 35 anos	65	15,1%
	Entre 36 e 50 anos	164	38,1%
	Entre 51 e 65 anos	149	34,6%
	Mais de 65 anos	53	12,3%
Experiencia profissional	Até 10 anos	114	18,7%
	Entre 11 e 20 anos	169	27,7%
	Mais de 20 anos	328	53,7%
Zona geográfica	Norte	248	37,7%
	Centro	235	35,8%
	Sul	139	21,2%
	Ilhas	35	5,3%

Em relação à primeira variável, note-se que uma grande percentagem (72,7%) dos inquiridos tem entre 36 e 65 anos de idade, dos quais 38,1% tem entre 36 e 50 anos de idade. Existe no entanto uma percentagem considerável (12,3%) de TOC acima da idade de aposentadoria. Tendo em conta a constante necessidade de atualização fiscal, e partindo da hipótese de que a maioria dos TOC em Portugal inicia a sua carreira imediatamente após o seu percurso académico, a sua idade e experiência constitui um fator a levar em conta.

Como se pode observar no Gráfico 5, as idades não variam muito em todo o território nacional, mas à exceção das ilhas, as médias de idades estão muito próximas dos 50 anos, sendo que a única zona geográfica acima dessa referência é a zona sul.

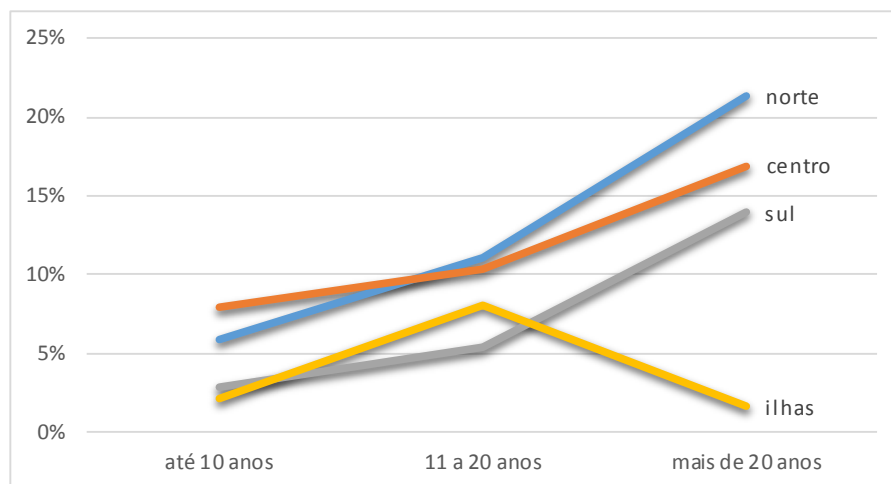
Gráfico 5 – Idades médias dos TOC por zona geográfica em Portugal



A idade média dos TOC em Portugal pode considerar-se a idade necessária para que o profissional tenha experiência suficiente para aconselhar de forma eficiente o sujeito passivo. Tendo em conta as ofertas formativas dos últimos 20 anos, entendemos que a idade média dos TOC em Portugal é perfeitamente razoável, não demasiadamente elevada e que a maioria dos TOC inquiridos se situa numa faixa etária cujas condições de poderem ter uma perceção esclarecida do sistema fiscal português são muito favoráveis. Uma vez que a probabilidade de recomendar o novo Regime de IVA de Caixa aumenta na proporção direta do envelhecimento do TOC, consideramos que esta é uma questão importante que poderá servir de base a outros estudos sobre esta problemática, uma vez que seria imprescindível perceber se a tendência é ou não a de envelhecimento. O nível etário ideal seria aquele que, sem ser demasiadamente elevado, não poderá comprometer a experiência profissional dos TOC.

Neste contexto, esta ideia pode ser reforçada pela leitura dos dados sobre a experiência profissional. Mais de metade dos TOC (53,7%) inquiridos já exerce a profissão há mais de 20 anos.

Gráfico 6 – *Experiência profissional dos TOC por zona geográfica em Portugal*



Como claramente se pode observar ([Gráfico 6](#)), à exceção da da zona insular, em todo o continente esta concentração de TOC mais experientes é bem evidente. O norte e centro regista uma taxa mais elevada de TOC com mais experiência. Estas zonas incluem os

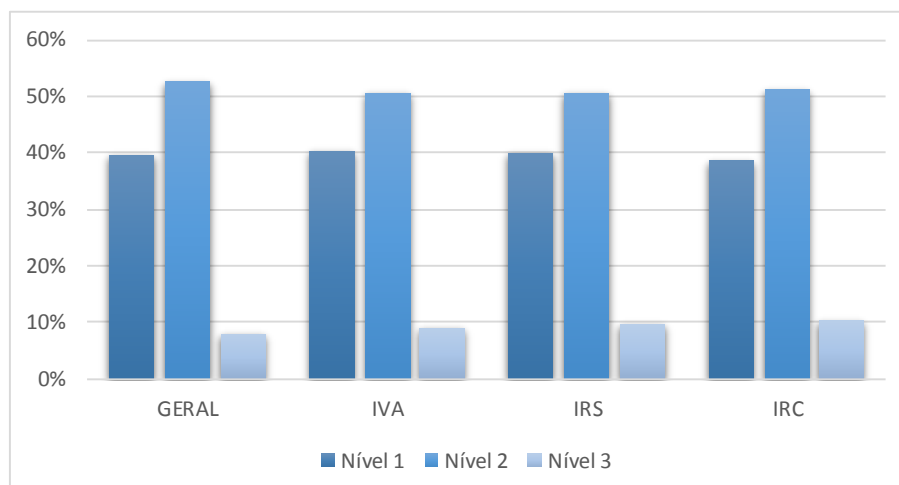
grandes centros urbanos de Lisboa e Porto, nos quais se concentram também o maior número de PME.

3.1.2. Caracterização técnico - profissional da amostra

A perceção acerca da complexidade e consequências de qualquer opção fiscal é imputada cada vez mais ao TOC. Como já foi abordado, a maioria das PME apoia-se em opiniões externas à estrutura da empresa, confiando ao TOC toda a prerrogativa de optar pela melhor solução fiscal. Em Portugal, é conhecido o grau de exigência de conhecimento fiscal que se impõe aos TOC. Por si só, este tema poderia servir de base para um estudo que confrontasse a complexidade do sistema fiscal português com o nível de conhecimento fiscal de cada profissional que hoje tem do seu lado o importante ônus de recomendar decisões relevantes para cada uma das PME em que atua.

A literatura internacional suporta a evidência de que existe uma relação entre o grau de conhecimento do profissional que atua na área fiscal e as opções fiscais que o sujeito passivo adota. Particularmente, o caso português é paradigmático: a decisão não é do sujeito passivo; é do sujeito passivo em conjunto com o TOC. Portanto, também neste particular, o grau de conhecimento do TOC se afigura como crucial no momento da opção do sujeito passivo. Sendo o IVA de Caixa uma medida que se propunha a aliviar financeiramente as PME, entendemos que ter uma perceção do nível de conhecimentos fiscais dos TOC em Portugal poderia contribuir para esta investigação.

Como se pode verificar pela observação do [Gráfico 7](#), cerca de metade dos inquiridos afirma ter um nível médio de conhecimentos do sistema fiscal em geral e também dos vários impostos em particular. No entanto, em vista da relevante responsabilidade que recai sobre os TOC, a percentagem média (39,6%) dos inquiridos que considera possuir um nível de conhecimentos fiscais menos adequado é ainda muito elevada.

Gráfico 7 – *Nível de conhecimentos fiscais dos TOC em Portugal*

Por um lado, esta insuficiência pode enviesar recomendações que os TOC apresentam ao sujeito passivo, uma vez que em muitos casos, a insegurança condiciona a opção por não se conhecerem as reais consequências e vantagens duma determinada opção fiscal. Em contrapartida, o desconhecimento pode também conduzir a opções que são desvantajosas para o sujeito passivo.

Em vista da considerável quantidade de TOC com mais de 10 anos de experiência (ver [Tabela 5](#)) e de atualmente a OTOC impor um grau superior como habilitação académica mínima para acesso à profissão, numa análise superficial, o sujeito passivo comum poderá legitimar a responsabilização do TOC para a tomada de decisões de caráter fiscal. Esta temática carece ainda de testes empíricos que espelhem as razões pelas quais os TOC em Portugal apresentam um nível de conhecimentos abaixo do expectável em função da sua experiência e grau académico.

Considerando a reduzida adesão ao regime de IVA de Caixa em análise neste estudo, surge a questão: terão os TOC recomendado que os sujeitos passivos não optassem pela adoção do regime de IVA de Caixa pela insegurança decorrente do desconhecimento ou porque estariam conscientes das consequências e desvantagens desta medida fiscal? Da leitura do [Gráfico 7](#) observa-se que uma reduzida percentagem de TOC considera deter um conhecimento mais profundo do sistema fiscal em geral e dos principais impostos em particular. Em média, apenas 9,2% dos inquiridos poderia fundamentar as suas recomendações de forma efetiva, transmitindo ao sujeito passivo as informações necessárias que reverteriam o ônus da opção novamente para o sujeito passivo.

Idealmente, este deveria ser o papel do TOC. Não sendo menos importante, a correta informação fiscal permite o sujeito passivo tomar decisões com pleno conhecimento das implicações que dessa opção advêm.

Uma das variáveis determinantes que poderia influenciar esta incongruência é a elevada complexidade do sistema fiscal com as suas múltiplas exigências de cumprimento que retiram uma substancial quantidade de tempo e energias aos TOC em Portugal. Especializar a área fiscal poderá ser o caminho para amenizar os efeitos deste contexto. A distinção entre TOC e TOC fiscal poderia direcionar o sujeito passivo para serviço especializado estritamente preparado para opções fiscais otimizadas.

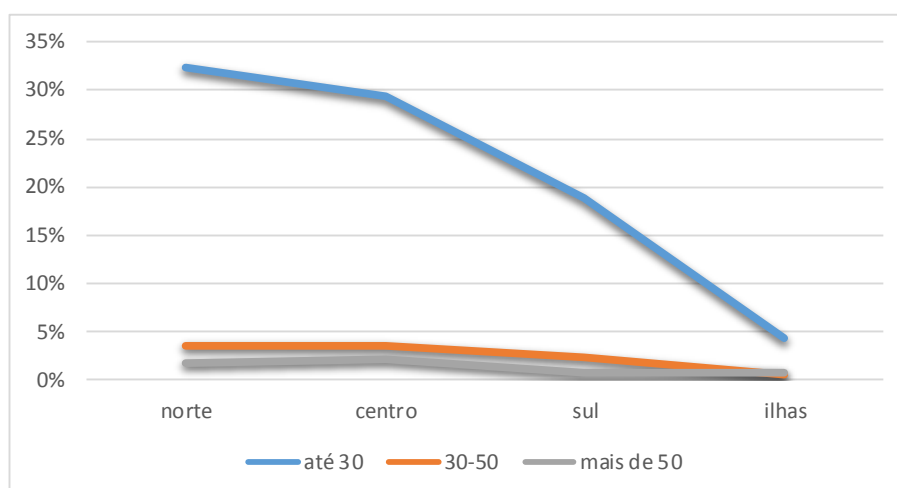
Outra estatística descritiva relevante recolhida no âmbito deste trabalho visou perceber a caracterização da carteira de clientes dos TOC inquiridos.

Tabela 6 – Caracterização da carteira de clientes

Características	Desagregação	Amostra	
		N	%
Dimensão da carteira de clientes	até 30 clientes	518	86,2%
	entre 31 e 50 clientes	51	8,5%
	mais de 50 clientes	32	5,3%
Dimensão dos clientes (média)	Micro empresa		58,8%
	Pequena empresa		19,8%
	PME		10,7%
	Grande empresa		2,0%

A caracterização apresentada na [Tabela 6](#) alinha-se com os dados já analisados que se prendem com a dimensão das estruturas empresariais que compõem o tecido empresarial português. Como se pode confirmar, 98% das empresas clientes dos TOC inquiridos são PME ou de dimensão ainda menor.

Gráfico 8 – Dimensão da carteira de clientes por zona geográfica



À medida que se percorre geograficamente o país, as diferenças entre as dimensões das carteiras de clientes dos TOC esbatem-se. A concentração de TOC com carteiras inferiores a 30 clientes na zona norte do país, além confirmar que existem muito mais TOC nesta zona geográfica do país, coincide também com a maior concentração de PME. Quanto menor a carteira de clientes, melhores condições tem o TOC de poder ponderar cada caso a fim de poder recomendar a melhor solução fiscal ao seu cliente. Por um lado esta tendência contribui para explicar os dados relativos ao grau de adesão ao novo Regime de IVA de caixa, pela qualidade do serviço dos TOC. Se a carteira de clientes dos TOC em Portugal continuar a registar a tendência de descida, o TOC desempenhará um papel cada vez mais relevante nas opções fiscais do sujeito passivo, uma vez que restringirá o seu serviço a um número cada vez menor de clientes.

3.1.3. Perceção dos TOC em relação à adoção do regime de IVA de Caixa

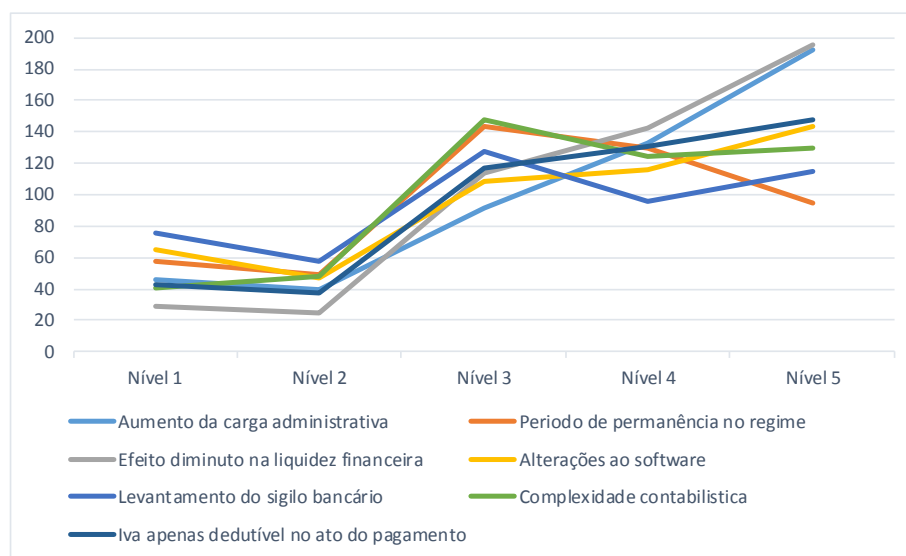
Se a perceção dos TOC impacta diretamente nas opções fiscais da esmagadora maioria das PME, entendemos que fosse importante questionar por um lado sobre quantos dos seus clientes decidiram aderir ao regime de IVA de Caixa e por outro se o TOC recomendou ou não este regime e as razões que mais relevaram para indicar a melhor opção ao sujeito passivo.

Duma amostra de 664 inquiridos, 609 (91,7%) responderam à questão sobre a quantidade de clientes seus que haviam optado pela aplicação do novo regime de IVA

de Caixa. Destes, 96,7% responderam que nenhum dos seus clientes decidiu o enquadramento pelo novo regime. Estes dados conjugados com a caracterização dimensional da carteira de clientes dos TOC em Portugal não é surpreendente. De 603 respondentes à questão sobre se recomendaria ou não ao sujeito passivo a opção pelo novo regime de IVA de Caixa, 547 (90,7%) responderam negativamente.

A observação do **Gráfico 9** que apresenta o grau de importância atribuído às razões evocadas para a NÃO ADESÃO ao novo regime de IVA de Caixa contextualiza estes dados.

Gráfico 9 – Razões mais evocadas para NÃO ADESÃO ao novo regime de IVA de Caixa



É sintomático que o efeito diminuto na liquidez financeira seja a razão que os TOC mais evocam para a recusa em adotar o novo regime de IVA de Caixa. Estes resultados confirmam, como já foi abordado neste trabalho, que o efeito dum medida com estas características, pouco impacto exerce na tesouraria das empresas. Imediatamente abaixo no grau de importância que os TOC apontam como fator relevante para evitar o regime de *IVA de Caixa* temos o aumento da carga administrativa. A decisão comunitária para implementação dum regime como o *IVA de Caixa* visa essencialmente a simplificação do sistema, na senda do esforço que se tem verificado para aliviar a pesada carga administrativa que impende sobre as PME. Contudo, a aplicação deste regime implica um registo contabilístico para efeitos de IVA autónomo da contabilidade para efeitos de

impostos sobre o rendimento e do direito comercial. Trata-se dum regime de difícil implantação e controlo pelas empresas, acarretando-lhes custos adicionais e ónus financeiros não sentidos com a regra geral de dedução, por impor o diferimento da dedução do IVA suportado para a data do pagamento das faturas.

Análise fatorial

Os TOC foram inquiridos sobre a importância dos sete itens apresentados no [Gráfico 9](#) na decisão de não adesão ao novo regime de IVA de caixa. Com o objetivo de construir um índice, que designámos de índice de não adesão, que pretende ser uma representação parcimoniosa da informação presente nos diferentes itens e resumir essa informação num menor número de fatores, aplicámos a análise fatorial. Verificámos um coeficiente Kaiser-Meyer-Olkin com valor de 0,821 (correlação boa entre as variáveis) e o teste de esfericidade de Bartlett revelou-se altamente significativo (valor de prova igual a 0). Estes resultados traduzem uma boa adequação da técnica estatística aos dados. Retivemos apenas um fator que explica 44,164% da variabilidade total observada entre os sete itens. Os pesos fatoriais são elevados, todos superiores a 0,5, conforme [Tabela 7](#). Isto indica que todos os itens se identificam claramente com o único fator retido. Sendo o nosso objetivo a criação de um índice, procedemos também à avaliação da consistência interna do fator retido, através do alfa de Cronbach. O valor deste indicador é de 0,784, sendo indicador de boa consistência interna.

Tabela 7 – Análise fatorial

Item	Peso fatorial
Aumento da carga administrativa	0,732
Período de permanência no regime	0,711
Efeito diminuto na liquidez financeira	0,517
Alterações ao software	0,710
Levantamento do sigilo bancário	0,606
Complexidade contabilística	0,760
Iva apenas dedutível no ato do pagamento	0,578

Com base nestes pesos fatoriais, criámos então o índice de não adesão que sumaria a informação dada pelos itens que o integram. Relativamente a este índice, os valores de mediana (3,553) e de moda (5,00), revelam a tendência dos TOC de atribuírem graus de

influência elevados às razões evocadas para a não adesão ao novo Regime de IVA de Caixa. Isto significa que, do ponto de vista dos TOC, todos os fatores que lhes foram apresentados como possíveis dissuasores para a recomendação que iriam sugerir aos seus clientes, assumem um grau de importância considerável.

Note-se também que neste ranking fatorial, os dois pesos mais elevados associados à complexidade contabilística e aumento da carga administrativa, respetivamente, estão relacionados com as considerações apresentadas no ponto 5 do capítulo II deste trabalho. De fato, as exigências acrescidas de ordem contabilística para o TOC e os cuidados extra relacionados com manuseamento documental para o sujeito passivo, inibem o TOC de recomendar a opção pelo novo Regime de IVA de Caixa.

3.1.4. Perceção dos TOC em relação a medidas alternativas em sede de IVA

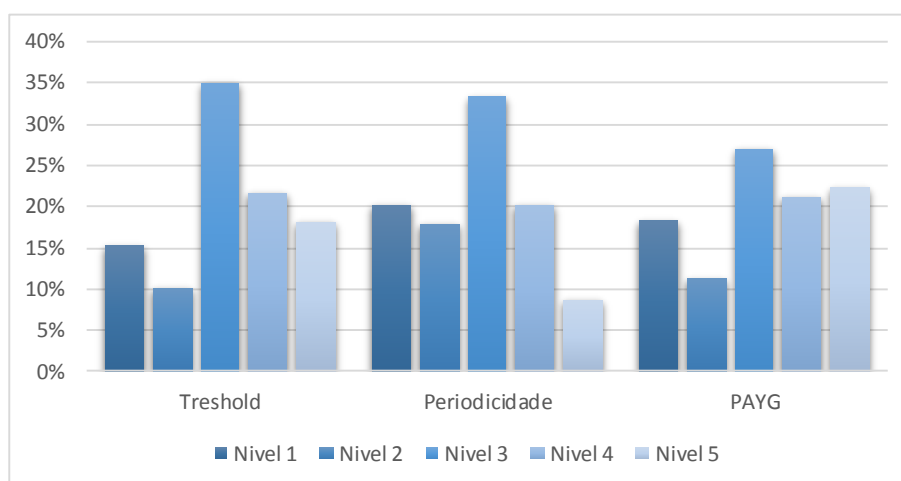
Face às considerações que já tecemos sobre a preponderância generalizada dos TOC nas opções fiscais das PME, afigura-se-nos como relevante a sua opinião sobre a implementação de eventuais medidas alternativas de alívio fiscal. Concretamente, em vista dos resultados deste inquérito, aferir sobre a perspetiva dos TOC em relação a outras medidas em sede de IVA mostrou ser relevante. De notar que 96,7% dos inquiridos não tem qualquer cliente que tenha optado pela adoção do regime de IVA de Caixa. Entendemos, portanto, que questionar os TOC sobre algumas medidas alternativas que já foram implementadas a nível internacional (ver capítulo I – 2.3) seria importante para que este trabalho também pudesse contribuir para eventuais adaptações a nível nacional. Como se pode inferir da [Tabela 8](#) a resposta a esta seção do inquérito registou resultados que confirmam a relevância que os TOC atribuem a este tipo de alternativas fiscais.

Tabela 8 – Taxa de resposta às questões sobre medidas alternativas em sede de IVA

Medida fiscal	Respostas		
	N	Validas	% Resp
Alteração limiar para permanência no regime isenção IVA	664	516	78%
Alteração periodicidade entrega da declaração IVA	664	512	77%
Adoção do sistema PAYG	664	502	76%

As medidas fiscais em sede de IVA, que visem o alívio fiscal das PME, deverão ser efetivas e consistentes (Lignier & Evans, 2012). O risco da *armadilha da desregulação fiscal* (ver capítulo I – 2.2) pode ser evitado por se levarem em conta as perceções dos profissionais que acompanham diária e diretamente as PME no exercício da sua atividade. Entendemos portanto que, ao registar nesta seção do questionário este rácio de respostas, a perceção dos TOC deve ser levada em conta no momento da construção do *design conceptual* de cada medida fiscal direcionada às PME. Como se pode extrair do [gráfico 10](#), numa escala de 1 a 5, os TOC consideram importante que as medidas sugeridas possam ser adotadas em benefício das MICRO empresas e PME com o objetivo de diminuir os seus custos de cumprimento em sede de IVA.

Gráfico 10 – Importância atribuída pelos TOC a medidas de auxílio às PME em sede de IVA

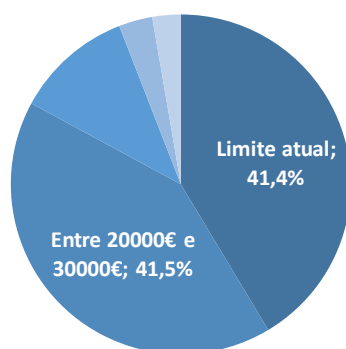


Note-se que em qualquer das três propostas apresentadas no inquérito, a maior concentração de respostas verifica-se a partir do nível 3 de importância (Threshold, 74,6%; Periodicidade, 62,1% e PAYG, 70,5%). Especialmente paradigmáticas são as respostas sobre uma possível aplicação do PAYG. Entre as 502 respostas, 218 respondentes (43,4%) consideraram que uma medida deste gênero ou é muito importante (nível 4) ou tem um grau de importância máximo (nível 5). Ao contrário das conclusões que se podem inferir das respostas sobre a aplicação do regime de IVA de Caixa, estes dados indiciam que estas poderiam ser medidas apoiadas pelos TOC como forma de alívio financeiro das PME em Portugal.

3.1.4.1 Treshold

Como já referenciámos, o *threshold* ou limite a partir do qual uma PME é obrigada a registar-se como sujeito passivo de IVA, sendo uma das principais características dos sistemas de IVA, é também um dos principais alvos de políticas fiscais direcionadas a PME no âmbito deste imposto. A definição deste limiar não é apenas importante para gestão de encargos administrativos para a AT; reveste-se de importância crucial também para as MICRO empresas ou PME. A possibilidade de diminuir o encargo fiscal pela ausência de obrigações aos sujeitos passivos que estão abaixo do limiar pode traduzir-se também numa poupança real para as empresas.

Gráfico 11 – Perceção dos TOC sobre o limite máximo para permanência no regime de isenção de IVA



Como se pode observar no [gráfico 11](#), a grande maioria (82,9%) dos inquiridos considera que o limiar a partir do qual um sujeito passivo deveria estar obrigado à sujeição aos normativos em sede de IVA, ou deveria ser mantido (41,4%) ou deveria ser aumentado para um limiar de 30.000,00 € de volume de negócios. Uma vez que estas opções poderão estar ligadas à dimensão do tecido empresarial português, consideramos que estas perceções dos TOC refletem a hesitação normal que decorre dos riscos concorrenciais inerentes aos posicionamentos de PME imediatamente acima ou imediatamente abaixo do limiar. Contudo, considerando que o volume de negócios médio das MICRO empresas portuguesas em 2013 foi de 137.629,00 € e que o volume de negócios médio das PME portuguesas em 2013 foi de 6.847.334,50 €¹³, a

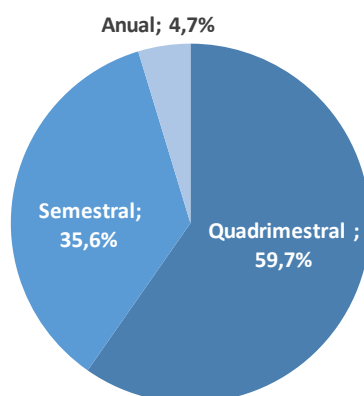
¹³ Dados extraídos da Central de Balanços do Banco de Portugal em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/ServicosaoPublico/CentraldeBalanços/Paginas/QuadrosdaEmpresadoSetor.aspx>, acedido em 12-04-2015.

possibilidade diminuir o grau de cumprimento fiscal via redução do *threshold* de isenção de IVA, é uma hipótese a ponderar.

3.1.4.2 Declaração periódica

Quanto à possível alteração da periodicidade da entrega das declarações do IVA como forma de aliviar gastos de cumprimento e proporcionar eventuais melhorias na liquidez financeira das PME, pela observação do gráfico 12, pode-se perceber que os TOC consideram que esta é uma medida que deve ser ponderada.

Gráfico 12 – Perceção dos TOC sobre a periodicidade para entrega da declaração periódica do IVA



Na linha do que já foi citado (Turnier, 1994), muitos países têm vindo a adotar exceções às periodicidades convencionalmente aplicadas. Embora a ideia seja muitas vezes criticada por eventualmente promover um incentivo à displicência financeira das PME, em vista das manifestas dificuldades financeiras das PME, medidas neste âmbito que garantissem que o imposto seria cobrado no final de cada período, poderiam aliviar a condição financeira das PME. Duas poderão ser as razões para se aventar a hipótese de criar mecanismos que prevejam periodicidades mais alargadas: (1) os prazos médios de recebimentos estão cada vez mais esticados o que coloca as PME em situações muitas vezes dramáticas do ponto de vista financeiro e (2) o técnico fiscal agenciado pela PME para proceder ao cálculo e submissão da declaração periódica poderá reduzir o valor da sua avença.

Da leitura dos resultados relativos à questão 12 (*Na sua opinião, qual seria a periodicidade mais indicada para as MICRO empresas e PME?*) percebe-se que os TOC em Portugal alinham-se com esta tendência. É sintomático que 35,6% dos respondentes (correspondendo a 77% da amostra) tenha considerado a possibilidade de alteração para uma periodicidade semestral e que, em conjunto, as propostas para alteração para periodicidade quadrimestral ou semestral tenham registado os 95,3%.

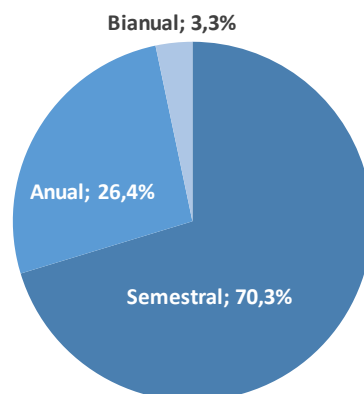
Entendemos que os resultados das respostas a esta questão constituem um importante contributo para que esta possibilidade seja aventada. O recurso ao mecanismo de alteração de periodicidades pode ser uma solução que proporcione alívio efetivo à tesouraria das PME sem comprometer a receita fiscal. O forte e eficaz controlo informático implementado no sistema fiscal português, os efeitos duma medida que altere a periodicidade da entrega da declaração periódica resumem-se praticamente, senão na totalidade ao impacto na carga fiscal do sujeito passivo de pequena ou média dimensão.

3.1.4.3 Sistema PAYG – Pay As You Go

O mecanismo PAYG é relativamente desconhecido da maioria dos empresários e de uma percentagem considerável de TOC em Portugal. No questionário que foi distribuído pelos TOC a nível nacional, na questão que foi colocada sobre o sistema PAYG, foi implicitamente incluído um breve esclarecimento sobre o funcionamento deste mecanismo¹⁴. Uma vez que 70,5% dos respondentes consideraram importante ou muito importante que esta medida deveria ser ponderada, as respostas a esta questão são relevantes na aferição subjacente ao nosso estudo.

¹⁴ **Questão 13:** Na possibilidade das MICRO empresas e PME poderem proceder ao pagamento do IVA à medida da sua disponibilidade financeira através duma conta corrente de IVA com a AT, qual entende que poderia se a regularidade para que a mesma tenha obrigatoriamente que ser saldada?

Gráfico 13 – Perceção dos TOC sobre a regularidade para saldar conta AT no âmbito do PAYG

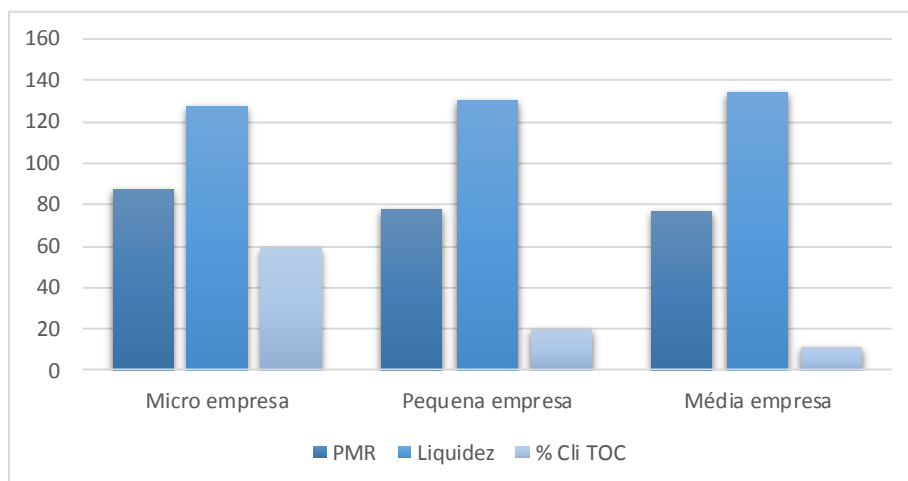


O Gráfico 13 apresenta os resultados sobre esta questão na perspetiva dos TOC em Portugal. Tendo em conta a proporção de respostas, as respostas sobre a regularidade para que uma conta corrente com a AT no âmbito da aplicação dum regime PAYG, são reveladoras.

Os TOC conhecem como mais nenhum interveniente na relação tripartida que mantém com a AT e com o sujeito passivo, as necessidades de liquidez financeira das PME. Tendo em conta que os prazos médios de recebimento em Portugal que se situavam em 2013 nos 81 dias, percebe-se porque a possível aplicação dum regularidade semestral seria a opção mais adequada para uma eventual adoção dum regime PAYG. Por um lado, uma vez que a liquidação da conta corrente PAYG ocorreria obrigatoriamente no espaço de 180 dias (semestre), cerca de metade desse tempo permitiria ao sujeito passivo gerir a sua liquidez para liquidação da sua obrigação fiscal. Em contrapartida, apenas 26,4% dos respondentes aventaram a hipótese de estender essa obrigação a um ano. Este equilíbrio reflete a perceção que os TOC têm do típico gestor/empresário português: prazos demasiado alargados não se traduzem necessariamente em maior liquidez financeira.

Neste contexto, considerámos importante cruzar esta informação com alguns dados que recolhemos para o caso português relacionados com os prazos de recebimento e liquidez das MICRO empresas e PME em Portugal. O Gráfico 14 apresenta alguns dados que poderão contribuir para a importância da adoção dum regime PAYG em Portugal.

Gráfico 14 – Comparativo entre a dimensão dos clientes TOC e os rácios PMR e Liquidez em Portugal



Fonte dos rácios PMR e Liquidez: Banco de Portugal – Central de Balanços 2013

Como já foi abordado neste trabalho, a dimensão dos clientes dos TOC em Portugal acompanha a dimensão do tecido empresarial que caracteriza o nosso país. A maioria dos TOC em Portugal atua em MICRO empresas ou PME, o que reforça a sua perceção para uma medida fiscal de alívio financeiro efetiva como pode ser a adoção dum regime PAYG. De notar que os importantes rácios PMR e Liquidez que estão diretamente ligados às razões subjacente à adoção dum regime PAYG, melhoram na proporção direta da dimensão da empresa. Portanto, a apetência por um regime com estas características tenderá a diminuir com a dimensão da empresa. Face à enorme representatividade de clientes de menor dimensão na carteira dos TOC, compreende-se porque 70,5% da amostra reflita esta apetência para adoção dum regime PAYG bem como o equilíbrio e a razoabilidade no prazo para regularização da obrigação de liquidar a obrigação fiscal no espaço dum semestre. Quanto maior a empresa, menores são as suas necessidades de tesouraria. Logo, o TOC tende a não recomendar medidas fiscais que gerem liquidez para as empresas de maior dimensão em que atua.

3.2. Modelo de regressão logística múltiplo

Os modelos de regressão têm como objetivo explorar a relação entre uma ou mais variáveis explicativas (ou independentes) e uma variável resposta (ou dependente). Quando a variável resposta é quantitativa é usual recorrer aos modelos de regressão linear. Quando a variável resposta apresenta apenas dois valores possíveis ou que de

algum modo foi dicotomizada, o modelo de regressão logística é um dos mais populares.

Na regressão logística, a variável resposta Y é nominal dicotómica, atribuindo-se geralmente o valor 1 a um certo acontecimento (“sucesso”) e 0 ao acontecimento complementar (“insucesso”).

Neste trabalho utilizámos o modelo de regressão logístico múltiplo para discriminar entre TOC que recomendam aos seus clientes a opção pelo novo Regime de IVA de caixa ($Y=1$) e que não recomendam ($Y=0$).

As variáveis independentes X_1, X_2, \dots, X_k , podem ser de natureza qualitativa ou quantitativa. As variáveis explicativas consideradas são a idade, a experiência profissional, o nível de conhecimentos fiscais de IVA, o número de clientes e a zona geográfica. As variáveis qualitativas experiência profissional, número de clientes e zona geográfica foram incluídas no modelo através das variáveis *indicatrizes* ou *dummy*. Mais concretamente, para a variável experiência profissional a classe de referência é a classe “mais de 20 anos”, sendo as classes “até 10 anos” e “entre 11 e 20 anos” as classes 1 e 2, respetivamente. De modo análogo para o número de clientes a classe de referência é “mais de 50” e as classes “até 30” e “entre 31 e 50” são as classes 1 e 2, respetivamente. Em relação à zona foi deixada como referência as “Ilhas” e as zonas “Norte”, “Centro” e “Sul” as classes 1, 2 e 3, respetivamente.

Consideremos, de um modo geral, a equação de regressão linear

$$z = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k,$$

onde $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$, são os coeficientes de regressão que refletem o impacto das variáveis explicativas na probabilidade de um TOC recomendar a adesão ao novo regime ou não recomendar. A probabilidade de um TOC recomendar a adesão ao novo regime é representada por

$$\pi(z) = \frac{e^z}{1 + e^z} = \frac{1}{1 + e^{-z}},$$

tendo particular interesse a transformação *logit*

$$\ln\left(\frac{\pi(z)}{1 - \pi(z)}\right) = z = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k.$$

Sendo esta a forma funcional do modelo de regressão logística.

Os coeficientes de regressão deste modelo são estimados pelo método da máxima verosimilhança.

Para estimar o modelo de regressão logística não foi possível utilizar a amostra total (664) devido à existência de 270 casos com “missing values”. O modelo foi estimado com base em 394 casos válidos, que correspondem a 59,3% da amostra. As não respostas atingem mais de 20% dos dados mas apresentam um comportamento aleatório pelo que considerámos pertinente prosseguir com a análise.

Inicialmente foi aplicada a regressão logística a todas as variáveis explicativas já descritas mas tendo-se verificado que as variáveis nível de conhecimentos fiscais IVA e número de clientes não exercem influência significativa sobre a variável resposta, optámos por apresentar apenas os resultados do modelo final. De salientar ainda que, da análise dos resíduos, identificámos 24 outliers e que procedemos à estimação do modelo com e sem outliers. Não havendo justificação teórica para manter os outliers, decidimos excluí-los da análise, uma vez que sem eles obtemos um modelo com melhor qualidade.

O modelo estimado pode escrever-se da seguinte forma:

$$\hat{z} = -12,845 + 0,218Idade + 4,642Experiência(1) + 3,599Experiência(2) - 4,438Zona(1) - 4,766Zona(2) - 6,244Zona(3),$$

ou

$$\pi(\hat{z}) = \frac{1}{1 + e^{-(-12,845+0,218Idade+4,642Experiência(1)+3,599Experiência(2)-4,438Zona(1)-4,766Zona(2)-6,244Zona(3))}}$$

A tabela seguinte apresenta as estimativas dos coeficientes.

Tabela 9 – Estimativas dos coeficientes do modelo

		B	Erro padrão	Wald	gl	Valor de prova	Exp(B)
Step 1 ^a	Idade	0,218	0,043	25,929	1	0	1,243
	Experiencia			19,237	2	0	
	Experiencia(1)	4,642	1,112	17,421	1	0	103,741
	Experiencia(2)	3,599	0,948	14,424	1	0	36,564
	Zonal			25,638	3	0	
	Zonal(1)	-4,438	1,024	18,771	1	0	0,012
	Zonal(2)	-4,766	1,069	19,867	1	0	0,009
	Zonal(3)	-6,244	1,371	20,757	1	0	0,002
	Constant	-12,845	2,403	28,564	1	0	0

Para avaliar a qualidade do ajustamento utilizámos o teste de *Hosmer-Lemeshow*. A hipótese nula de que o modelo se ajusta aos dados não foi rejeitada uma vez que o valor de prova associado ao teste é de 0,676, superior ao nível de significância de 5%.

A tabela 10 mostra as correlações entre as variáveis no modelo. Correlações bivariadas elevadas (superiores a 0.9) podem indicar problemas de multicolinearidade, o que não se verifica no nosso caso.

Tabela 10 – *Matriz de correlações bivariadas*

	Idade	Experiencia(1)	Experiencia(2)	Zona1(1)	Zona1(2)	Zona1(3)
Idade	1	0,757	0,644	-0,691	-0,575	-0,672
Experiencia(1)	0,757	1	0,67	-0,457	-0,323	-0,441
Experiencia(2)	0,644	0,67	1	-0,349	-0,357	-0,467
Zona1(1)	-0,691	-0,457	-0,349	1	0,695	0,689
Zona1(2)	-0,575	-0,323	-0,357	0,695	1	0,622
Zona1(3)	-0,672	-0,441	-0,467	0,689	0,622	1

O modelo é globalmente significativo com base no teste do rácio das verosimilhanças evidenciado na tabela seguinte:

Tabela 11 – *Teste Omnibus aos coeficientes do modelo*

	Qui-quadrado	gl	Valor de prova
Step	52,938	6	0
Block	52,938	6	0
Model	52,938	6	0

De facto, atendendo ao valor de prova (inferior a 5%) concluímos que existe pelo menos uma variável explicativa no modelo com poder preditivo sobre a variável resposta.

Pelo teste de *Wald* verificámos que as variáveis explicativas idade, experiência profissional e zona são, a nível individual, estatisticamente relevantes na explicação da variável resposta (ver [tabela 9](#)).

A interpretação de um coeficiente de regressão logística não é imediata, como a de um coeficiente de regressão linear. O valor de $\text{Exp}(B)$ é mais fácil interpretar. Se a variável independente é contínua, representa a razão das possibilidades (*Odds ratio* na terminologia anglo-saxónica) do “sucesso” versus “insucesso” por aumento unitário da

variável independente. Se a variável independente é qualitativa, representa a razão das possibilidades do “sucesso” versus “insucesso” quando se passa da classe em teste para a classe de referência.

Por cada ano a mais na idade do TOC, estimamos que a probabilidade de recomendar a adesão ao novo regime de IVA de Caixa aumenta em 24,3%, *ceteris paribus*. Conjugando esta estimação com as evidências descritivas da amostra sobre a caracterização etária dos TOC já analisadas no ponto 3.1.1, consideramos que estes dados ajudam a explicar o reduzido grau de adesões ao novo Regime de IVA de Caixa. As qualificações académicas dum grande parte dos TOC com mais idade são limitadas e a aptidão que demonstram perante a atual dinâmica fiscal é muito reduzida. O TOC com mais idade que sofreu um desgaste profissional intenso ao longo da sua carreira, tem hoje sérias dificuldades para se manter atualizado e recomendar fundamentadamente as opções fiscais que mais se ajustem às necessidades dos seus clientes.

A probabilidade de um TOC com um máximo de 10 anos de experiência profissional recomendar a adesão ao novo regime é estimada ser 103,7 vezes superior à de um TOC com mais de 20 anos de experiência fazer a mesma recomendação. De modo análogo, a probabilidade de um TOC com uma experiência entre 11 e 20 anos recomendar a adesão ao novo regime é estimada ser 36,6 vezes superior à probabilidade de um TOC com mais de 20 anos de experiência recomendar. Como considerámos no ponto 3.1.1, mais de metade dos TOC em Portugal (53,7%), já exerce a profissão há mais de 20 anos. Este dado ajusta-se ao modelo de regressão. A probabilidade dum TOC menos experiente recomendar um regime de IVA como o IVA de Caixa é muito superior à possibilidade dum TOC mais experiente o fazer.

Por outro lado, concluímos também que a probabilidade de um TOC do norte recomendar a adesão é estimada ser 98,8% menor do que a probabilidade de um TOC das Ilhas recomendar. Assim como a probabilidade de um TOC do centro recomendar é estimada ser 99,1% menor do que a probabilidade de um TOC das ilhas recomendar.

Com base neste modelo obtivemos um resultado de 95,1%, de casos corretamente classificados conforme se evidencia na [Tabela 12](#). Nela constam o número de casos observados e previstos pelo nosso modelo ajustado.

Notemos que há 4 TOC que não recomendam mas que o modelo prediz que sim (falsos positivos) e 14 TOC que recomendam e o modelo prediz que não (falsos negativos).

Tabela 12 – Classificações

Valores observados		Valores previstos		
		Recomendou a opção pelo novo regime?		Percentagem Correta
		Não	Sim	
Recomendou a opção pelo novo regime?	Não	349	4	98,9
	Sim	14	3	17,6

4. Notas conclusivas

Neste capítulo procedemos à análise empírica acerca de variáveis relacionadas com os TOC que possam ter contribuído para a recomendação que sugeriram aos seus clientes relativamente à adoção do novo Regime de IVA de Caixa. Uma vez que considerámos que as respostas aos inquéritos que foram distribuídos são representativas de toda a população dos TOC em Portugal, as conclusões que decorrem deste estudo são relevantes não apenas para o caso concreto relativo à adoção do novo Regime de IVA de Caixa, como também servirão de reflexão para outras políticas de auxílio fiscal direcionadas às PME.

Da análise descritiva tecemos alguns comentários sobre os dados recolhidos que nos permitem considerar que as recomendações dos TOC são suficientemente relevantes para que o sujeito passivo seja conduzido nas suas opções fiscais. Por tal razão urge que esta classe profissional seja dotada de outros meios que lhe permitam não apenas melhorar o seu grau de conhecimentos fiscais, mas também que possam servir como elemento ativo no desenho e redação de normativos fiscais desta natureza através da OTOC.

Do modelo de regressão logística múltiplo foi possível extrair algumas conclusões relevantes relacionadas com as perceções dos TOC e como as mesmas influenciam as suas recomendações. Concluímos que as variáveis idade e experiência profissional são

determinantes para as recomendações que os TOC fazem aos seus clientes sobre a adoção de políticas fiscais. Os dados podem ser aplicados de forma particular ao caso em análise, mas também de forma genérica à perceção que os TOC demonstram sobre a adoções de políticas fiscais direcionadas às PME.

CONCLUSÕES FINAIS

É indiscutível a relevância que as PME detêm no tecido empresarial, assumindo uma enorme influência sobre as performances económicas de cada país. Os custos de cumprimento fiscal e os seus encargos contribuem, de forma substancial, para uma desproporção clara das PME em relação a grandes estruturas empresariais, o que impacta financeiramente nos resultados das PME.

Certos desta realidade, os governos vêm desenvolvendo medidas de alívio, fiscais e não fiscais, que amenizem a regressividade destes custos. As políticas que visam amenizar estas desproporções são alvo de mutações constantes que acompanham as dinâmicas económicas dos mercados. O ténue equilíbrio entre o efeito económico e financeiro das medidas de estímulo às PME e a garantia de receita fiscal é difícil de alcançar. No processo de desenho, estudo, ponderação e análise de impacto de medidas de alívio fiscal devem ser incluídos todos os intervenientes na relação fiscal, o que envolve relevar a perceção do TOC que exerce uma influência determinante nas opções do sujeito passivo.

Uma vez que os impostos sobre o consumo se vêm assumindo como componente indispensável da receita fiscal, as medidas fiscais em sede de impostos sobre o consumo de forma geral e em sede de IVA em particular, que procurem incentivar as PME, têm sido, são e serão importantes para garantir a tão almejada estabilidade receita fiscal. A natureza subjacente à cobrança do IVA na qualidade de imposto sobre o consumo, impõe um encargo aos agentes intermédios que usam recursos para recolher um tributo que, em última análise, recai sobre o consumidor final. Devido às desproporções que atingem as PME, o mesmo papel de *tax collector* representa para estas pequenas estruturas um encargo demasiadamente elevado.

A degradação financeira das PME decorrente da atual crise económica e financeira conduziu a políticas que, em vista das novas circunstâncias, são ainda mais pertinentes. Na Europa, o sistema comum de IVA tem refletido esta tendência. Neste contexto, foram adotadas algumas medidas que promovem a otimização e eficiência dos recursos de pequenas estruturas empresariais. Entre estas medidas, tendo em conta as dificuldades financeiras das PME, por dificuldades de cobrança, foi adotada uma medida opcional de alívio fiscal que transfere a exigibilidade do imposto para o momento financeiro e não no momento em que ocorre o fato gerador do imposto.

A deficiente adesão ao novo Regime de IVA de Caixa deve ser alvo de estudo na tentativa de se perceber acerca das razões que justificam esta generalizada renúncia a uma medida que pretensamente visava o alívio fiscal das PME. Neste trabalho, verificou-se que no caso português existem razões que são apontadas pelo TOC como relevantes e que deveriam ser equacionadas em futuras medidas, garantindo a sua efetividade.

Nesta investigação, do modelo de regressão logística aplicado, concluímos que a idade e a experiência profissional do TOC são fatores que influenciam, de forma significativa, a opção ou não opção, recomendada ao sujeito passivo, em relação a este tipo de medida fiscal.

Esta conclusão, conjugada com a necessidade de elevar o grau de conhecimento fiscal desta classe profissional, deve ser alvo de estudo. Neste contexto, uma vez que as opções dos sujeitos passivos em geral e das PME em particular são cada vez mais críticas, seria importante aferir sobre a hipótese de ser criado um grau de especialidade fiscal, para estes profissionais, à semelhança do que já se verifica noutros países.

Este estudo apresenta uma limitação relacionada com o processo de amostragem, dado que não foi possível executar, com o máximo rigor, o processo de amostragem aleatória estratificada. Esta limitação não constituiu, contudo, nenhum obstáculo para concluirmos no sentido da necessidade de mais estudos de investigação futura que analisem a percepção do TOC em relação às medidas fiscais, sob pena de assistirmos, em prol do alívio fiscal das PME, a maiores custos de cumprimento fiscal.

Apêndice 1 – Apresentação esquemática de contabilização no regime de IVA de Caixa (na ótica do sujeito passivo enquadrado no regime)

Compras				Operações	
Fornecedor	Valor	Iva	Total		
Fornecedor 1	1.000,00	230,00	1.230,00	CP1	Compra ao Fornecedor 1
Fornecedor 2	10.000,00	2.300,00	12.300,00	CP2	Compra ao Fornecedor 2
Fornecedor 3	1.500,00	345,00	1.845,00	CP3	Compra ao Fornecedor 3
	12.500,00	2.875,00	15.375,00		

Pagamentos				Operações	
Fornecedor	Valor	Iva	Total		
Fornecedor 1	406,50	93,50	500,00	PG1	Pagamento ao Fornecedor 1
Fornecedor 2	5.121,95	1.178,05	6.300,00	PG2	Pagamento ao Fornecedor 2
Fornecedor 3	1.500,00	345,00	1.845,00	PG3	Pagamento ao Fornecedor 3
	7.028,46	1.616,54	8.645,00		

Vendas				Operações	
Cliente	Valor	Iva	Total		
Cliente 1	1.600,00	368,00	1.968,00	VD1	Venda ao cliente 1
Cliente 2	12.500,00	2.875,00	15.375,00	VD2	Venda ao cliente 2
Cliente 3	1.800,00	414,00	2.214,00	VD3	Venda ao cliente 3
	15.900,00	3.657,00	19.557,00		

Recibos				Operações	
Cliente	Valor	Iva	Total		
Cliente 1	243,90	56,10	300,00	RC1	Recibo ao Cliente 1
Cliente 2	2.032,52	467,48	2.500,00	RC2	Recibo ao Cliente 2
Cliente 3	1.800,00	414,00	2.214,00	RC3	Recibo ao Cliente 3
	4.076,42	937,58	5.014,00		

Recibos				Operações	
Cliente	Valor	Iva	Total		
Cliente 1	243,90	56,10	300,00	AP	Apuramento do Iva janeiro
Cliente 2	2.032,52	467,48	2.500,00		
Cliente 3	1.800,00	414,00	2.214,00		
	4.076,42	937,58	5.014,00		

22111 001 - Fornecedor 1		2432113.1 - Iva compras FAT		21111 001 - Cliente 1	
PG1	500,00	CP1	1.230,00	VD1	1.968,00
		CP2	2.300,00	RC1	300,00
		CP3	345,00		
		PG1	93,50		
		PG2	1.178,05		
		PG3	345,00		

22111 002 - Fornecedor 2		2432113.2 - Iva dedutível		21111 002 - Cliente 2	
PG2	6.300,00	CP2	12.300,00	VD2	15.375,00
		AP	1.616,54	RC2	2.500,00
		PG1	93,50		
		PG2	1.178,05		
		PG3	345,00		

22111 003 - Fornecedor 3		2433113.1 - Iva vendas FAT		21111 003 - Cliente 3	
PG3	1.845,00	CP3	1.845,00	VD3	2.214,00
		RC1	56,10	RC3	2.214,00
		RC2	467,48		
		RC3	414,00		
		VD1	368,00		
		VD2	2.875,00		
		VD3	414,00		

311113 - Compras		2433113.2 - Iva liquidado		711113 - Vendas	
CP1	1.000,00	AP	937,58	VD1	1.600,00
CP2	10.000,00	RC1	56,10	VD2	12.500,00
CP3	1.500,00	RC2	467,48	VD3	1.800,00
		RC3	414,00		

1201 - Depósitos à ordem		24351 - Iva Apuramento		24371 - Iva a recuperar	
RC1	300,00	AP	1.616,54	AP	678,97
RC2	2.500,00	AP	937,58		
RC3	2.214,00	AP	678,97		
PG1	500,00				
PG2	6.300,00				
PG3	1.845,00				

Apêndice 2 – Questionário distribuído aos TOC nas formações da OTOC

INQUÉRITO

IVA - REGIME DE CONTABILIDADE DE CAIXA

Este questionário destina-se a recolher dados no âmbito da elaboração de uma dissertação de mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial, no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), sob orientação da Professora Doutora Cidália Maria da Mota Lopes. Sendo as suas respostas o meio de aferir sobre conclusões finais relevantes, agradecemos que as mesmas sejam transparentes e isentas. Todos os dados são absolutamente confidenciais e anónimos, pelo que não necessitará de se identificar. Muito obrigado pela sua importante colaboração.

PARTE I - CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-DEMOGRÁFICA E TÉCNICA

1 IDADE	2 Nº ANOS DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	até 10 anos <input type="radio"/>	entre 11 e 20 anos <input type="radio"/>	mais de 20 anos <input type="radio"/>		
3 ZONA GEOGRÁFICA DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TOC	Lisboa <input type="radio"/>	Porto <input type="radio"/>	Coimbra <input type="radio"/>	Braga <input type="radio"/>	Aveiro <input type="radio"/>	Setúbal <input type="radio"/>
	Viseu <input type="radio"/>	Santarém <input type="radio"/>	Leiria <input type="radio"/>	Guarda <input type="radio"/>	Castelo Branco <input type="radio"/>	Açores <input type="radio"/>
	Évora <input type="radio"/>	Vila Real <input type="radio"/>	Portalegre <input type="radio"/>	Bragança <input type="radio"/>	Viana do Castelo <input type="radio"/>	Madeira <input type="radio"/>
4 NÍVEL DE CONHECIMENTOS FISCAIS (1-nível mais baixo - 5-nível mais elevado)	5 CARTEIRA DE CLIENTES					
GERAL <input type="radio"/>	Número de clientes até 30 <input type="radio"/> entre 31 e 50 <input type="radio"/> mais de 50 <input type="radio"/>					
IVA <input type="radio"/>	Distribuição da carteira de clientes em %					
IRS <input type="radio"/>	MICRO <input type="checkbox"/> PEQUENA <input type="checkbox"/> PME <input type="checkbox"/> GRANDES <input type="checkbox"/> =100%					
IRC <input type="radio"/>	PME: menos de 250 efetivos, menos de 50 milhões de € de volume de negócios ou menos de 43 milhões de € de balanço total. PEQUENA: menos de 50 efetivos e menos de 10 milhões de € de volume de negócios ou de balanço total. MICRO: menos de 10 efetivos e menos de 2 milhões de € de volume de negócios ou de balanço total. (R ecomendação 2003/361/CE de 6 de maio)					

PARTE II - REGIME DE IVA DE CAIXA

6 Da sua carteira de clientes, quantas MICRO, PEQUENAS e MÉDIAS empresas aderiram ao novo Regime de IVA de CAIXA?	
7 Na qualidade de TOC, recomendou aos seus clientes MICRO ou PME a opção pelo novo regime? Se NÃO, responda à questão 8; se SIM, passe à questão 9.	SIM <input type="radio"/> NÃO <input type="radio"/>
8 Por ordem de importância, quais as razões mais evocadas para NÃO ADESÃO ao novo regime de IVA de CAIXA? (1-menos importante - 5-mais importante)	9 Por ordem de importância, quais as razões mais evocadas para ADESÃO ao novo regime de IVA de CAIXA? (1-menos importante - 5-mais importante)
- Aumento da carga administrativa <input type="radio"/>	- Diminuição da carga administrativa <input type="radio"/>
- Período de permanência no regime <input type="radio"/>	- Período de permanência no regime <input type="radio"/>
- Efeito diminuto na liquidez financeira <input type="radio"/>	- Efeito positivo na liquidez financeira <input type="radio"/>
- Alterações ao software <input type="radio"/>	- Iva apenas liquidado no ato do recebimento <input type="radio"/>
- Levantamento do sigilo bancário <input type="radio"/>	- Outras razões <input type="radio"/>
- Complexidade contabilística <input type="radio"/>	
- Iva apenas dedutível no ato do pagamento <input type="radio"/>	

PARTE III - POLÍTICAS FISCAIS EM SEDE DE IVA DIRECIONADAS A MICRO EMPRESA E PME

10 Na sua opinião, das medidas abaixo discriminadas, quais poderiam ser adotadas em benefício das MICRO empresas e PME com o objetivo de diminuir os seus custos de cumprimento em sede de IVA? (por ordem de importância: 1-menos importante - 5-mais importante)	
- Alteração do limiar para permanência no regime de isenção do IVA <input type="radio"/>	
- Alteração da periodicidade para entrega da declaração periódica do IVA <input type="radio"/>	
- Adoção do sistema PAYG (Pay As You Go - pagamento do IVA de acordo com a disponibilidade financeira da entidade) <input type="radio"/>	
11 REGIME DE ISENÇÃO: Na sua opinião, onde se deveria situar o limite máximo para permanência no regime de isenção do IVA?	
Limite atual <input type="radio"/> ou entre: 20000€-30000€ <input type="radio"/> 30001€- 50000€ <input type="radio"/> 50001€-70000€ <input type="radio"/> 70001€- 100000€ <input type="radio"/>	
12 DECLARAÇÃO PERIÓDICA: Na sua opinião, qual seria a periodicidade mais indicada para as MICRO empresas e PME?	
Quadrimestral <input type="radio"/> Semestral <input type="radio"/> Anual <input type="radio"/>	
13 SISTEMA PAYG - Pay As You Go: Na possibilidade das MICRO empresas e PME poderem proceder ao pagamento do IVA à medida da sua disponibilidade financeira através duma conta corrente de IVA com a AT, qual entende que poderia ser a regularidade para que a mesma tenha obrigatoriamente que ser saldada?	Semestralmente <input type="radio"/> Anualmente <input type="radio"/> Bianualmente <input type="radio"/>

PARTE III - PERCEÇÕES ACERCA DO SISTEMA FISCAL PORTUGUES

14 Que outro tipo de medidas defenderia com vista a diminuir custos de cumprimento das MICRO empresas e das PME?	

REFERÊNCIAS

- Bickerdyke, I., & Lattimore, R. (1997). *Reducing the regulatory burden: does firm size matter?* : Industry Commission.
- Borbás, L. (2009). *A critical analysis of the "Small Business Act" for Europe*. Paper presented at the International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking.
- Borrego, A. C., Ferreira, C. M. S., & Lopes, C. M. d. M. (2013). *A perceção da complexidade fiscal e o recurso à ajuda de profissionais fiscais no cumprimento das obrigações tributárias* (V. Económica Ed.). Porto: Vida Económica.
- Chen, D., Lee, F. C., & Mintz, J. M. (2002). Taxation, SMEs and entrepreneurship.
- Chittenden, F., Kausar, S., Poutziouris, P., & Britain, G. (2002). *Regulatory burdens of small business: A literature review*: SBS Research Directorate.
- Commission, E. (2010). GREEN PAPER - On the future of VAT Towards a simpler, more robust and efficient VAT system *European Commission, COM(2010) 695 final*.
- A QUESTION OF BALANCE - THE TAX TREATMENT OF SMALL BUSINESS (1995).
- Cruz, C. A., Shafer, W. E., & Strawser, J. R. (2000). A multidimensional analysis of tax practitioners' ethical judgments. *Journal of Business Ethics*, 24(3), 223-244.
- Deloitte. (2014) Observatório da Competitividade Fiscal 2014.
- Dimitri Gagliardi, P. M., Edward Glossop, Cecilia Caliendo, Michael Fritsch, Gabriela Brtkova, Nuray Unlu Bohn, Demetrios Klitou, Gavriel Avigdor, Chiara Marzocchi, Ronnie Ramlogan. (2013). A RECOVERY ON THE HORIZON? - ANNUAL REPORT ON EUROPEAN SMEs 2012/2013. *Comissão Europeia*.
- EC, E. C. (2007a). Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs.
- EC, E. C. (2007b). SIMPLIFIED TAX COMPLIANCE PROCEDURES FOR SMES - FINAL REPORT OF THE EXPERT GROUP. *EC - ENTERPRISE AND INDUSTRY DIRECTORATE-GENERAL*.
- Faridy, N. (2012). VAT Compliance Costs and VAT Evasion of Small and Medium Enterprises (SMEs) Sectors in Bangladesh: Is there a Link?
- Fernandez, P., & Oats, L. (1998). *GST and the Small Business*: School of Business Law, Curtin Business School, Curtin University of Technology.
- Hansford, A., Hasseldine, J., & Howorth, C. (2003). Factors affecting the costs of UK VAT compliance for small and medium-sized enterprises. *Environment and Planning C*, 21(4), 479-492.
- Hasseldine, J., Evans, C., Hansford, A., Lignier, P., Smulders, S., & Vaillancourt, F. (2012, 15-17 November 2012). *A comparative analysis of tax compliance costs and the role of special concessions and regimes for small businesses in Australia, Canada, South Africa and the United Kingdom*. National Tax Association Conference. Providence, Rhode Island.
- Keen, M., & Mintz, J. (2004). The optimal threshold for a value-added tax. *Journal of Public Economics*, 88(3), 559-576.
- Lejeune, I. (2010). The EU VAT Experience: What Are the Lessons? *The VAT Reader: What a Federal Consumption Tax Would Mean for America*. Arvutivõrgus: [http://www.taxanalysts.com/www/freefiles.nsf/Files/JAMES-2.pdf/\\$file/JAMES-2.pdf](http://www.taxanalysts.com/www/freefiles.nsf/Files/JAMES-2.pdf/$file/JAMES-2.pdf) (15.07. 2011. a).
- Lignier, P., & Evans, C. (2012). *The rise and rise of tax compliance costs for the small business sector in Australia*. Paper presented at the Australian Tax Forum.
- Lopes, C. M. M. (2012). A minimização dos custos de cumprimento em Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA): análise comparada de experiências internacionais. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 5(Número 1 - Primavera), 113-150.
- Messere, K. (1993). *Tax policy in OECD countries: Choices and conflicts*: IBFD Publications BV.
- MinistériodasFinanças. (2009). RELATÓRIO DO GRUPO PARA O ESTUDO DA POLÍTICA FISCAL COMPETITIVIDADE, EFICIÊNCIA E JUSTIÇA DO SISTEMA FISCAL: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SECRETARIA DE ESTADO DOS ASSUNTOS FISCAIS.
- Nienaber, S. G. (2010). Factors that could influence the ethical behaviour of tax professionals. *Meditari Accountancy Research*, 18(1), 33-46.
- OCDE. (2008). Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries. *FORUM ON TAX ADMINISTRATION: TAXPAYER SERVICES SUB-GROUP - CENTRE FOR TAX POLICY AND ADMINISTRATION*.
- OECD. (2013). Tax Administration 2013 Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. *OECD Publishing*.
- Pereira, M. H. F. (2011). Fiscalidade, 4ª Edição. *Coimbra, Almedina*.
- Pope, J. (2001). Estimating and Alleviating the Goods and Services Tax Compliance Cost Burden Upon Small Business. *Revenue Law Journal*, 11(1), 2.
- Rodríguez, S. M. (2011). INCENTIVOS FISCALES PARA LA PYME EN OTROS PAÍSES EUROPEOS Y EN ESTADOS UNIDOS. *Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa*.
- Ross, J. J. G. (2013). EL RÉGIMEN ESPECIAL DEL CRITERIO DE CAJA EN EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO: PROPUESTAS DE SIMPLIFICACIÓN. *GACETA TRIBUTARIA DEL PAÍS VASCO(ESTUDIOS Y COLABORACIONES)*, 79-104.
- Sandford, C. T., Godwin, M., & Hardwick, P. (1989). *Administrative and compliance costs of taxation*: Fiscal publ. Bath.
- Sandford, C. T., & Hasseldine, J. (1992). *The compliance costs of business taxes in New Zealand*: Victorice University Press for the Institute of Policy Studies.
- Smallbone, D., & Welter, F. (2001). The role of government in SME development in transition economies. *International Small Business Journal*, 19(4), 63-77.
- Tait, A. A. (1988). *Value added tax: International practice and problems* (Vol. 24): International Monetary Fund.
- Tran-Nam, B., Evans, C., Walpole, M., & Ritchie, K. (2000). Tax compliance costs: Research methodology and empirical evidence from Australia. *National Tax Journal*, 229-252.
- Turnier, W. J. (1994). Accommodating to the Small Business Problem Under a VAT. *The Tax Lawyer*, 963-986.
- Weichenrieder, A. J. (2007). SURVEY ON THE TAXATION OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES DRAFT REPORT ON RESPONSES TO THE QUESTIONNAIRE. *Organization for Economic Co-operation and Development web site*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/52/25/39597756.pdf>.
- Xavier de Basto, J. G. (1991). A Tributação do Consumo e a sua Coordenação Internacional. *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, DGCI(361).