

Pronúncia da CMVM
sobre o Projeto de Lei 424/XV/1 do PAN que cria incentivos ao investimento
empresarial na sustentabilidade ambiental

1. Por mensagem de correio eletrónico de 8 de março de 2023, em anexo, foi a CMVM instada a pronunciar-se sobre um anteprojecto de lei, apresentado pela única deputada do PAN que, conforme nele se proclama, visa a criação de um conjunto de incentivos ao investimento empresarial tendo em vista a promoção da sustentabilidade ambiental.
2. O referido Projeto de Lei, tendo em vista a criação destes incentivos, contém um conjunto de propostas de alteração, quer ao Código Fiscal do Investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, tal como alterado até à presente data, quer ao Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro.
3. Atentas as atribuições e competências desta Autoridade, o presente documento analisa as referidas propostas tendo por objetivo **indagar qual o seu reflexo na organização e funcionamento do mercado de capitais**, não se pronunciando acerca de outros efeitos que possam advir da sua eventual adoção que não tenham relação direta ou indireta com o mencionado mercado.
4. A primeira nota de cariz geral que o Projeto de Lei em apreciação nos merece relaciona-se com a relevância da temática da sustentabilidade, prioritária para esta CMVM.
5. As preocupações com o desenvolvimento sustentável estão no centro de diversas iniciativas de política regulatória do mercado de capitais, com efeitos para a conformação dos respetivos produtos, serviços e agentes, destacando-se, a este propósito, apenas a título de enquadramento da relevância da matéria, que o n.º 1 do artigo 78.º da Lei de Bases do Clima estabelece que as entidades reguladoras e de fiscalização identificam as alterações legislativas e regulamentares necessárias para que as sociedades integrem no governo societário a exposição aos cenários climáticos e os potenciais impactes financeiros daí resultantes. Para este efeito, refere a mesma disposição que devem ser seguidas as recomendações da Diretiva 2014/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014, relativa à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes empresas e grupos, os princípios de taxonomia sobre atividades ambientalmente sustentáveis da União Europeia e as recomendações e boas práticas internacionais. Também no quadro

regulatório europeu, há um conjunto de diplomas vigentes, e um conjunto de diplomas pendentes de entrada em vigor ou ainda em discussão, com disposições relativas à sustentabilidade no setor dos serviços financeiros, que visam, *grosso modo*, assegurar que as preocupações de sustentabilidade são matéria a ter em devida conta no que tange ao governo das sociedades e à configuração do funcionamento dos mercados, até porque um cada vez mais relevante número de investidores considera como fator a ter em consideração para a tomada ou não de uma decisão de investimento as preocupações ambientais das entidades em que se pondera investir.

6. Relevante é verificar-se se, em concreto, as propostas apresentadas contendem ou não com o desenvolvimento do mercado de capitais, exercício de análise que passamos a empreender.
7. Analisando especificamente as propostas de alteração formuladas no Projeto de Lei em apreço, constatamos que a primeira se traduz na reconfiguração de alguns aspetos atinentes ao Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), regulado nos termos dos artigos 35.º e seguintes do Código Fiscal do Investimento, consubstanciando-se na adição de uma nova categoria de despesa relevante para efeitos de habilitação objetiva à obtenção de benefícios previstos pelo SIFIDE, a saber, as "Despesas de incentivo à sustentabilidade ambiental", definidas como sendo "as realizadas pelo sujeito passivo de IRC através da exploração de conhecimento científico ou técnico, nomeadamente de investigação científica, tendo em vista a descoberta, modernização ou melhoria de matérias-primas, produtos, serviços ou processos de produção que promovam a sustentabilidade ambiental, nomeadamente através da melhoria dos níveis de desempenho ambiental e climático, da redução da emissão de gases com efeito de estufa, da transição do uso de combustíveis fósseis para energias renováveis, da promoção da eficiência energética e hídrica, da promoção da circularidade e do desenvolvimento de géneros alimentícios à base de proteína vegetal.". Tal proposta passa pela adição de uma nova alínea c) ao artigo 36.º do Código Fiscal do Investimento, precisamente, com o conteúdo que acabamos de citar, dela não resultando, do nosso ponto de vista, qualquer consequência que possa bulir com a organização e o funcionamento do mercado de capitais. Bem ao contrário, a consideração destas despesas atinentes à sustentabilidade ambiental como creditícias de um tratamento fiscal mais favorável, para além de não nos merecer qualquer reparo de desfavor, é até alvo de

saudação por parte desta Comissão, pois demonstra que as preocupações presentes e futuras com o meio ambiente devem estar no radar das políticas públicas a estimular, que, no seu conjunto, deverão propiciar a construção de uma sociedade mais preparada para combater os efeitos advenientes das alterações climáticas, demográficas e de sustentabilidade global, em que as empresas devem ativamente participar e, aquelas que assumirem uma posição de vanguarda neste *modus operandi*, devem ativamente ser beneficiadas por esse esforço, traduzindo-se esta medida numa das possíveis expressões deste mesmo *modus cognoscendi*.

8. A segunda proposta formulada no Projeto de Lei em apreço passa pela conformação do elenco das atividades relevantes cujas despesas inerentes ao seu exercício podem ser tidas em conta para darem acesso aos benefícios criados por este regime, entre as quais passam a incluir-se também despesas de incentivo à sustentabilidade ambiental. Tal materializou-se na proposta de redação do artigo 37.º do Código Fiscal dos Investimentos, preceito que se altera nos termos que passamos a reproduzir:

“1 - Consideram-se dedutíveis as seguintes categorias de despesas, desde que se refiram a atividades de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental, tal como definidas no artigo anterior:

- a) Aquisições de ativos fixos tangíveis, à exceção de edifícios e terrenos, desde que criados ou adquiridos em estado novo e na proporção da sua afetação à realização de atividades de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental;*
- b) Despesas com pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, diretamente envolvido em tarefas de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental;*
- c) Despesas com a participação de dirigentes e quadros na gestão de instituições de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental;*
- d) Despesas de funcionamento, até ao máximo de 55 % das despesas com o pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações diretamente envolvido em tarefas de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental contabilizadas a título de remunerações, ordenados ou salários, respeitantes ao exercício;*

- e) *Despesas relativas à contratação de atividades de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental junto de entidades públicas ou beneficiárias do estatuto de utilidade pública ou de entidades cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental que sejam reconhecidas nos termos do artigo 37.º-A;*
 - f) *[...];*
 - g) *[...];*
 - h) *Despesas com a aquisição de patentes que sejam predominantemente destinadas à realização de atividades de investigação e desenvolvimento ou incentivo à sustentabilidade ambiental;*
 - i) *Despesas com auditorias à investigação e desenvolvimento ou incentivo à sustentabilidade ambiental;*
 - j) *Despesas com ações de demonstração que decorram de projetos de investigação e desenvolvimento ou incentivo à sustentabilidade ambiental apoiados.*
- 2 - *Sem prejuízo do previsto na alínea e) do número anterior, não são consideradas quaisquer despesas incorridas no âmbito de projetos realizados exclusivamente por conta de terceiros, nomeadamente através de contratos e prestação de serviços de investigação e desenvolvimento.*
- 3 - *[...].*
- 4 - *[...].*
- 5 - *[...].*
- 6 - *As despesas que digam respeito a atividades de investigação e desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental associadas a projetos de conceção ecológica de produtos são consideradas em 110 %.*
- 7 - *(Revogado).*
- 8 - *(Revogado).*
- 9 - *[...].”.*

9. Confrontando o que agora se propõe com o texto atualmente em vigor do preceito em referência, constata-se que se mantém inalterada a alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do mencionado Código, disposição que abre a porta a que as aporções de capital para organismos de investimento coletivo que invistam em instrumentos de capital ou quase-capital em empresas que se dediquem à investigação e desenvolvimento possam ser dedutíveis para efeitos de IRC.
10. Com efeito, diversamente do que se verifica com a generalidade das alíneas do n.º 1 do artigo 37.º do referido Código, em que se acrescentou a referência a incentivos de sustentabilidade ambiental como uma das valências merecedoras da ativação destes benefícios, no que respeita às aporções de capital para os organismos de investimento coletivo (os designados fundos de investimento na letra do preceito), a alínea f) fica inalterada, não se acrescentando qualquer referência a que o investimento em organismos de investimento coletivo que tenham políticas de investimento promotoras da sustentabilidade ambiental pode usufruir deste regime de benefícios fiscais.
11. Ora, considerando que os organismos de investimento coletivo são veículos privilegiados de aporção de capital para os mercados financeiros, que muitos destes organismos conformam as suas políticas de investimento a privilegiar investimentos que incentivem a sustentabilidade ambiental e que muitos dos organismos de investimento coletivo são a porta de acesso ao mercado para muitos investidores, em particular não profissionais, pela democraticidade, controlo de risco, diversidade do investimento e profissionalismo na gestão que oferecem, consideramos que seria desejável que a alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do Projeto de Lei passasse a prever especificamente que o investimento em organismos de investimento coletivo que investem com preocupações de incentivo à sustentabilidade ambiental está abrangido por idêntico benefício ao que abrange o investimento em organismos de investimento com políticas de investimento promotoras da investigação e desenvolvimento.
12. Acresce referir, por identidade de razão, que também as “obrigações verdes” e os “*sustainability linked*” deverão ter idêntico tratamento fiscal, passando-se a incluir tais produtos, porventura, em nova alínea a incluir neste elenco, uma vez que são produtos financeiros com vocação para estimular precisamente a captação de fundos para o investimento em políticas de sustentabilidade ambiental.

13. Acresce referir que estas menções, de índole bastante vaga e indeterminada, parecem não afrontar as regras de taxonomia que os organismos de investimento coletivo e os emitentes das mencionadas “obrigações verdes” e dos “*sustainability linked*” terão de observar, nem coloca em crise as referidas regras, competindo às entidades gestoras dos respetivos veículos e demais emitentes proceder ao enquadramento dos investimentos daquelas regras quando para tal sejam convocadas.
14. Seguindo a mesma linha de raciocínio, também o n.º 9 do artigo 37.º do Código Fiscal do Investimento deveria ser, em nosso entender, conformado a esta nova área de atuação, passando a referir expressamente empresas que tenham como *modus operandi* incentivar a sustentabilidade ambiental no seu leque de produtos e serviços, fazendo-se para efeito referência às despesas a que alude a nova alínea c) do n.º 1 do artigo 36.º como delimitador do que sejam estes produtos e serviços amigos do ambiente.
15. O acolhimento destas orientações implicará, no entanto, a definição da entidade competente para credenciar e qualificar as empresas elegíveis, à semelhança do previsto na alínea f) do artigo 37.º do Código Fiscal do Investimento, na parte em que prevê a elegibilidade das “empresas dedicadas sobretudo a investigação e desenvolvimento, incluindo o financiamento da valorização dos seus resultados, cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento seja reconhecida pela Agência Nacional de Inovação, S. A.”. A este respeito, damos nota que esta Comissão, atenta a sua esfera de atribuições e competências, não se encontra habilitada a empreender tal aferição, sendo porventura de considerar que tais funções poderão ser atribuídas a uma entidade com especiais atribuições e competências em matéria de defesa e proteção do ambiente.
16. A terceira proposta formulada no Projeto de Lei em apreço passa por introduzir, no domínio das obrigações acessórias a que os requerentes dos benefícios do SIFIDE estão sujeitos, referência expressa aos incentivos à sustentabilidade ambiental como objeto da declaração a que alude o n.º 1 do artigo 40.º do Código Fiscal do Investimento, propondo o Projeto de Lei a seguinte redação: “A dedução a que se refere o artigo 38.º deve ser justificada por declaração comprovativa, a requerer pelas entidades interessadas, ou prova da apresentação do pedido de emissão dessa declaração, de que as atividades exercidas ou a exercer correspondem efetivamente a ações de investigação ou desenvolvimento ou de incentivo à sustentabilidade ambiental associadas, dos respetivos montantes envolvidos, excetuando os encargos com os serviços prestados pelas

entidades gestoras dos fundos de investimento conforme o máximo definido nos respetivos regulamentos, do cálculo do acréscimo das despesas em relação à média dos dois exercícios anteriores e de outros elementos considerados pertinentes, emitida pela Agência Nacional de Inovação, S. A., no âmbito do sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial ou de incentivo à sustentabilidade ambiental, a integrar no processo de documentação fiscal do sujeito passivo a que se refere o artigo 130.º do Código do IRC.”.

17. Neste particular, dá-se nota de que a emissão da referida declaração comprovativa pela Agência Nacional de Inovação, S.A., se encontra enquadrada, relativamente às despesas em investigação e desenvolvimento, pelas competências que lhe são atribuídas pelo Código Fiscal do Investimento quanto ao reconhecimento da idoneidade da entidade em matéria de investigação e desenvolvimento (cf. artigo 37.º, n.º 1, al. f), e n.º 9 e artigo 37.º-A) e que sem um mecanismo equivalente ou sucedâneo quanto às despesas de incentivo à sustentabilidade ambiental poderá tornar-se difícil a operacionalização e o controlo do regime fiscal agora proposto, que não é acompanhado do conjunto de obrigações acessórias previstas nos diversos números do artigo 40.º do Código Fiscal do Investimento. Razão pela qual será de ponderar o apetrechamento da entidade competente para a emissão da mencionada declaração das atribuições, competências e recursos bastantes para dar concretização plena a este desígnio.
18. A quarta e última proposta formulada no Projeto de Lei em apreço traduz-se em estabelecer o dever de as entidades sujeitas a apresentar informação empresarial simplificada, a qual é regulada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, tal como sucessivamente alterado até à presente data, passarem a divulgar um relatório sobre matéria de sustentabilidade ambiental, propondo para o efeito a adição ao n.º 1 do artigo 2.º do mencionado diploma legal de uma nova alínea h), com a seguinte redação: “A entrega, a partir do dia 1 de janeiro de 2024, de um relatório anual de sustentabilidade ambiental, que inclua um balanço do respetivo desempenho ambiental e identifique as medidas adotadas ou a adotar no sentido de garantir a redução da emissão de gases com efeito de estufa, a melhoria da eficiência energética e da eficiência hídrica, a fomentar a economia circular e as compras ecológicas ou a aumentar o recurso a fontes de energia renovável.”. Também neste particular, damos nota que estão em preparação diversos atos normativos que impõem ou imporão a distintas entidades, de entre as quais

também se encontram entidades sujeitas à apresentação de informação empresarial simplificada, o relato das práticas adotadas ou a adotar em matéria de sustentabilidade, não apenas ambiental, mas entendida mais latamente em toda a amplitude do conceito, pelo que se julga ponderoso introduzir-se uma nova norma que dispense entidades sujeitas a prestar informação sobre sustentabilidade ao abrigo de outras normas legais específicas da prestação deste relato, para não se impor às empresas deveres de informação sobrepostos. Deve referir-se que sociedades cotadas já têm deveres de informar nesta matéria, estando para vigorar também, para grandes sociedades, deveres de informação desta natureza, pelo que assume inegável relevância a consagração de uma norma que evite a existência de deveres de informação sobrepostos. Sucede que deveres sobrepostos de informação e relato, ao invés de serem benéficos no âmbito da disponibilização de informação, fragmentam-na efetivamente e criam um custo muito elevado para as entidades sujeitas a prestar tal informação sem que daí decorra benefício aparente, o que se julga de evitar.

19. Por seu turno, ainda ao nível da informação empresarial simplificada, importaria ponderar a possibilidade de as empresas divulgarem indicadores quantitativos que permitissem avaliar a sua exposição a riscos climáticos e o seu grau de cumprimento de políticas de transição energética. Tal poderia trazer benefícios, nomeadamente a nível de uma mais exata aferição do grau de exposição do setor financeiro aos riscos climáticos, físicos e de transição, por via da sua relação com as empresas. Porém, também a este nível, será essencial aferir, previamente, se existem outras iniciativas que estejam a ser desenvolvidas com este mesmo objetivo de forma a, uma vez mais, evitar deveres sobrepostos de informação.