

PROJETO DE LEI N.º 422/XV/1.^a

ELIMINA OS BENEFÍCIOS FISCAIS ATRIBUÍDOS NO ÂMBITO DO SIFIDE A FUNDOS DE INVESTIMENTO E CONTRIBUIÇÕES PARA FUNDOS DE INVESTIMENTO E CAPITAL DE RISCO, OU NA AQUISIÇÃO DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS

Exposição de motivos

O Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) sofreu diversas alterações desde que foi criado em 1997.

A lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro) criou o SIFIDE II para vigorar entre 2011 e 2015. Tratou-se de um crédito fiscal em IRC equivalente a entre 32,5% e 82,5% das despesas realizadas pelas empresas em Investigação & Desenvolvimento (I&D).

Nesta nova versão, o benefício fiscal passou a abranger, além das despesas efetuadas em investigação (despesas com pessoal, equipamentos e patentes) também a “participação no capital de instituições de I&D e contributos para fundos de investimentos, públicos ou privados, destinados a financiar empresas dedicadas sobretudo a I&D”. Ou seja, o SIFIDE II passou a permitir um abate ao imposto sobre os lucros de até 82,5% dos montantes gastos, já não diretamente em investimento, mas em participações de fundos de capital de risco.

Até 2021, para aceder à dedução, bastava que o fundo em causa declarasse uma “política de investimentos” destinada ao financiamento de empresas i) dedicadas sobretudo a I&D; ii) reconhecidas como idóneas em matéria de I&D.

O benefício fiscal seria atribuído à empresa que declarasse cumprir aquela “política de investimentos”, independentemente de o fundo investir de facto em empresas dedicadas à tecnologia. Quanto ao reconhecimento da idoneidade das empresas de I&D, começou por ser atribuído aos Ministros da Economia e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

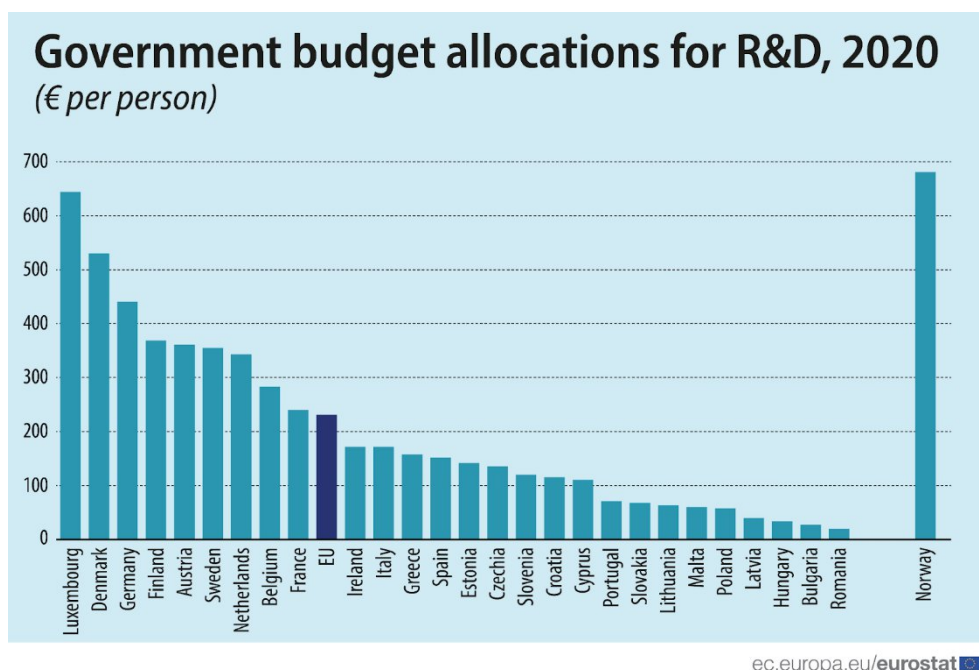
(mediante despacho conjunto), passando depois a ser decisão da Agência Nacional de Inovação.

A lei 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento para 2020 prolongou a vigência do SIFIDE II até 2025.

Só no Orçamento do Estado para 2021 foram impostas duas exigências mínimas: i) a participação nos fundos de investimento deve ser mantida por pelo menos cinco anos; ii) a realização dos investimentos por parte dos fundos num período de 5 anos. Foi ainda clarificado o conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D. Para ser considerada como tal, deve cumprir um de dois critérios: i) investir em I&D o equivalente a, pelo menos, 7,5% da faturação do ano anterior; ii) ser proveniente de uma incubadora certificada e ter menos de três anos de existência.

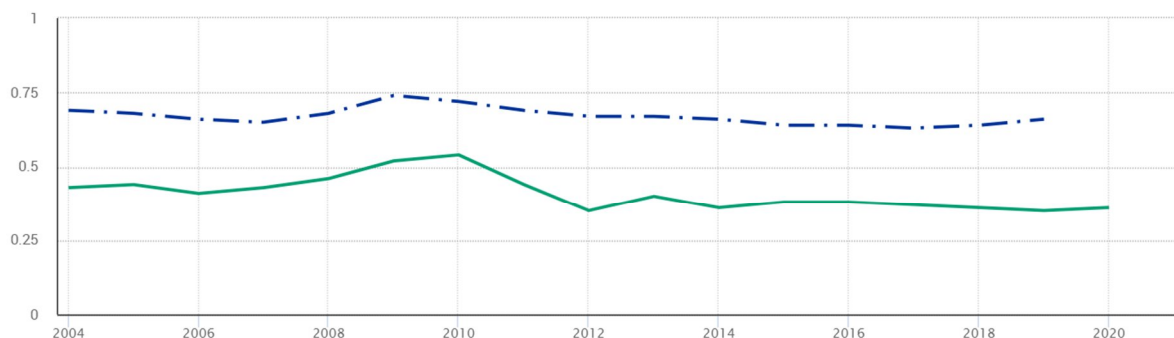
Montantes e valores

Em 2020, a dotação orçamental média para I&D na União Europeia situou-se em 225 euros por pessoa, um aumento de 22% em comparação com 2010 (184 euros por pessoa). As dotações mais elevadas foram registadas no Luxemburgo (648€ por pessoa), pela Dinamarca (519€) e pela Alemanha (443€). Em Portugal, essa despesa situou-se nos 71€, o 19º lugar na Europa a 27.



ec.europa.eu/eurostat

Em percentagem do PIB, a despesa pública em I&D em Portugal corresponde apenas a 0,36%, cerca de metade da média da UE 27. A redução deste investimento - de 92€ em 2010 para 71€ em 2021 - é das mais acentuadas da Europa.



European Union - 28 countries (2013-2020) Portugal

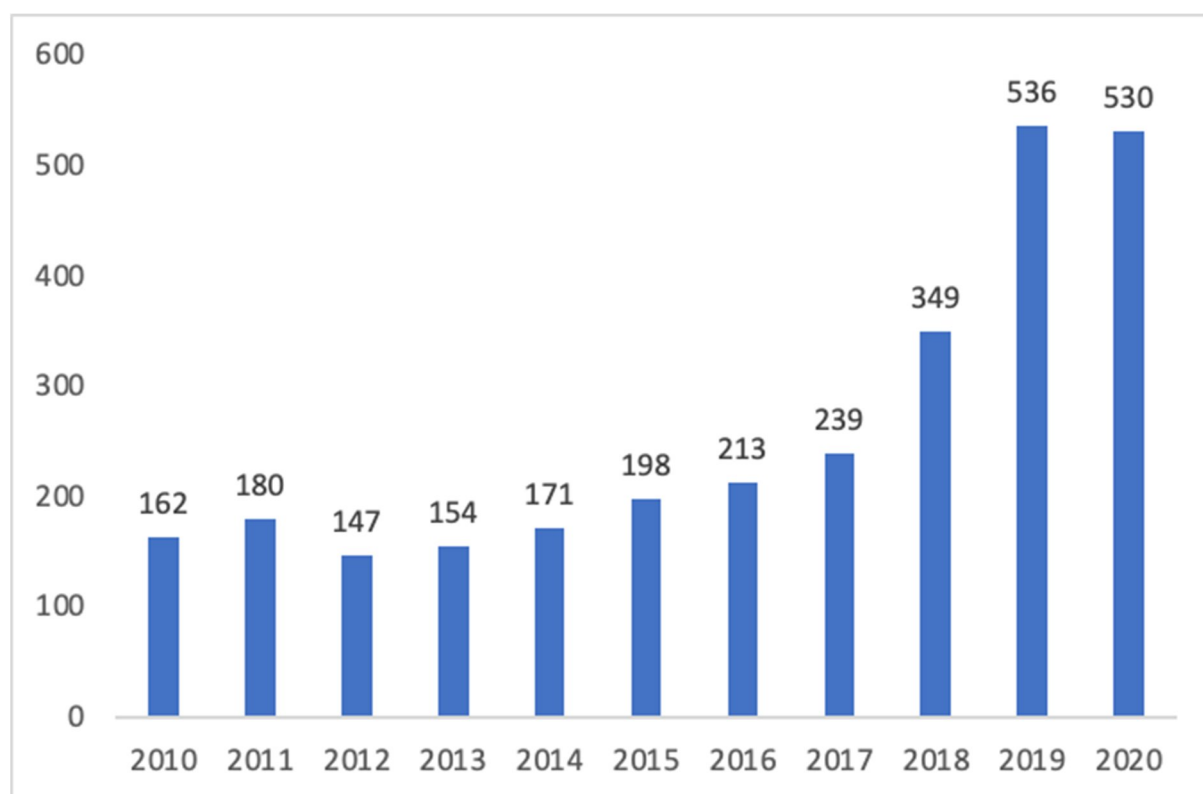
Disclaimer

Fonte Eurostat

Enquanto cortou o investimento em I&D, o Estado português ofereceu o mais generoso regime de benefícios fiscais ao investimento privado em I&D da Europa. Segundo um relatório da consultora Ayming, publicado em 2020, que analisou os incentivos fiscais ao investimento em 15 países, o SIFIDE destaca-se pela sua “generosidade”, já que permite a dedução, em sede de IRC, da quase totalidade das despesas realizadas (82,5%).

Entre 2010 e 2020, a despesa fiscal total do SIFIDE foi de 2.879 milhões de euros. O SIFIDE é, neste momento, o benefício fiscal com maior peso no IRC, equivalendo a cerca de um terço de toda a despesa fiscal.

Despesa Fiscal SIFIDE



Fonte: ANI - Agência Nacional de Inovação

Apesar da escassez de dados desagregados, verifica-se que os fundos de investimento contribuíram de forma decisiva para a quase duplicação da despesa fiscal a partir de 2018. Entre 2017 e 2020, o número de fundos passou de 2 para 20 e o número de candidaturas de fundos aumentou de 21 para 1004.



Problemas de fiscalização e controle no SIFIDE

Apesar da elevada despesa fiscal associada ao SIFIDE, o escrutínio dos reais impactos associados a este benefício é quase inexistente. Em muitos casos, pode tratar-se apenas de uma operação contabilística, sem impacto no investimento em I&D.

A permissividade deste regime é mais flagrante na sua utilização através de fundos de investimento.

O aumento das candidaturas ao SIFIDE por fundos de investimento a partir de 2018 só é explicável por uma razão exterior ao próprio regime, cujas regras não se alteraram. Essa razão prende-se com a transferência para o Banco Europeu de Investimentos (BEI) das decisões sobre apoio público a fundos de investimento privados. A partir dessa transferência e das regras mais restritas que passaram a vigorar, os fundos de capital de risco que deixaram de conseguir levantar capital público, viraram-se para o negócio da venda de participações em fundos de investimento elegíveis para o SIFIDE II.

“Os fundos de capital de risco que garantem benefícios fiscais ao abrigo do SIFIDE estão no mercado”, escrevia o Jornal de Negócios em março de 2021. A notícia dava ainda conta de 450 milhões de euros angariados por apenas quatro gestoras: a C2 Capital Partners, antiga Capital Criativo, a Iberis Capital, a Blue Crow e a Explorer.

Para os clientes, a vantagem destes fundos está no benefício fiscal que conseguem obter, e que pode chegar a 82,5% do IRC a pagar. Recorde-se que, até 2021, este benefício fiscal não tinha como contrapartida o efetivo investimento em I&D por parte dos fundos constituídos. Não por acaso, segundo os dados da própria ANI, até 2019, o investimento associado a estes fundos tinha sido de apenas 18 milhões de euros.

No entanto, mesmo depois das alterações de regras introduzidas em 2021, o benefício mantém um efeito perverso, bem patente numa apresentação institucional do Growth Partners Capital, distribuída pelo Bankinter, a que o grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda teve acesso:

04 | CENÁRIOS DE INVESTIMENTO



Ao investir no Fundo Growth Inov em 2021, as empresas têm direito a deduzir à coleta de IRC pelo menos 65,175% do montante investido.

Variáveis	Cenário Normal (em linha com histórico da equipa)	Cenário Mau	Pior Cenário possível
	Retorno de 3x o investimento (€)	Retorno do investimento (€)	Perda total do investimento (€)
1 IRC a pagar		1,000,000	
2 Investimento Growth Inov [até Dezembro 2021]		1,000,000	
3 Despesas Elegíveis (2 - 3.1 - 3.2) [79% do investimento]		790,000	
3.1 Comissão de Gestão (2.5% x 8 anos)		200,000	
3.2 Comissão de Setup (1.0% x 1 ano)		10,000	
4 Crédito fiscal (4.1 + 4.2) [Maio 2022]		651,750	
4.1 Dedução base (32,5% x 3)		256,750	
4.2 Dedução incremental (50% x 3)		395,000	
5 IRC pago (1-4) [Maio 2022]		348,250	
6 Total despesas (2+5)		1,348,250	
7 Retorno (aplicando Cenário respetivo)	3,000,000	1,000,000	0
8 Comissão de performance (7-2)*25%	500,000	0	0
9 Imposto sobre o rendimento (7-2-8)*25%	375,000	0	0
10 Net cash (7-8-9)	2,125,000	1,000,000	0
11 Resultado Líquido (4+10)	2,776,750	1,651,750	651,750
12 Total de impostos pago (5+9)	723,250	348,250	348,250

Aplicam-se as seguintes condições:

- Uma entidade residente em Portugal investe €1,0M no Fundo Growth Inov até Dezembro de 2021;
- O investidor não realizou investimentos em I&D nos passados 2 anos;
- O investidor não aliena as suas UPs num período de 5 anos após realização do investimento.

O que este prospeto deixa claro é que, mesmo num cenário extremo em que o fundo de capital de risco aplica integralmente os montantes investidos pelas entidades que procuram o benefício fiscal e essa aplicação redundava numa perda total desses montantes, tanto o cliente como a gestora do fundo saem a ganhar. Isto porque o benefício fiscal é de tal dimensão que compensa a perda total do investimento, permitindo ainda remunerar a empresa gestora de ativos com comissões excessivas e desalinhas das práticas de mercado.

O site da gestora Lince Capital disponibiliza até um simulador para calcular as “poupanças” associadas ao “investimento em SIFIDE”.

Num outro prospeto, a BlueCrow explica claramente as vantagens de um investimento em fundos de capital de risco como único objetivo de poupar na fatura de IRC, independentemente da performance desse fundo.

BLUECROW INNOVATION FUND III

BLUECROW

Política de investimento e mercados-alvo

Política de investimento

O Fundo focar-se-á exclusivamente em sociedades e projetos de I&D que sejam elegíveis segundo o sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (“SIFIDE”).

O Fundo deve investir em instrumentos de capital próprio, valores mobiliários ou direitos convertíveis, permutáveis ou que confirmam o direito à sua aquisição, bem como em instrumentos de capital alheio de

Perguntas frequentes

1. Se apurar uma coleta de €1.000.000 (imposto a pagar) para 2019 e optar por investir €1.000.000 no Fundo, qual o capital em risco? (ver nota 3)

O capital em risco é de €175.000. Ao realizar €1.000.000 nas unidades de participação do Fundo a sua empresa regista um ativo financeiro no Balanço e usufrui da atribuição de um crédito fiscal de €825.000, reduzindo o imposto a pagar para €175.000, e saída total de caixa de €1.175.000.

A mesma gestora explica claramente como o fundo pode, depois de subscrito, investir em empresas que pertençam ao universo dos detentores das unidades de participação, sem qualquer fiscalização externa:

5. O Fundo pode investir em empresas correspondentes aos participantes do Fundo ou detidas por estes ou do mesmo Grupo?

Sim, pode. Contudo, perante um potencial ou real risco de conflito de interesses, a BLUECROW irá identificar, prevenir, gerir e acompanhar esse risco através da aplicação de mecanismos organizativos e procedimentos eficazes que defendem os interesses de todos os participantes do Fundo.

Com efeito, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tem recebido denúncias sobre a má utilização dos fundos SIFIDE II, designadamente em financiamentos cruzados: as empresas que investem em fundos para obter benefícios fiscais SIFIDE recuperam o dinheiro investido, seja sob a forma de empréstimos sem juros ou injeções de capital por parte desses fundos em subsidiárias suas, seja recebendo diretamente investimentos de outros fundos geridos pela mesma gestora (e, por sua vez, vendidos a outras empresas que também acedem ao SIFIDE).

É o caso, segundo a denúncia recebida, de um empréstimo da C2 Capital Partners à Bial, à Simoldes, à Sodecia; da compra pela Iberis de uma posição numa sucateira (Ambigroup) que utilizou esse dinheiro para comprar um crédito da CGD a outra sucateira (Grupo Batistas) com um ativo imobiliário de grande valor como garantia; ou de um investimento

na GALP a custo próximo de zero por um fundo da Capital Criativo subscrito pela EDP. Outras grandes empresas subscreveram fundos SIFIDE, como o NOS 5G gerido pela Armilar Ventures e o fundo Tech Tree gerido pela Iberis e subscrito pelo CTT.

Está em causa, portanto, a completa subversão dos alegados objetivos do SIFIDE, que estará a promover investimentos de baixa qualidade e a proporcionar esquemas de financiamento em condições sem paralelo, proporcionadas apenas pelo benefício fiscal. Sublinhe-se, finalmente, que não existe qualquer mecanismo de verificação que indique que estes fundos de investimento sobreviveriam sem o capital neles investido ao abrigo do SIFIDE II, o que pode indiciar a existência de ajudas de Estado ilegais e alheias a qualquer escrutínio.

Perante estas evidências, o Secretário de Estado dos Assuntos fiscais prometeu mudanças e o Ministro da Economia afirmou, no debate do Orçamento do Estado que: “a conclusão a que chegámos relativamente ao SIFIDE, que tem investimentos directos muito importantes e os tais indirectos feitos através de fundos e de sociedades de capital de risco, é que, na reformulação que estamos a fazer, os investimentos indirectos serão removidos, exactamente para evitar o problema que estão a colocar”. Dias depois, o então Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais recuou face ao anúncio anterior do Governo, cedendo às pressões da indústria.

Os benefícios fiscais atribuídos a fundos de investimento e contribuições para fundos de investimento e capital de risco, ou na aquisição de participações sociais, não têm qualquer justificação e abrem a porta a abusos e fraude. Nesse sentido, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, propõe a revogação desta possibilidade no âmbito do SIFIDE.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei altera o Código Fiscal do Investimento (CFI), aprovado em anexo ao Decreto-Lei nº 162/2014, de 31 de outubro, eliminando os benefícios fiscais atribuídos no âmbito do SIFIDE a fundos de investimento e contribuições para fundos de investimento e capital de risco, ou na aquisição de participações sociais.

Artigo 2.º

Alteração ao Código Fiscal do Investimento

Os artigos 37.º e 38.º do Código Fiscal do Investimento (CFI), aprovado em anexo ao Decreto-Lei nº 162/2014, de 31 de outubro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 37.º

(...)

1 – (...)

a) – (...)

b) – (...)

c) – (...)

d) – (...)

e) – (...)

f) Revogado.

g) – (...)

h) – (...)

i) – (...)

j) – (...)

2 – (...)

3 – (...)

4 – (...)

5 – (...)

6 – (...)

7 – (...)

8 – (...)

9 – Revogado.

Artigo 38.º

(...)

1 – (...)

- 2 – (...)
- 3 – (...)
- 4 – (...)
- 5 – (...)
- 6 – (...)
- 7 – Revogado.
- 8 – Revogado.»

Artigo 3.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 16 de dezembro de 2022

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,

Mariana Mortágua; Pedro Filipe Soares; Catarina Martins;

Joana Mortágua; José Soeiro