

Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial

O funcionamento do SIFIDE é eficaz?

Relatório n.º 132/2022

dezembro de 2022

Proc. n.º 2021/321/A12/220



igf.gov.pt

FICHA TÉCNICA

Coordenação da ação

Diretor Operacional *Bárbara Friza*

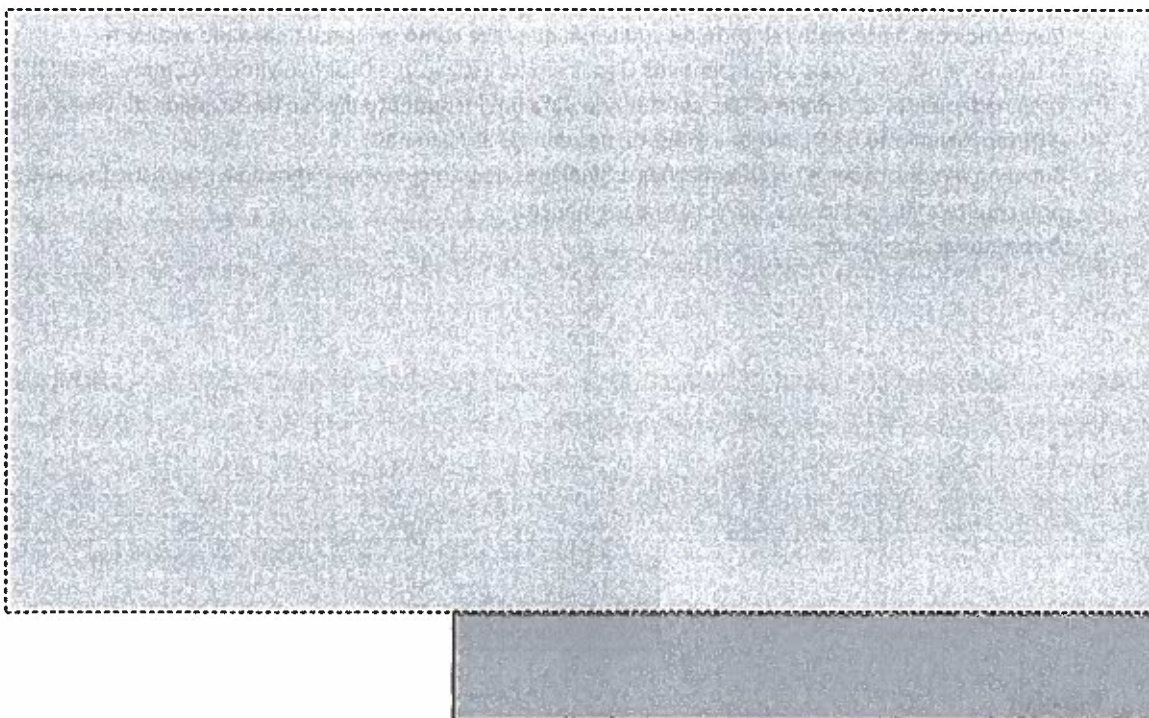
Equipa de auditoria

Chefe de equipa *Lídia Antunes*

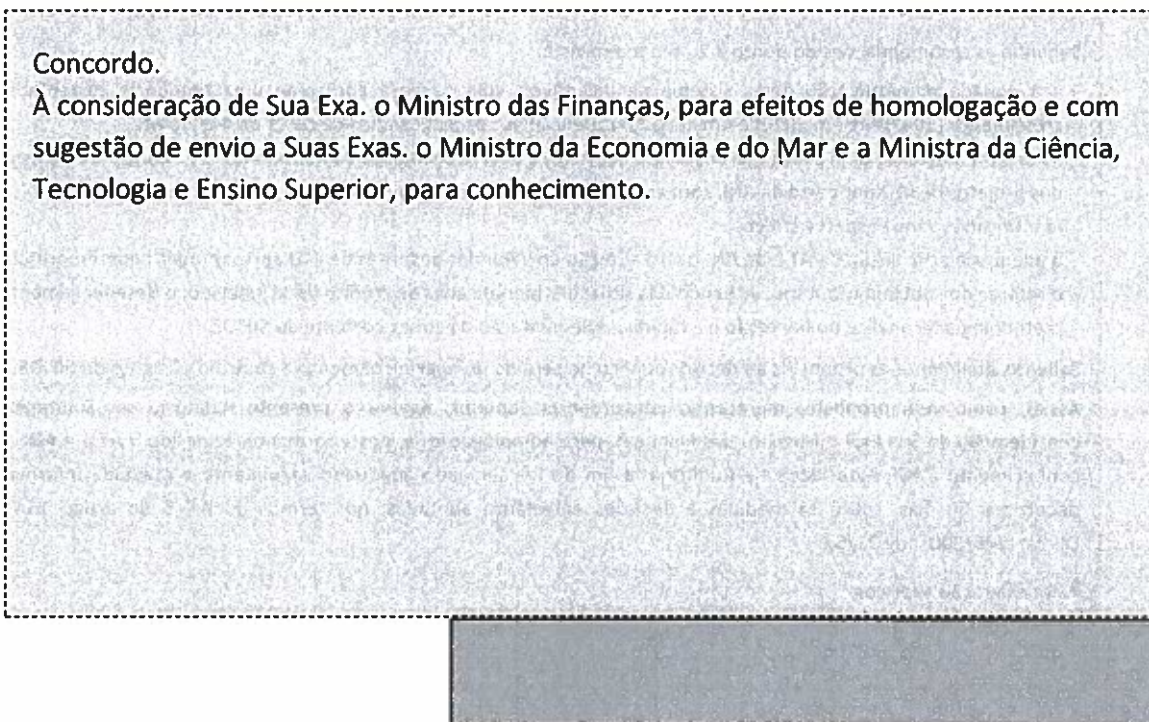
Inspetora *Andréa Libório*

Inspetor *Paulo Constantino*

Homologação / Despacho



Despacho



Concordo.

À consideração de Sua Exa. o Ministro das Finanças, para efeitos de homologação e com sugestão de envio a Suas Exas. o Ministro da Economia e do Mar e a Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, para conhecimento.

Parecer

Concordo com o presente relatório de auditoria, que teve como principal finalidade avaliar o funcionamento do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), designadamente, se o mesmo tem contribuído para um incremento efetivo da atividade de Investigação e Desenvolvimento (I&D), direta e indireta, nas empresas nacionais.

Sublinho as conclusões e recomendações assinaladas no parecer infra, e renovo a proposta de envio do presente relatório a Sua Exa. o Ministro das Finanças.

À consideração superior.

Parecer

Concordo com as conclusões e recomendações deste Relatório, cujos aspetos mais relevantes constam do Sumário Executivo, infra.

Sublinho as recomendações do ponto 3.2., tendo em vista:

- a adequada monitorização deste sistema de incentivos, cuja despesa apresenta uma tendência sustentada de crescimento (394,6 M€ em 2020) e um impacto potencial nos próximos anos de cerca de 448,55 M€;
- a implementação de uma estratégia de análise de risco e o desenvolvimento de metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D por parte da ANI, com especial enfoque no controlo dos fundos de investimento, área onde foram identificados vários aspetos críticos;
- a adequada articulação da AT e da ANI na fiscalização do valor das despesas de I&D apresentadas pelas empresas;
- o reforço do controlo tributário, incluindo das situações identificadas de crédito fiscal indevido, o desenvolvimento da metodologia de análise do benefício e a rápida implementação da conta-corrente do SIFIDE.

Saliento igualmente as propostas ao decisor político no sentido do aperfeiçoamento e controlo eficiente do SIFIDE.

Assim, como vem proposto, merecendo concordância superior, deverá o presente Relatório ser submetido à consideração de Sua Ex.ª o Ministro das Finanças, para homologação, e, posteriormente, remetido à AT e à ANI, com conhecimento à IGF-Autoridade de Auditoria, a fim de lhe ser dado adequado seguimento e prestada informação, decorridos 60 dias, sobre as medidas e decisões entretanto adotadas, nos termos do n.º 6 do artigo 15.º, do DL n.º 276/2007, de 31/07.

À consideração superior.

Relatório n.º 132/2022

Processo n.º 2021/321/A12/220

Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria teve como principal finalidade avaliar o funcionamento do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), designadamente, se o mesmo tem contribuído para um incremento efetivo da atividade de Investigação e Desenvolvimento (I&D), direta e indireta, nas empresas nacionais. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (*vide* Anexos 10 e 11), as principais conclusões, recomendações e propostas são, em síntese, as seguintes:

1. Principais conclusões

Tendência sustentada de aumento da despesa fiscal do SIFIDE – 396,4 M€ em 2020	1.1. A despesa fiscal com o SIFIDE registou um aumento significativo entre 2017 e 2020 (de 137,20 M€ para 396,40 M€) estimando-se um elevado impacto desta despesa durante o prazo legal de dedução (oito anos), face ao saldo de crédito fiscal transitado em 2020 (448,55 M€). Nas amostras constituídas foram identificadas situações de crédito fiscal indevido no valor de 3,19 M€, algumas das quais já regularizadas, fatores que justificam uma maior incidência do controlo tributário e a definição pela AT de metodologias de análise do benefício - <i>vide</i> C2. e C6.
Necessidade de reforço do controlo tributário	
A avaliação sustentada do impacto do SIFIDE requer mecanismos de monitorização ainda não disponíveis	1.2. Vários estudos técnicos concluíram pela eficácia deste incentivo na promoção do investimento privado em I&D e os indicadores de resultado e de impacto utilizados nesta auditoria, para o período 2018/2020, apontam também para a eficácia do incentivo nos resultados das empresas e na criação de emprego. Contudo, face à ausência, naquele período, de dados consolidados dos projetos e ao reduzido grau de concretização do investimento pelas empresas dedicadas a I&D, deverão ser assegurados mecanismos de monitorização para uma análise mais detalhada e uma avaliação mais sustentada do impacto do SIFIDE - <i>vide</i> C1.
A vertente indireta do SIFIDE apresenta vários aspetos críticos a par de um aumento muito significativo da despesa (de 11 M€ para 406 M€)	1.3. A despesa em I&D na vertente indireta registou um aumento muito significativo de 2017 para 2020, ao nível do número de candidaturas com contribuições para fundos (de 56 para 1.067), do valor das despesas com contribuições (de 11 M€ para 406 M€) e da representatividade do montante aplicado em Fundos de Capital de Risco no total do financiamento extramuros (de 16% para 87%), tendo-se identificados vários aspetos críticos no funcionamento desta vertente do incentivo - <i>vide</i> C5., C7. e C9.

Insuficiente fiscalização do valor das despesas de I&D apresentadas nas candidaturas por parte da ANI e da AT	1.4. O controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício não tem sido exercido de forma adequada pelas entidades intervenientes: a ANI considera que apenas tem condições de realizar uma validação qualitativa das despesas apresentadas pelas empresas e a AT considera que a validação do montante das despesas deve ser realizada pela ANI, limitando-se, em regra, a controlar os valores de benefício deduzidos face aos aprovados pela ANI e os valores a reportar para os exercícios seguintes - <i>vide</i> C4.
Incorreto apuramento das despesas de funcionamento	1.5. O método de apuramento das despesas de funcionamento elegíveis adotado pela ANI contabiliza, indevidamente, todos os encargos com o pessoal e não apenas o valor das remunerações, ordenados ou salários, conduzindo a que o valor das despesas consideradas elegíveis seja superior ao legalmente previsto - <i>vide</i> C8.
Insuficiências no controlo realizado pela ANI	1.6. O controlo realizado pela ANI evidencia várias insuficiências: ausência de estratégia de análise de risco, inexistência de procedimentos de controlo da execução dos projetos de I&D, não realização de auditorias tecnológicas desde 2015, desatualização do manual de aprovação de candidaturas, ausência de manual relativo ao processo de reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D e insuficiente fundamentação da elegibilidade das despesas - <i>vide</i> C3. e C10.

2. Recomendações

Medidas de aperfeiçoamento do controlo realizado pela ANI	2.1. À Senhora Presidente do Conselho de Administração da ANI: <ul style="list-style-type: none">a) Implementar uma estratégia de análise de risco e desenvolver metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D, incluindo a realização de auditorias tecnológicas;b) Resolver as insuficiências em matéria de controlo interno quanto à aprovação das candidaturas SIFIDE e em matéria de reconhecimento da idoneidade para a prática das atividades de I&D;c) Assegurar a devida fundamentação da decisão de elegibilidade das despesas e do apuramento do valor do crédito fiscal;d) Assegurar o tratamento tempestivo da informação das empresas, de modo a permitir a avaliação do impacto deste incentivo fiscal nos resultados das mesmas, particularmente, no que se refere à intervenção dos fundos de investimento;
--	--

-
- e) Promover uma estratégia orientada para o controlo dos fundos de investimento e esclarecer se a intervenção de “sociedades veículo” na concretização do investimento por parte dos Fundos é aceitável, face ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do Código Fiscal do Investimento (CFI).
 - f) Rever o entendimento adotado quanto à elegibilidade do valor das quotas das associações.
-

2.2. À Senhora Diretora-Geral da AT: a célere implementação da conta-corrente do SIFIDE, a elaboração de metodologias de controlo do benefício e a realização de ações inspetivas para regularizar as situações de crédito fiscal indevido identificadas na presente auditoria.

2.3. À Senhora Diretora Geral da AT e à Senhora Presidente do Conselho de Administração da ANI, a articulação dos procedimentos de controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício, assegurando a validação do montante das despesas de I&D apresentadas pelas empresas.

3. Propostas

**Aperfeiçoamento
SIFIDE**

do 3.1. A Sua Exa. o Ministro das Finanças, no sentido de que sejam ponderadas as seguintes propostas de alteração legislativa, tendo por objetivo o aperfeiçoamento do regime de incentivo:

- a) A exclusão da elegibilidade das despesas relativas à contratação de atividades de I&D fora do território nacional, das despesas realizadas, no âmbito de projetos realizados por conta de terceiros, até ao limite do valor recebido para a realização de atividades de I&D e das despesas realizadas pelas empresas dedicadas a I&D e previamente financiadas pelo capital realizado pelos fundos;
 - b) A introdução de um valor limite de investimento para os participantes ou a fixação de um valor máximo para o crédito fiscal obtido por via das contribuições para fundos de investimento, bem como a diminuição do período do investimento por parte dos mesmos;
 - c) A alteração do conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D, para efeitos da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.
-

Após a homologação do presente relatório, será publicada uma síntese de resultados, com base na parte relevante do sumário executivo.

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	Fundamento	6
1.2	Questão e subquestões de auditoria e âmbito	7
1.3	Metodologia e condicionantes.....	7
1.4	Informação preliminar solicitada por S. Ex.ª o SEAAF.....	9
1.5	Contraditório.....	9
2	RESULTADOS	10
2.1	Enquadramento do sistema de incentivo	10
2.2	Valores de Despesa Fiscal e perfil de beneficiários.....	15
2.3	Procedimentos realizados pela ANI	17
2.4	Controlo tributário do SIFIDE	23
2.5	Situações irregulares na dedução à coleta.....	29
2.6	Fundos de investimento.....	31
2.7	Avaliação do SIFIDE	33
2.8	Aspetos críticos do SIFIDE	37
3	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	40
4	PROPOSTAS.....	43

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	Designação
ANI	Agência Nacional de Inovação, SA
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BF	Benefício(s) Fiscal(ais)
CFI	Código Fiscal do Investimento
CGE	Conta Geral do Estado
CT	Comissão Técnica
DSIRC	Direção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
DSPCIT	Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DF	Direção de Finanças
FCR	Fundo(s) de capital de risco
GEEMETD	Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Transição Digital
IGF	IGF-Autoridade de Auditoria
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IPCTN	Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional
IT	Inspeção Tributária e Aduaneira
RETGS	Regime Especial de Tributação de Grupos de Sociedades
SEAAF	Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais
SIFIDE	Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial
SP	Sujeito(s) Passivo(s)
UGC	Unidade dos Grandes Contribuintes
UO	Unidade Orgânica
UP	Unidade de Participação

1 INTRODUÇÃO

1.1 Fundamento

A presente auditoria de desempenho foi realizada em cumprimento do Despacho n.º 509/2020-XXII, de 17 de dezembro, de Sua Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais (SEAAF), que se reproduz infra:

“À Inspeção Geral de Finanças para incluir no plano de atividades para 2021 a realização de uma auditoria específica ao funcionamento do SIFIDE, avaliando não só a quantidade e qualidade da despesa fiscal gerada em 2018 e 2019, mas também o perfil de beneficiários deste incentivo, em particular quando esteja em causa aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, nos termos da alínea f) do n.º 1 do art.º 37.º do CFI, propondo face às conclusões alcançadas, eventuais alterações legislativas e operacionais que considerem adequadas ao aperfeiçoamento e controlo eficiente do regime de incentivo, se possível para a Proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2022”.

Face ao mandato, a presente auditoria teve como principal finalidade avaliar o funcionamento do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE), designadamente, se o mesmo tem contribuído para um incremento efetivo da atividade de Investigação e Desenvolvimento (I&D), direta e indireta¹, nas empresas nacionais.

Adicionalmente, foi analisado o controlo exercido pelas entidades públicas responsáveis, nomeadamente, quanto ao cumprimento dos requisitos de atribuição, às obrigações dos beneficiários e à utilização deste benefício.

Face à finalidade da auditoria, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

- a. Atribuição do incentivo fiscal sem que seja gerado valor acrescentado nas atividades de I&D, designadamente, ao nível dos resultados e do emprego;
- b. Dificuldade de quantificar a despesa fiscal potencial, durante o prazo legal para a dedução, na medida em que a utilização do benefício depende da coleta das empresas;
- c. Não aplicação dos montantes obtidos pelos fundos de investimento junto dos seus participantes, no financiamento das empresas de I&D, ou não utilização desse capital em atividades de I&D por parte das empresas;
- d. Insuficiências na articulação entre as entidades que intervêm no funcionamento do SIFIDE, designadamente, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a Agência Nacional de Inovação, SA (ANI);
- e. Insuficiência dos procedimentos de reconhecimento pela ANI, bem como do controlo desenvolvido pela AT quanto à dedução do benefício fiscal (BF).

¹ Na vertente indireta está em causa a participação no capital de instituições de I&D e contribuições para fundos de investimento, públicos ou privados, nos termos da al. f) do n.º 1 do artigo 37.º do Código Fiscal do Investimento (CFI).

1.2 Questão e subquestões de auditoria e âmbito

Considerando o mandato e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria que se pretende responder é a seguinte:

O funcionamento do SIFIDE é eficaz?

De modo a sustentar a recolha das evidências necessárias às conclusões da auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

1. *O cumprimento dos objetivos do incentivo, bem como a dimensão do impacto do investimento em I&D nos resultados das empresas foram avaliados?*
2. *A quantificação da receita cessante relativa ao SIFIDE é adequada?*
3. *A intervenção de fundos de investimentos dedicados ao financiamento de empresas de I&D contribui para a promoção das atividades de I&D?*
4. *As entidades com intervenção no funcionamento do SIFIDE exercem de forma adequada o controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição do benefício, bem como asseguram a prevenção e deteção da utilização indevida do mesmo?*

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2018 a 2019, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, designadamente para avaliação do impacto do incremento das despesas de I&D, tendo em conta o prazo de dedução do incentivo.

Em termos geográficos e funcionais a ação foi de âmbito nacional e incidiu sobre a atividade e os resultados da ANI e da AT, no âmbito do controlo do SIFIDE, sem prejuízo do contacto com outras entidades que dispunham de informação relevante para a execução da auditoria, como a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).

1.3 Metodologia e condicionantes

A presente auditoria teve como referenciais as normas de auditoria internacionalmente aceites (INTOSAI/ISSAI 3000-3100 - Normas e Diretrizes para Auditoria de desempenho), bem como os referenciais e normas de auditoria em vigor nesta Autoridade.

As verificações e os testes realizados foram suportados em critérios de auditoria, cujas fontes principais são a lei e os regulamentos seguintes:

- Lei de Enquadramento Orçamental;
- Código Fiscal do Investimento (CFI);
- Manuais de procedimentos da ANI;
- Instruções Administrativas da AT;
- Manual da Quantificação da Despesa Fiscal;
- Relatório do Grupo de Trabalho para o estudo dos BF;
- *Frascati Manual 2015 – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development* – OCDE;
- *Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19*;
- *R&D Tax Incentives: Portugal, 2020* (OCDE);

- Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN) – 2019 e 2020 - DGEEC;
- Estudo sobre o SIFIDE elaborado pelo Gabinete de Estratégia e Estudos – Ministério da Economia.

No que se refere aos procedimentos de auditoria foram desenvolvidos testes substantivos e de conformidade.

A prova de auditoria foi obtida através de entrevistas junto dos responsáveis da ANI, da Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária (DSPCIT), da Unidade de Grandes Contribuintes (UGC) e de outras unidades orgânicas da AT, da realização de procedimentos analíticos, de inquéritos por questionário a serviços da AT e/ou sujeitos passivos, por observação e, ainda, mediante a análise das seguintes fontes de informação, com referência ao período 2017-2019:

- Candidaturas ao SIFIDE apresentadas pelas empresas;
- Mapas de indicadores relativos aos resultados das atividades apoiadas pelo incentivo;
- Declarações Fiscais e Dossier Fiscal de empresas beneficiárias;
- Relatórios das ações de controlo inspetivo a empresas beneficiárias;
- Regulamentos de Gestão de Fundos de Investimento que financiam empresas dedicadas a I&D.

Como condicionantes da ação salientamos os seguintes factos:

- As restrições associadas à situação pandémica, nomeadamente, as limitações às deslocações físicas e de acesso a documentos, as quais contribuíram para maior dilação no ciclo de execução da auditoria, face à necessidade de desenvolver contactos adicionais e de obter informação de forma desmaterializada junto de várias entidades (vg. ANI, AT, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, DGEEC e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P.);
- A Fundação para a Ciência e a Tecnologia, entidade com atribuições em matéria de financiamento das instituições de I&D, não forneceu a informação solicitada (o número de identificação fiscal, a denominação das instituições e respetivos detentores do capital social), pelo que não foi possível analisar as despesas com a participação no capital nestas instituições, elegíveis nos termos da primeira parte da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI²;
- Os mapas de indicadores elaborados pela ANI com os resultados das atividades apoiadas pelo SIFIDE só estavam disponíveis para o ano de 2017³, o que implicou a recolha de dados para o triénio 2018/2020, junto de 23 empresas selecionadas para o efeito e cujas candidaturas tinham associados 439 projetos de I&D de diversa natureza, facto que tornou a análise mais morosa e não permitiu uma avaliação mais abrangente dos resultados, ao nível da qualidade da despesa;

² Foram efetuados vários pedidos de informação à entidade, designadamente, em 19/05, através de ofício e, face à ausência de resposta, via e-mail, em 01/07 e 16/08. A única resposta da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P. foi transmitida em 20/08, mas sem que fossem enviados os dados pertinentes para o desenvolvimento da auditoria, tendo sido realizada uma última insistência em 24/08, que também não obteve a resposta pretendida.

³ O inquérito para o ano de 2018 ainda estava em curso.

- A ausência de concretização do investimento por parte das empresas dedicadas a I&D (a maioria só iniciou o investimento em 2020) não permitiu concluir acerca do impacto final do investimento realizado pelos fundos.

Por último, salientamos a colaboração e a permanente disponibilidade demonstrada pelos dirigentes e trabalhadores das entidades auditadas, designadamente da ANI e da AT.

1.4 Informação preliminar solicitada por S. Ex.ª o SEAAF

Importa ainda referir que, em setembro de 2021, na sequência de solicitação do SEAAF e no contexto dos trabalhos da Proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2022, foi elaborada uma informação preliminar onde foi efetuado o ponto de situação do trabalho desenvolvido, até então, na presente auditoria, concretamente, no âmbito das aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, nos termos da al. f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

Esta informação⁴, que constitui o **Anexo 1** ao presente projeto de relatório, incluiu designadamente:

- os dados de caracterização estatística (do número, evolução e materialidade associada, em termos de crédito fiscal), e
- a identificação de alguns aspetos críticos do funcionamento do SIFIDE nesta área, tendo em vista contribuir para o aperfeiçoamento e controlo eficiente do regime de incentivo.

1.5 Contraditório

Nos termos do disposto no art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2 do artigo 19.º e do artigo 20.º, ambos do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁵, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente do Conselho de Administração da ANI e à Senhora Diretora-Geral da AT das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio do respetivo projeto de relatório, em 4 de novembro de 2022.

A análise detalhada das respostas recebidas, que no essencial não põem em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do Anexo 9 do presente relatório, figurando a pronúncia da ANI e da AT⁶ recebidas, respetivamente, em 18/11/2022 e em 21/11/2022, dos Anexos 10 e 11.

Observa-se, no caso da pronúncia da ANI, a integral concordância com as recomendações formuladas no projeto de relatório e a sua adoção pró-ativa no decurso da auditoria ou na sequência do projeto de relatório.

Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares justificam a sua inclusão neste documento.

⁴ Informação IGF n.º 618/2021, de 15/09.

⁵ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2.ª Série, de 12/04.

⁶ A pronúncia da AT foi realizada através de contributos das Subdireções-Gerais da área de Inspeção Tributária e Aduaneira, da área de Gestão Tributária – IR e da Unidade dos Grandes Contribuintes.

Assim:

Em resultado da informação adicional transmitida pela ANI foi ajustada a redação da conclusão C10., considerando que nos projetos de continuidade a despesa não é apenas verificada no início do processo, mas em todos os anos da sua duração, ainda que de forma menos intensiva/detalhada.

Em resultado da informação adicional reportada pela AT :

- foi ajustada a conclusão C6, considerando que a área de Inspeção Tributária e Aduaneira informou que seis das situações irregulares, identificadas pela IGF, por não existirem candidaturas ou as mesmas não terem sido aprovadas, foram regularizadas pelos SP, o que se traduziu na redução do valor dos benefícios fiscais deduzido à coleta, em 0,7M€, e na diminuição de 0,38 M€, no reporte para exercícios futuros;
- foi alterada a redação da recomendação R2, considerando que a área de Gestão Tributária – IR remete de imediato à Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária os ficheiros comunicados pela ANI.

2 RESULTADOS

2.1 Enquadramento do sistema de incentivo

2.1.1 Quadro legal

O SIFIDE surge em 1997 como um instrumento de apoio do Estado às empresas, de forma a estimular o seu esforço no investimento em atividades de I&D, objetivo constante do preâmbulo do DL n.º 292/1997, de 22/10.

Desde a criação do regime foram introduzidas, ao longo dos anos, inúmeras alterações, das quais se salientam, no quadro infra, as mais significativas:

Quadro 1 - Evolução do regime legal - SIFIDE

Legislação	Período de tributação	Taxa base	Majoração Taxa base	Taxa incremental	Limite da taxa incremental	Prazo de dedução
Decreto-Lei n.º 292/97, de 22/10	1997-2000	8%	-	30% (b)	250 000 €	3 anos
Decreto-Lei n.º 197/2001, de 29/06	2001-2003	20%	-	50% (b)	500 000 €	6 anos
Lei n.º 40/2005, de 3/08	2006-2008		-		750 000 €	
Lei n.º 10/2009, de 10/03	2009-2010	-	1 500 000 €			
Lei n.º 55-A/2010, de 31/12	2011-2015	10% para PME (a)				
Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31/10	2014-2020	15% para PME (a)		8 anos		
Lei n.º 2/2020, de 31/03	2014-2025	32,5%				

(a) Taxa aplicável a PME que não completaram dois exercícios e que não beneficiaram da taxa incremental.

(b) Percentagem aplicável em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores.

Fonte: Adaptado do Relatório do Grupo de Trabalho para o estudo dos BF.

Da análise do quadro releva-se, a par das alterações à taxa base e incremental, a sucessiva extensão deste incentivo desde 1997 (com interrupção entre 2003 e 2006), e a alteração, pela Lei n.º 2/2020, de 31/03, do período de tributação estabelecido pelo DL n.º 162/2014, de 31/10, de 2014 a 2020, para o período de tributação de 2014 a 2025.

Destacam-se, adicionalmente, as alterações introduzidas pela Lei n.º 75-B/2020, de 31/12, à alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, quanto aos termos e requisitos para a elegibilidade das despesas em I&D: a “participação no capital de instituições de I&D e contribuições para fundos de investimento, públicos ou privados, que realizem investimentos de capital próprio e de quase-capital, tal como definidos na Comunicação da Comissão 2014/C19/04, de 22 de janeiro de 2014, em empresas dedicadas sobretudo a investigação e desenvolvimento”, o que se traduziu numa restrição da tipologia de investimentos suscetíveis de beneficiar do SIFIDE⁷.

De facto, com este último normativo, densificou-se o conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D e foram introduzidos mecanismos adicionais de controlo e monitorização para os investimentos efetuados pelos fundos, bem como para as empresas dedicadas a I&D, que devem comprovar a utilização do investimento em I&D – cfr. n.ºs 7 e 8 do artigo 38.º do CFI.

⁷ Salienta-se que, após a entrada em vigor desta Lei, deixou de ser possível que o financiamento se concretizasse por via de dívida.

2.1.2 Principais características

O quadro seguinte apresenta as atuais características deste BF cujo valor depende, essencialmente, das despesas realizadas em I&D:

Quadro 2 – Principais características do SIFIDE

Tipo de incentivo	Dedução à coleta de IRC	
Crédito fiscal	Com base no volume e no acréscimo	
Despesas Elegíveis (a)	Despesas com pessoal e de funcionamento; Aquisições de ativos fixos tangíveis; Participação no capital de instituições de I&D e contributos para Fundos de Investimento, entre outras	
Taxa	Base: 32,5%	Incremental: 50%
Incidência	Despesas realizadas no período	Aumento das despesas face à média aritmética simples dos dois períodos anteriores
Limite	Sem limite	1.500.000 euros
Prazo de dedução	8 anos	

(a) As despesas de I&D associadas a projetos de conceção ecológica de produtos são consideradas em 110 %.

Fonte: Elaboração própria

O incentivo abrange todas as empresas residentes em território português e as não residentes com estabelecimento estável no território nacional, independentemente da sua dimensão e do tipo de atividade que exerçam (comercial, industrial ou agrícola), que tenham despesas em I&D, designadamente:

- Despesas de investigação - as realizadas pelo sujeito passivo de IRC com vista à aquisição de novos conhecimentos científicos ou técnicos;
- Despesas de desenvolvimento - as realizadas pelo sujeito passivo de IRC através da exploração de resultados de trabalhos de investigação ou de outros conhecimentos científicos ou técnicos com vista à descoberta ou melhoria substancial de matérias-primas, produtos, serviços ou processos de fabrico.

As contribuições para fundos destinados a financiar a I&D constituem uma aplicação relevante e elegível para atribuição do BF, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI. Esta aplicação concretiza-se na subscrição de fundos de investimentos em capital de risco (FCR), que consistem em patrimónios autónomos, sem personalidade jurídica, pertencentes ao conjunto dos titulares das respetivas unidades de participação (UP).

Para que a subscrição de UP em FCR possa ser elegível para efeitos do SIFIDE, a política de investimento do fundo deve assegurar a participação no capital de empresas dedicadas sobretudo a I&D, reconhecidas como empresa do setor da tecnologia nos termos do n.º 9 do artigo 37.º do CFI (o que implica apresentar um investimento em I&D equivalente a, pelo menos, 7,5% da sua faturação no ano anterior ao pedido de reconhecimento) e cuja idoneidade tenha sido reconhecida pela ANI, nos termos do artigo 37.º-A do CFI.

Compete à ANI comprovar a elegibilidade das despesas de I&D e respetivo montante para efeitos de dedução à coleta de IRC, a qual se pode estender por oito exercícios económicos, no caso de a coleta ser inferior ao valor do benefício atribuído⁸.

⁸ O artigo 6.º da Lei n.º 21/2021, de 20/04, suspende, durante os períodos de tributação de 2020 e 2021, a contagem dos prazos de dedução à coleta das despesas de I&D.

Para que possam recorrer a este incentivo fiscal, as empresas deverão reunir determinadas condições e cumprir um conjunto de obrigações acessórias e contabilísticas, estabelecidas nos artigos 39.º e 40.º do CFI.

2.1.3 Conceito de I&D

O manual de Frascati constitui o referencial em termos de enquadramento das atividades que podem ser consideradas como I&D, bem como da respetiva quantificação e apresenta um conjunto de definições e convenções que auxiliam na definição daquelas atividades.

De acordo com este referencial, deve entender-se como I&D, todo o trabalho criativo realizado de forma sistemática, com o objetivo de aumentar o conhecimento.

Assim, estamos perante I&D, se a resolução de um problema não é evidente para alguém que está familiarizado com o conjunto básico de conhecimentos ou técnicas habitualmente utilizadas na área em questão. De uma forma genérica, o critério básico para distinguir atividades de I&D de atividades afins é a presença de um elemento apreciável de novidade e a resolução de uma incerteza científica e/ou tecnológica.

As atividades de I&D podem ser classificadas em três categorias:

- investigação básica (trabalhos experimentais ou teóricos que se destinam principalmente a obter novos conhecimentos acerca dos fundamentos dos fenómenos e factos observáveis, sem pensar em lhes dar nenhuma aplicação ou utilização determinada);
- investigação aplicada (trabalhos originais realizados para adquirir novos conhecimentos, dirigidos fundamentalmente para um objetivo prático específico);
- desenvolvimento experimental (trabalhos sistemáticos que aproveitam os conhecimentos existentes obtidos da investigação e/ou da experiência prática, e dirigidos à produção de novos materiais, produtos ou dispositivos, ao arranque de novos processos, sistemas e serviços, ou melhorar substancialmente os já existentes).

A delimitação entre I&D e a ampla gama de atividades afins e/ou conexas, que têm também uma base científica e tecnológica e que servem de suporte ao processo de inovação⁹, nem sempre é fácil, pois a mesma atividade, pode ser considerada I&D ou não, dependendo do contexto, designadamente, se é desenvolvida, exclusiva ou principalmente, no âmbito de projetos de I&D.

2.1.4 Estatísticas de I&D

A OCDE, através do projeto *microBeRD*¹⁰, procede à recolha sistemática de informação sobre o investimento em I&D, a nível internacional, de forma a determinar o impacto do apoio do Estado no

⁹ Serviços de informação científica e técnica, ensaios e normalização, estudos de viabilidade, atividades rotineiras de desenvolvimento de software, atividades prévias à produção industrial, modificações ao processo de fabrico, entre outros.

¹⁰ Microdata-Based Evidence on The Impact of Public Support for Business R&D.

investimento realizado pelas empresas em I&D. Relativamente a Portugal, a informação divulgada pela OCDE¹¹, refere que:

- Entre 2006 e 2018, o apoio do Estado ao investimento das empresas em I&D, em percentagem do PIB, aumentou 0,14 pontos percentuais e a intensidade de I&D empresarial aumentou de 0,44% para 0,69%;
- Em 2018, o apoio do Estado ao investimento das empresas em I&D, representava 0,21% do PIB, sendo que os incentivos fiscais a I&D representaram 81% do total desse apoio.

Em termos nacionais, a DGEEC recolhe, através do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN), informação sobre os recursos humanos e financeiros afetos a atividades de I&D, de acordo com metodologias definidas no quadro de organismos internacionais (OCDE e EUROSTAT), tendo como referência o manual de Frascati.

O quadro infra apresenta a evolução da despesa em atividades de I&D realizada pelo setor Empresas¹², no período 2015-2020¹³:

Quadro 3 – Despesa com atividades de I&D no setor empresas

Despesa I&D	Milhares de euros							Δ 2015-2020
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	
Despesa intramuros (a):								
Fundos próprios	894,90	1 004,07	1 140,34	1 242,62	1 385,22	1 612,56	7 279,71	80,2%
Fundos de entidades nacionais	91,31	72,20	88,20	115,23	116,68	160,19	643,80	75,4%
Fundos de entidades estrangeiras	50,32	80,20	74,94	66,74	68,61	70,81	411,62	40,7%
Total	1 036,53	1 156,47	1 303,48	1 424,58	1 570,51	1 843,56	8 335,13	77,9%
Despesa extramuros (b):								
Contratação de I&D	168,03	215,44	198,02	254,02	207,62	233,23	1 276,37	38,8%
Financiamento de I&D	17,19	4,54	17,52	80,80	169,66	350,29	640,01	1 937,6%
Total	185,22	219,99	215,54	334,83	377,29	583,52	1 916,37	215,0%

(a) Despesas relativas a atividades de I&D executadas pela empresa.

(b) Montantes despendidos com a contratação de atividades de I&D de outras entidades e com o financiamento de atividades de I&D a outras entidades.

Fonte: IPCTN - DGEEC

Da análise destes dados releva-se que o total das despesas relativas a atividades de I&D executadas pelas empresas (intramuros) ascendeu a 8,3 M€, tendo registado um acréscimo de 78% no período de cinco anos.

No que se refere à despesa extramuros, nomeadamente, a contratação de atividades de I&D e o financiamento de atividades de I&D a outras entidades, verifica-se, em idêntico período, um aumento mais significativo (215%), destacando-se o acréscimo de 1.938% nas despesas com o financiamento de I&D.

¹¹ "R&D Tax Incentives: Portugal, 2020", www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-portugal.pdf, Directorate for Science, Technology and Innovation, March 2021.

¹² Restantes Setores: Ensino Superior, Estado e Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos.

¹³ Importa referir que, como nem todas as empresas respondem ao IPTCIN, o valor real da despesa será superior.

Segundo a informação prestada pela DGEEC, em 2017, o valor de participação em FCR declarado pelas empresas, representava 16% (2,8 m€) do montante total de financiamento extramuros em I&D e, em 2020, o montante investido em UP (304,75 m€) representou 87% desse financiamento.

Dado que as empresas que participam em FCR para I&D (associados ao SIFIDE), devem considerar o valor da subscrição no fundo na rubrica despesas extramuros, podemos associar este acréscimo com o aumento do valor das despesas com contribuições para fundos o qual, entre 2017 e 2020, aumentou de 11 M€ para 406 M€ (*vide* quadro 3 do **Anexo 1**).

Em suma, quer as fontes internacionais, quer nacionais, atestam a tendência de aumento do investimento das empresas em I&D, salientando-se, em termos nacionais, a evolução recente e muito significativa da despesa com o financiamento de I&D.

2.2 Valores de Despesa Fiscal e perfil de beneficiários

Em linha com os dados estatísticos analisados supra, a informação constante da Conta Geral do Estado (CGE) de 2020 revela um significativo acréscimo da despesa fiscal com o SIFIDE no período 2017-2020, (189%), bem como o aumento do peso relativo desta despesa no total da despesa fiscal em IRC (de 17% para 24%):

Quadro 4 - Evolução da despesa fiscal com o SIFIDE (2017-2020)

Milhões de euros

Ano	Valor da despesa fiscal com SIFIDE	% no total da despesa fiscal em IRC
2017	137,20	16,8%
2018	194,40	15,8%
2019	211,20	20,5%
2020	396,40	23,7%

Fonte: CGE – 2020

Observa-se o assinalável aumento da despesa fiscal de 2019 para 2020 (de 211,20 M€ para 396,40 M€ - 88%), valor que representou um desvio de 222,7 M€ (128%) face ao previsto no Orçamento do Estado de 2020, de 173,7 M€.

Esta evolução deve-se, principalmente, ao acréscimo registado no número de candidaturas (98%) e no valor das despesas elegíveis relativas à subscrição de UP de fundos associados ao SIFIDE (91% - de 222,17 M€ para 405,98 M€) - *vide* quadro 3 do **Anexo 1**.

Por oposição à evolução do SIFIDE, em 2020, destaca-se a redução dos restantes BF ao investimento, previstos no CFI, designadamente os BF Contratuais ao Investimento, em 37,90 M€ (-75,4%), o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento, em 10,90 M€ (-5,2%), e a Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos, em 9,70 M€ (-101,7%)¹⁴.

¹⁴ *Vide* Quadro A6 – Despesa Fiscal em IRC, CGE 2020.

O quadro infra apresenta os valores declarados pelos SP quanto as deduções à coleta imputáveis ao SIFIDE, relativamente ao período de tributação de 2017-2020, cujo aumento terá um impacto significativo na despesa fiscal relevada na CGE nos próximos anos¹⁵:

Quadro 5 – Valores declarados e relativos ao SIFIDE nos períodos de tributação de 2017-2020

Milhões de euros

Ano	N.º Total Beneficiários (a)	Valor Total	% Total BF em sede de IRC	Valor deduzido pelos 10 maiores beneficiários	% Total deduzido SIFIDE
2017	873	109,45	10,1%	33,27	30,4%
2018	974	135,75	14,9%	31,64	23,3%
2019	1 498	255,33	16,7%	49,63	19,4%
2020	2 145	326,53	32,1%	50,46	15,5%

(a) SP de IRC que declararam BF de valor igual ou superior a 1.000,00 euros

Fonte: Portal das Finanças – Dados da Modelo 22

Resulta da análise dos dados o sucessivo aumento do número de beneficiários do SIFIDE, da representatividade desta despesa no conjunto dos BF em sede de IRC, bem como a elevada concentração dos valores deduzidos no âmbito do SIFIDE num reduzido número de beneficiários, com os 10 maiores a representar em 2020, cerca de 16% da despesa fiscal (50,46 M€ em 326,53 M€).

O quadro infra evidencia, para o ano de 2020, os valores declarados pelos 10 maiores beneficiários:

Quadro 6 – Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários do SIFIDE no exercício de 2020

Milhões de euros

Empresas do grupo com dedução SIFIDE	Saldo de anos anteriores	Valor atribuído no ano	Valor deduzido no ano	Saldo transitado	
	8	0,11	11,28	11,39	0,00
	4	4,01	6,59	9,43	1,17
	2	8,11	0,00	6,08	2,03
	4	45,73	0,00	4,64	41,09
	34	8,48	35,87	4,10	40,24
	10	0,00	3,31	3,31	0,00
	2	1,89	2,48	3,20	1,17
	n/a	1,20	1,85	3,05	0,00
	3	0,00	2,77	2,77	0,00
	n/a	0,00	2,49	2,49	0,00
	67	69,53	66,63	50,46	85,70

Fonte: Portal das Finanças

Da análise do quadro resulta que, cerca de 73% do valor total deduzido por estas empresas em 2020 (50,46 M€) respeita a benefícios acumulados em anos anteriores (69,53 M€), pelo que o impacto do valor dos benefícios atribuído em 2020 (66,63 M€) será refletido em termos de dedução nos próximos anos (vide Anexo 2).

¹⁵ Observa-se que, no Relatório da Despesa Fiscal 2020 e por reporte ao período 2018-2020, o valor da despesa com o SIFIDE mantém-se relativamente estável, rondando, em média, os 254 M€, o que poderá dever-se ao facto de se tratar de valores estimados.

Entre os principais beneficiários encontra-se o grupo ██████████ (4,1 M€), do qual fazem parte 10 empresas que detêm o FCR ██████████ (vide detalhe no Anexo 3, da Informação n.º 618/2021).

Estas empresas investiram individualmente 3 M€, valor que lhes permitiu maximizar o BF no montante de 2,48M€¹⁶. Importa referir que, como estas empresas são tributadas pelo regime especial de tributação de grupos de sociedades (RETGS), o BF será deduzido no âmbito da coleta do grupo, beneficiando outras empresas que não financiaram atividades de I&D. A subscrição das UP deste fundo, efetuada em 2020, permitirá ao grupo deduzir nos próximos exercícios cerca de 25 M€.

Como salientado na Informação n.º 618/2021, o concreto impacto na despesa fiscal, nos próximos anos, é de difícil antecipação, atendendo à possibilidade de reporte do crédito fiscal por oito anos, associada à incerteza no valor da coleta das empresas.

2.3 Procedimentos realizados pela ANI

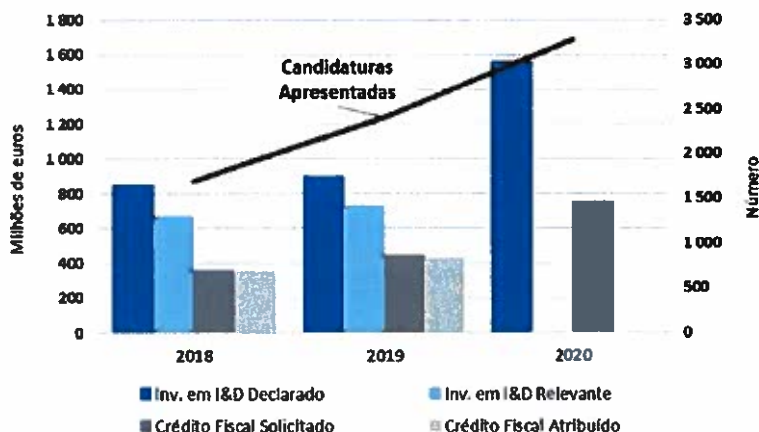
2.3.1 Análise de candidaturas - Caracterização estatística

Segundo o Relatório de Gestão e Contas de 2019 da ANI, “o SIFIDE tem um papel muito relevante no âmbito dos mecanismos de financiamento que visam estimular o investimento empresarial em matéria de I&D, representando mais de 50% do volume de apoios dos instrumentos geridos pela ANI”, que abrangem os incentivos financeiros atribuídos ao abrigo do Portugal 2020 e do Horizonte 2020.

A relevância do SIFIDE constata-se pelo aumento no número de candidaturas apresentadas, principalmente nos dois últimos anos, e pelo crescimento sustentado, quer em termos de despesas de I&D, quer em termos do crédito fiscal atribuído, conforme resulta do gráfico *infra* e, em detalhe, do Anexo 3:

¹⁶ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 38.º do CFI: 3M€ * 32,5% (taxa base) + 1,5M€ (limite taxa incremental).

Gráfico 1 – Evolução das candidaturas relativas aos exercícios de 2018 a 2020



Fonte: ANI

Assim, verifica-se que, para os exercícios 2018, 2019 e 2020 foram apresentadas à ANI 7.381 candidaturas, que representaram um volume de investimento em I&D de 3.302,22 M€, correspondente à solicitação de crédito no valor de 1.536,99 M€. Para o exercício de 2020 foram apresentadas 3.283 candidaturas, o que corresponde a um acréscimo de 94%, relativamente ao ano de 2018 (1.690 candidaturas).

O investimento em I&D aumentou 84% (de 847,06 M€, em 2018 para 1.558,02 M€, em 2020) e, conseqüentemente, o crédito solicitado aumentou de 354,42 M€, em 2018, para 745,42 M€, em 2020, o que representa um acréscimo de 110%.

No período de 2018 a julho de 2021 foram aprovadas 5.828 candidaturas, relativas aos exercícios de 2015 a 2019 apresentadas por 2.872 empresas, que realizaram investimento relevante em I&D¹⁷ no valor de 2.183,38 M€, na sequência do qual obtiveram um crédito fiscal no montante de 1.147,72 M€ (vide Anexo 3).

O crédito fiscal atribuído concentrou-se, fundamentalmente, em empresas do setor de atividade das indústrias transformadoras (cerca de 45%), do setor das atividades de informação e comunicação com 15% e do comércio por grosso e a retalho/reparação de veículos, que representa 11% (vide Gráfico 2).

¹⁷ Excluída a participação financeira do Estado a fundo perdido, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º do CFI.

Gráfico 2 – Crédito fiscal atribuído por setor de atividade



Fonte: ANI

Gráfico 3 – Crédito fiscal atribuído por divisão de atividade



A análise por divisão de cada setor de atividade permite ainda observar a maior significância do crédito fiscal atribuído à “Consultoria e programação informática e atividades relacionadas”, cerca de 10%, “Comércio por grosso, exceto de veículos” (7%), “Fabricação de produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas” (6%) e “Indústrias alimentares” (4%), que, no seu conjunto, não ultrapassam 27% do total (*vide* Gráfico 3).

2.3.2 A atribuição do benefício

As candidaturas apresentadas para os exercícios de 2017 e 2018 processavam-se através do preenchimento de um formulário eletrónico disponibilizado na página da internet do SIFIDE, após registo prévio, sendo que a formalização da candidatura só era efetivada através do envio, por correio, de requerimento devidamente assinado.

Até 2018, a análise das candidaturas era efetuada com recurso à contratação de peritos, a quem cabia a avaliação das candidaturas na sua vertente técnica e, sempre que necessário, o processo de alegações contrárias à decisão de reprovação das mesmas. Segundo o Relatório de Gestão e Contas da ANI, de 2018, a análise das candidaturas envolveu, nesse ano, 94 peritos.

Com a cessação de funções da Comissão Certificadora do SIFIDE, em 2018, foi transferida para a ANI a competência para certificação das atividades de I&D e reconhecimento do benefício, tendo o Conselho de Administração deliberado a criação e nomeação de uma Comissão Técnica (CT) para cumprimento das competências atribuídas à ANI no âmbito do SIFIDE, a qual integra 3 membros pertencentes à Unidade de Incentivos Fiscais da ANI, que, desde 2019, de acordo com as suas competências técnicas procedem individualmente à análise e avaliação das candidaturas, e, em conjunto, à sua aprovação.

A partir de 2020 e com aplicação aos exercícios fiscais de 2019 e seguintes, a ANI passou a utilizar como apoio à gestão das candidaturas uma nova ferramenta informática - Portal SIFIDE - onde é registada a informação dos projetos, nomeadamente, as suas características, o montante das despesas elegíveis e o montante do incentivo fiscal concedido.

Este sistema permitiu desmaterializar todo o processo e evidenciar a tramitação processual desde a apresentação da candidatura até a aprovação do crédito fiscal, facilitando e agilizando o processo e a comunicação com as empresas.

A candidatura deve ser acompanhada de um conjunto de documentos, sendo que não é necessário apresentar qualquer documento justificativo da despesa, bastando que sejam preenchidos os quadros constantes do formulário de candidatura e enviado um ficheiro *excel* com a descrição e valor das despesas de I&D por categorias (v.g. pessoal, funcionamento).

A decisão da CT é suportada por uma Ficha de Avaliação onde consta a apreciação final sobre a candidatura. A aprovação parcial ou reprovação de qualquer candidatura inclui a identificação dos projetos/atividades a excluir e a fundamentação da decisão da Comissão.

Para suporte ao processo de decisão, a ANI dispõe de um manual de procedimentos, ainda elaborado pela Comissão Certificadora, em 2015, onde consta uma descrição sucinta do processo administrativo da candidatura. Este manual define a metodologia para o processo de avaliação técnica, o qual tem como referência os termos acordados internacionalmente no âmbito da OCDE, que constituem a base de referência para a elegibilidade das atividades de I&D.

Verifica-se, porém, que este manual não discrimina todos os procedimentos a aplicar à tramitação e gestão de candidaturas ao SIFIDE, para cada fase do processo, com a descrição das tarefas, bem como dos respetivos responsáveis.

Acresce que a descrição do processo de decisão, surge em mapas de fluxos que esquematizam o encadeamento das tarefas relativas à tramitação e gestão de uma candidatura, bem como a troca de informação com as entidades envolvidas no processo, mas cuja informação é manifestamente insuficiente.

2.3.3 O reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D

O reconhecimento de idoneidade para a prática de atividades de I&D compete à ANI, que certifica a competência da entidade na realização de atividades em determinados domínios técnico-científicos.

As entidades interessadas em obter o reconhecimento devem submeter a candidatura, no Portal SIFIDE, na qual devem caracterizar os projetos realizados, bem como apresentar documentação que ateste as áreas de atuação em que a empresa quer ser reconhecida, a qual é emitida por entidades públicas do Sistema Científico e Tecnológico¹⁸, que atuem nos domínios de competência científica e tecnológica da empresa.

Após a apresentação dos documentos é realizada uma reunião com os responsáveis da empresa, sendo depois reconhecida a idoneidade pela CT.

Do total de entidades reconhecidas para a prática de atividades de I&D desde 1998 (356), 174 (49%) obteve esse reconhecimento no período 2017-2020 – *vide* quadro seguinte:

¹⁸ Universidades, Laboratórios de Estado Associados, Unidades de I&D e outras infraestruturas tecnológicas.

Quadro 7 – N.º de entidades com o reconhecimento para a prática de atividades de I&D

	N.º de entidades reconhecidas				Total	N.º Total entidades	% entidades reconhecidas em 2017-20
	2017	2018	2019	2020			
Entidades com sede fora do TN	1	1	9	8	19	57	33%
Entidades com sede ou estabelecimentos estáveis em TN	4	33	53	65	155	299	52%
Total	5	34	62	73	174	356	49%

Fonte: ANI

Salienta-se que, no ano de 2020, foram reconhecidas 73 entidades (20% do total) evolução que, de acordo com o Relatório de Gestão e Contas de 2020 da ANI, está associada ao facto de ser necessário que as empresas sejam reconhecidas na prática de atividades de I&D, para serem elegíveis para investimento por parte dos FCR (cfr. al. f) do artigo 37.º do CFI).

Observa-se que não existe um manual de procedimentos que discrimine quais os procedimentos de reconhecimento, as fases do processo, a descrição das tarefas ou os respetivos responsáveis.

2.3.4 Controlo realizado pela ANI

A ANI considera que exerce uma função técnica e especializada na certificação das despesas de I&D, pelo que, conforme consta dos próprios certificados emitidos, apenas efetua uma recomendação no sentido de ser atribuído um crédito fiscal de determinado valor, razão pela qual considera que qualquer auditoria com base documental deve ser realizada pelos serviços competentes da AT.

Porém, o CFI prevê a intervenção da ANI enquanto entidade de controlo das entidades beneficiárias do SIFIDE, sendo que, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do artigo 40.º “A dedução (...) deve ser justificada por declaração comprovativa (...) de que as atividades exercidas ou a exercer correspondem efetivamente a ações de investigação ou desenvolvimento, dos respetivos montantes envolvidos (...) do cálculo do acréscimo das despesas em relação à média dos dois exercícios anteriores e de outros elementos considerados pertinentes”, emitida ANI e que, as entidades devem disponibilizar as informações solicitadas por esta entidade e aceitar submeter-se às auditorias tecnológicas que vierem a ser determinadas, de modo a aferir o cumprimento das condições da concessão do incentivo, qualquer que seja a sua natureza.

Observa-se que, desde 2015, ano em que a Comissão Certificadora procedeu a 29 auditorias, no âmbito do Inquérito à Valorização de Resultados para projetos concluídos desde 2012, que não se realizam auditorias desta natureza, devido a constrangimentos financeiros e falta de recursos.

Neste contexto, importa que a ANI institua mecanismos de análise de risco, aproveitando as funcionalidades dos seus sistemas de gestão de incentivos, de forma a identificar situações irregulares, para efeitos da realização de auditorias tecnológicas.

É, todavia, de salientar que, recentemente, na sequência do aumento das candidaturas de participantes em fundos de investimento, a ANI procedeu à recolha de informação sobre os resultados dos projetos,

bem como sobre os investimentos realizado pelos FCR, para efeitos de monitorização e acompanhamento, os quais prevê iniciar brevemente.

2.3.5 Resultados dos testes substantivos e de conformidade

Para aferir da intervenção da ANI, seleccionámos, de acordo com vários critérios de risco, designadamente, a tipologia das despesas e a sua materialidade¹⁹, bem como o estado das candidaturas, uma amostra não estatística de 32 candidaturas com a seguinte composição:

- Com despesas relativas a aquisições de ativos fixos tangíveis, participação de dirigentes e quadros na gestão e contratação de atividades de I&D a terceiros (22);
- Com despesas relativas a ações de demonstração superiores a 100 m€ (2) ou despesas com patentes superiores a 70 m€ (2);
- Não aprovadas com crédito fiscal solicitado superior a 500 m€ (3);
- Relativas ao exercício de 2018 e em avaliação a 31/12/2020 (3).

O quadro infra apresenta uma síntese da análise efetuada às candidaturas da amostra, que envolveram mais de 61 M€ de despesas elegíveis²⁰ e deram origem a 24 M€ de incentivos fiscais (*vide Anexo 4*).

Quadro 8 – Candidaturas analisadas pela IGF

	Milhões de euros		
	Aprovadas	Não aprovadas	Em avaliação
N.º Candidaturas	26	3	3
N.º SP	17	3	3
N.º projetos	399	22	18
N.º projetos financiados e/ou continuidade	314	0	12
Despesas declaradas pelas empresas	85,87	2,86	2,02
N.º projetos não elegíveis	12	22	-
Decisões de aprovação após audiência prévia/reclamação	10	3	-
Subsídios	12,67	-	-
Despesas apuradas pela Comissão Técnica	74,55	-	-
Crédito Fiscal Atribuído	24,04	-	-

Fonte: ANI

Da análise do quadro resulta que:

- 38% das candidaturas aprovadas (10) foram objeto de reanálise, após audiência prévia ou reclamação;
- O valor das despesas validadas pela CT ascende a 74,55 M€, o que corresponde a cerca de 88% das despesas apresentadas pelas empresas;
- O número de projetos não elegíveis não é significativo (12 em 399);

¹⁹ Para o efeito solicitamos à ANI listagem das candidaturas aprovadas / não aprovadas a partir de 01/01/2018, bem como as que ainda se encontravam em avaliação a 31/12/2020.

²⁰ Despesas apuradas pela Comissão, menos o valor dos incentivos financeiros (subsídios).

- Uma percentagem elevada de projetos era de continuidade e/ou financiados, o que, de acordo com a metodologia seguida pela CT, não justifica uma análise mais intensiva/detalhada.

Salientam-se ainda os seguintes resultados da análise das candidaturas que integraram a amostra:

- A pendência das candidaturas relativas ao exercício de 2018 devia-se ao facto de as empresas não terem apresentado elementos que justificassem a elegibilidade das despesas com a subscrição de UP, tendo sido, entretanto, aprovadas parcialmente;
- Não existe evidência da verificação da informação que consta na candidatura quanto aos subsídios atribuídos às empresas, nomeadamente, medida de apoio, data de aprovação, investimento elegível e fundo perdido contratualizados;
- Em 3 candidaturas²¹ não foi elaborada a ata de decisão da CT, segundo a ANI, por falta de recursos humanos, o que coloca questões relevantes ao nível da falta de fundamentação e da transparência da decisão;
- Existe risco de serem aprovadas despesas que não sejam de I&D, em projetos de continuidade e/ou financiados, na medida que não é efetuada uma análise intensiva/detalhada, pelo facto de já ter sido validada a componente de I&D “ab initio”;
- A justificação para a elegibilidade das despesas é pouco fundamentada, remete para os objetivos dos projetos e, de uma forma geral, principalmente nos projetos dos anos de 2018 e 2019, não existe evidência dos motivos pelos quais as atividades apresentadas se enquadram no âmbito da I&D e os projetos são considerados elegíveis, v.g. a descrição do elemento apreciável de novidade que tenha contribuído para a aquisição de conhecimentos não dominados pelas entidades do setor ou a incerteza científica ou tecnológica que foi resolvida pela empresa.

Em nossa opinião, os montantes envolvidos e a especificidade e complexidade das atividades de I&D justificam uma estrutura de análise mais robusta e sustentada por parte da ANI.

De facto, a avaliação de aspetos relacionados com o estado da arte no domínio técnico-científico relativo ao objeto a investigar e desenvolver, a incerteza científica/tecnológica que o projeto procurou resolver, a justificação da medida em que as soluções encontradas não poderiam ser desenvolvidas por outra empresa exige técnicos especializados com conhecimentos e competências nos domínios técnicos em questão e no setor de atividade onde a empresa opera, para que a decisão seja devidamente fundamentada.

2.4 Controlo tributário do SIFIDE

2.4.1 Valores declarados pelos SP

O SIFIDE funciona como um benefício de reconhecimento automático, uma vez que, não obstante a necessidade de validação por parte da ANI, a AT não produz qualquer ato administrativo de reconhecimento dos pedidos e os SP podem utilizar, desde logo, o crédito fiscal na declaração de

²¹ Candidaturas de 2019: [REDACTED]

rendimentos respeitante ao exercício em que foram adquiridos, mesmo que a ANI ainda não tenha validado o valor do mesmo.

Conforme já referido, o SIFIDE representa uma parcela significativa dos benefícios por dedução à coleta em sede de IRC, pelo que, ainda que o regime legal não defina competências à AT na atribuição deste benefício, a mesma deve exercer um adequado controlo desta despesa, atentas também as suas atribuições de exercício da ação de inspeção tributária e aduaneira.

O quadro *infra* apresenta os valores declarados pelos SP no Anexo D das declarações Modelo 22 dos exercícios de 2017 a 2020, relativamente ao SIFIDE:

Quadro 9 – Valor do SIFIDE declarado em sede de IRC nos anos 2017-2020

Milhões de euros

Exercício	Número de SP		Valor declarado		
	Com crédito no período	Com dedução no período	Crédito do período	Dedução do período	Saldo transitado
2017	1 177	1 315	231,04	186,22	401,87
2018	1 461	1 539	340,02	268,89	443,07
2019	1 814	2 067	445,69	345,41	504,25
2020	1 521	2 190	387,25	319,68	448,55
Total	3 444	3 500	1 404,00	1 120,18	-

Fonte: AT - Anexo D da Modelo 22

(a) Foi considerado o número de SP que apresentaram Anexo D, em pelo menos um dos exercícios considerados.

Da análise resulta que, no período referido, 3.444 SP obtiveram um crédito fiscal de 1.404 M€, sendo que 3.500 SP deduziram à coleta 1.120,18 M€ (68% da totalidade dos BF deduzidos à coleta no período em causa). Considerando os saldos acumulados em anos anteriores, transitou, para os exercícios seguintes, o valor de 448,55 M€.

2.4.2 Controlo realizado pelos Serviços da AT

2.4.2.1 Direção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (DSIRC)

A DSIRC recebe da ANI, até ao fim do mês de fevereiro de cada ano, a identificação dos beneficiários e do montante das despesas consideradas elegíveis reportadas ao ano anterior e, posteriormente, envia essa informação à DSCPIT para efeitos de análise de risco e de fiscalização pela Inspeção Tributária (IT) dos valores deduzidos à coleta pelos SP.

Apesar de já existir uma conta-corrente para o SIFIDE para controlo da utilização deste BF²², a validação automática dos valores declarados pelos SP ainda não ocorre, pelo facto de ainda estar em curso o processo de carregamento da informação declarativa constante no quadro 07 do anexo D da modelo 22 dos anos de 2018 e seguintes.

²² Pretende-se que esta conta-corrente guarde a informação sobre o BF desde o ano da sua obtenção (ano da dotação) até à sua total dedução ou caducidade, ou seja, deve permitir controlar o ciclo de vida do benefício.

As regras de validação existentes (locais) asseguram o correto preenchimento das declarações através da verificação aritmética dos saldos iniciais indicados na declaração do período com os saldos finais das declarações do período anterior.

A implementação de regras de validação central, com base na referida conta corrente, permitirá assegurar, no momento de liquidação, um maior controlo na utilização deste BF.

2.4.2.2 Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária

A DSCPIT compara os dados das candidaturas (crédito fiscal solicitado, crédito fiscal atribuído), remetidos pela DSIRC com os dados do anexo D e do quadro 10 da Modelo 22 e, mediante critérios previamente definidos, atribui a cada situação uma pontuação, de acordo com o respetivo risco.

A classificação do risco associada aos SP que beneficiaram do SIFIDE no período 2014-2019 consta no quadro *infra* e resulta da análise de risco efetuada nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2021, respetivamente, para os anos fiscais de 2014/2015, 2016, 2017 e 2018/2019:

Quadro 10 – Risco associado aos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE no período 2014-2019

Risco	2014/2015		2016		2017		2018/2019	
	N.º SP	% total	N.º SP	% total	N.º SP	% total	N.º SP	% total
Elevado	128	11%	277	21%	85	6%	546	17%
Médio	727	63%	461	35%	677	45%	1 328	41%
Baixo	297	26%	561	43%	749	50%	1 399	43%
Total	1 152	100%	1 299	100%	1 511	100%	3 273	100%

Fonte: DSCPIT

Da análise do quadro resulta que o número de SP classificados com risco baixo é significativo, tendo representado 43% das situações em 2016, 2018/2019 e 50% em 2017.

Relativamente à seleção realizada em 2021, que incidiu sobre os exercícios fiscais de 2018 e 2019, foram utilizados os seguintes critérios:

- i. Comparação entre os créditos atribuídos/solicitados no âmbito do SIFIDE e os valores declarados no período;
- ii. Avaliação de incongruências no valor do saldo da conta corrente;
- iii. Verificação de situações das deduções dos créditos a que o sujeito passivo tem direito, ao longo dos vários anos;
- iv. Verificação das situações em que as deduções dos créditos são diferentes dos valores declarados pelo SP, ao longo dos vários anos;
- v. SP com candidaturas de 2018 e/ou 2019 por concluir e que declararam o valor do crédito fiscal solicitado;
- vi. Verificação das situações em que houve dotação e/ou dedução quando as candidaturas de 2018 e/ou 2019 ainda não foram aprovadas;
- vii. Verificação da coerência da dedução à coleta quando existem outros BF.

Na sequência dos resultados obtidos, foram criadas ações na atividade “Controlo dos BF SIFIDE – anos de 2018/2019”, para os SP classificados com risco elevado (546), tendo sido enviada a informação dos SP

classificados com risco médio (1.328) para que as unidades orgânicas (UO) possam realizar os procedimentos que considerem adequados, salientando-se que, ao tempo das verificações, ainda não tendo sido iniciadas ações neste âmbito.

Observa-se que, nos anos anteriores, tinham sido criadas também ações a nível central para os SP classificados de risco médio e a informação relativa ao SP de risco baixo foi remetida às respetivas UO, para análise.

2.4.2.3 Unidade dos Grandes Contribuintes

Na sequência do Despacho n.º 509/2020, do SEAAF, que solicitou à AT a realização de procedimentos inspetivos com critérios de seleção dirigidos a beneficiários do SIFIDE, foram planeadas e iniciadas pela UGC, no ano de 2021, ações inspetivas a entidades beneficiárias do SIFIDE que, nos períodos de tributação de 2018 e 2019 declararam valores materialmente relevantes, bem como a fundos de investimento, cuja subscrição/aquisição de UP se enquadrariam na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

Das situações analisadas pela UGC, destacam-se as seguintes:

- O investimento por parte de um Fundo em empresas não reconhecidas pela ANI²³. Em relação a esta situação, a UGC considerava que, à data da subscrição das UP, o quadro legal não previa qualquer penalização para os fundos que investissem em entidades não certificadas pela ANI, pelo que, como os participantes cumpriram o pressuposto do benefício, designadamente, a aquisição de UP de fundos elegíveis nos termos da alínea f) do n.º 1 artigo 37.º do CFI, a UGC não perspetivava a realização de correções²⁴;
- Uma operação de aumento de capital numa entidade reconhecida pela ANI como Centro de Interface, integrando o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, que envolvia empresas pertencentes ao mesmo grupo económico, com um impacto mais elevado na dedução à coleta do grupo, tributado pelo RETGS.

No que se refere aos FCR, estavam em curso 27 procedimentos inspetivos, especificamente direcionados a 13 Fundos, com o intuito de conhecer a atividade e funcionamento destas entidades, nomeadamente, com vista a uma melhor identificação de eventuais situações de risco, em sede de procedimentos de inspeção aos SP beneficiários do SIFIDE.

Por fim, importa referir que a UGC considera que, tendo a declaração emitida pela ANI o valor das despesas elegíveis, a AT não deve efetuar correções com base em eventuais divergências face às análises e/ou quantificações realizadas por aquela entidade.

De acordo com a UGC, a obtenção da declaração produz efeitos imediatos na esfera jurídica dos SP, constituindo o valor das despesas aceites, o valor do benefício ao qual o SP pode aceder, cuja validação

²³ Esta situação foi também identificada pela IGF, com base na análise da informação fornecida pelas empresas [REDACTED]

²⁴ Importa referir que, até 31/12/2018, a idoneidade em matéria de I&D era reconhecida por despacho membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia, do emprego, da educação e da ciência.

resulta de um procedimento administrativo autónomo que, devido à sua especificidade técnica, não pode ser desenvolvido junto da AT.

Face às atribuições da ANI e da AT e, independentemente do entendimento que as entidades possam ter, importa que, das respetivas intervenções, resulte que as despesas sejam auditadas, quer do ponto de vista quantitativo (do respetivo valor), quer da sua tipologia/natureza (qualificação enquanto despesas de I&D).

2.4.2.4 Direções de Finanças

No âmbito do controlo tributário aos SP que efetuaram deduções à coleta por via do SIFIDE a maioria das direções de finanças (DF) - 70% - indicou ter realizado ações especificamente direcionadas ao controlo de situações de risco relacionadas com o SIFIDE²⁵, com base na seleção da DSPCIT²⁶.

Acresce que duas DF (Leiria, Santarém) referiram também ter realizado, por sua iniciativa, diversas ações inspetivas com a finalidade de verificar o cumprimento das obrigações fiscais decorrentes da utilização de BF de dedução à coleta, estando em causa, entre outros, o SIFIDE.

No quadro *infra* consta o número de ações relacionadas com o controlo de situações de risco associadas ao SIFIDE, e respetivas correções, concluídas no período 2017-2020, salientando-se que o valor médio das correções por ação não é expressivo (cerca de 23 m€):

Quadro 11 – Ações de controlo de situações de risco relacionadas com o SIFIDE concluídas no período 2017-2020

U.O	Nº ações	Milhares de euros
		Valor das Correções
BRAGA	91	5 595,4
BRAGANCA	6	0,0
COIMBRA	36	3,9
EVORA	23	60,4
FARO	5	28,9
GUARDA	5	0,0
LEIRIA	83	2 517,2
LISBOA	162	2 584,9
PORTO	30	334,9
SANTAREM	34	159,5
SETUBAL	27	524,9
VILA REAL	5	0,0
VISEU	3	0,8
UGC	2	0,0
Total	512	11 810,9

Fonte: DSPCIT

²⁵ Esta resposta foi obtida na sequência de envio de inquérito por questionário às 21 DF. Este questionário foi estruturado em 2 partes: procedimentos de controlo e resultados do controlo e foi respondido por 20 DF.

²⁶ Designadamente ações com os códigos de atividade específicos para análise ao SIFIDE: 111-04 Controlo dos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE (I&D); 117-06 Controlo dos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE 2015; 121-09 Controlo dos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE 2016; 124-02 Controlo dos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE 2017.

A maioria das DF (80%) classifica o nível de risco de incumprimento tributário associado ao SIFIDE (tendo em conta a probabilidade da sua ocorrência e o seu impacto) como “muito baixo” ou “baixo” (9 DF e 7 DF, respetivamente). Isto porque, de um modo geral, não são identificadas situações anómalas materialmente relevantes, relacionadas com SIFIDE, o que origina um baixo nível de correções tributárias.

O facto de a dedução à coleta estar suportada por uma declaração comprovativa emitida pela ANI²⁷ mitiga, desde logo, o nível de risco de incumprimento tributário, pois, grande parte dos requisitos exigidos para utilização do SIFIDE são validados, *a priori*, por aquela entidade, principalmente, ao nível das aplicações relevantes elegíveis.

As situações de maior risco prendem-se com a alteração no valor do crédito fiscal, pelo facto da ANI não considerar, em parte ou na sua totalidade, as despesas elegíveis.

De facto, tal como já referido, o SP tem direito à dedução do crédito solicitado a partir do momento que é emitido o comprovativo de candidatura e mesmo antes do início da análise do processo pela ANI. Na circunstância da análise da ANI concluir por um valor de crédito diferente, o SP terá que repor o montante indevidamente deduzido.

Relativamente aos procedimentos e metodologias de controlo verifica-se que, de uma forma geral, a IT se limita a validar que os montantes deduzidos correspondem aos montantes atribuídos; o valor dos saldos quando o benefício não é totalmente utilizado; as condições para beneficiar da dedução (cfr. Artigo 39.º CFI) e a exclusividade do benefício (cfr. Artigo 42.º do CFI)²⁸.

Nas respostas remetidas as DF enumeraram os seguintes constrangimentos a um eficaz controlo tributário:

- O facto de a informação recebida da ANI não se encontrar disponível nas aplicações centrais e apenas ser disponibilizada por via dos projetos centrais de seleção, o que impossibilita a análise do SIFIDE no âmbito da concretização de procedimentos de inspeção em curso;
- As disposições relativas ao RETGS, uma vez que é necessário aferir se a dedução à coleta é originária (ou não) de período anterior à entrada da sociedade beneficiária no seio do perímetro fiscal de aplicação do regime, bem como disposições relativas às entidades com período especial de tributação²⁹;
- A inexistência de uma conta corrente relativa à dedução dos BF, o que dificulta a análise em sede de prazos de caducidade, saldos não deduzidos, dotação e dedução de cada período, bem como ainda os valores que transitam para período(s) futuro(s).

No que concerne às eventuais melhorias que as DF consideram necessárias ao nível do controlo, destacam-se:

²⁷ Esta declaração integra o processo de documentação fiscal do sujeito passivo a que se refere o artigo 130.º do Código do IRC, nos termos do artigo 40.º do CFI.

²⁸ Apenas a DF de Braga refere a análise das despesas elegíveis, nomeadamente, das despesas com pessoal imputadas ao projeto.

²⁹ Estas entidades devem submeter a candidatura ao SIFIDE até ao último dia do sétimo mês seguinte à data do termo do período de tributação a que respeitam as despesas de I&D.

- A criação de uma conta corrente para controlo da dedução de crédito de imposto com base na informação fornecida pela ANI;
- A elaboração e divulgação de metodologias de análise dos BF, incluído o SIFIDE, de modo a uniformizar a atuação da IT a nível nacional.

Com vista a efetuar uma análise mais concreta dos resultados do controlo, selecionamos as ações inspetivas realizadas no âmbito da atividade de “Controlo dos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE – 2017” (188) e solicitámos informação às DF relativamente às 15 ações desta natureza (8%) onde foram efetuadas correções à matéria coletável no valor total de 2,98 M€ e ao imposto no valor de 1 M€ (vide Anexo 5).

O quadro *infra* apresenta uma síntese da análise efetuada, no que se refere aos motivos e resultados das ações, onde se verificaram correções diretamente relacionadas com o SIFIDE:

Quadro 12 – Resultado de ações de controlo dos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE – 2017

Motivo	N.º ações	Milhares de euros	
			Imposto em falta
Alteração do saldo a reportar	2		273,54
Divergências entre o crédito fiscal aprovado e o declarado	5		188,38
Despesas não elegíveis	1		6,92
Total	8		468,84

Fonte: DF/SIIT

Da análise do quadro resulta que só em oito ações foram efetuadas correções relacionadas com o SIFIDE no valor total de 469 m€, sendo que o motivo principal foram as divergências detetadas entre o crédito fiscal que constava na declaração da ANI e o valor declarado na Modelo 22 pelos SP (188 m€).

Em duas ações foram ajustadas as deduções à coleta em sede do SIFIDE, no período em causa e também nos períodos subsequentes, devido a correções à matéria coletável efetuadas pela IT no decorrer das ações, o que teve um impacto na coleta de 273 m€.

Observa-se que apenas numa ação realizada pela DF de Braga, a IT analisou a atividade de I&D desenvolvida pelo SP, solicitando evidências do resultado da mesma. Nessa ação foram identificadas as despesas elegíveis e analisados os elementos da contabilidade do SP, tendo-se verificado que o valor total das despesas com o pessoal com habilitações nível 4, era diferente do valor constante da declaração da ANI, facto do qual resultou a correção ao imposto liquidado (6,92 m€).

2.5 Situações irregulares na dedução à coleta

Considerando que ainda não eram conhecidos os resultados das ações mais recentes desenvolvidas pela UGC no âmbito do SIFIDE e face aos resultados obtidos nas ações de controlo em 2017 confrontámos os valores declarados no Anexo D da declaração Modelo 22, com o crédito fiscal atribuído em candidaturas ao SIFIDE referentes aos exercícios compreendidos entre 2017 e 2020³⁰.

³⁰ No total de 8.806 candidaturas.

Este procedimento permitiu identificar 157 situações potencialmente irregulares relativas aos valores declarados pelos SP, no total de 5,64 M€.

Assim, resultou desse cruzamento de informação que 148 SP declararam crédito fiscal no montante de 4.817,49 M€, sem que tivessem apresentado qualquer candidatura e 9 SP declararam crédito fiscal no montante de 828,45 M€, não obstante as suas candidaturas não terem sido aprovadas.

O quadro *infra* sintetiza as verificações efetuadas em 32 dessas situações³¹, que representam 78% do BF potencialmente indevido (4,43 M€):

Quadro 13 – Valores a corrigir pela AT quanto ao crédito fiscal declarado no período de 2017/2020

	N.º SP	Crédito fiscal declarado	N.º SP com crédito fiscal indevido	Crédito fiscal indevido	% Valor indevido	Milhares de euros	
						Valores a Corrigir pela AT	
						Dedução à Coleta	Saldo Transitado
Candidaturas Não Aprovadas	9	828,45	3	423,86	51%	172,99	203,84
Sem Candidatura (a)	23	3 604,68	13	1 659,06	46%	967,13	746,59
Total	32	4 433,14	16	2 082,92	47%	1 140,12	950,44

Fonte: ANI; Anexo D da Modelo 22.

^(a) Foram verificados, em cada um dos exercícios, os cinco anexos D com valores materialmente mais relevantes (20 situações), bem como os anexos D onde o somatório do crédito fiscal atribuído em anos anteriores era inferior ao valor declarado (3 situações).

Os testes substantivos realizados mediante consulta às bases de dados das candidaturas e a solicitação de informação adicional junto da ANI permitiram confirmar que, para cerca de metade dos SP (16), o crédito fiscal declarado era indevido (2,08 M€), por não existirem candidaturas ou as mesmas não terem sido aprovadas.

Desse montante, verificou-se que os SP, no período 2017-2020, deduziram indevidamente à coleta 1,14 M€, restando ainda 0,95 M€, para dedução em exercícios futuros, situações que devem ser objeto de análise e correção por parte da AT (*vide Anexo 6*).

Salienta-se que, estes valores de crédito fiscal indevido e de indevida dedução à coleta, resultam do exercício do contraditório por parte da AT e da realização de correções em algumas das situações que tinham sido identificadas em sede de projeto de relatório, as quais ascendiam, respetivamente, a 3,19 M€ de crédito fiscal indevido e a 1,84 M€ indevidamente deduzidos à coleta no período 2017-2020.

Considerando a materialidade de algumas das restantes situações em que, de acordo com a informação da ANI, não foram apresentadas candidaturas e que envolvem um crédito fiscal potencialmente indevido no valor global de 1,21 M€, deverão os serviços da AT proceder à respetiva verificação (*vide Anexo 7*).

³¹ No caso dos SP sem candidaturas foram verificados, em cada um dos exercícios, os cinco anexos D com valores materialmente mais relevantes (20 situações), bem como os anexos D onde o somatório dos créditos fiscais atribuídos em anos anteriores era inferior ao valor declarado (3 situações).

2.6 Fundos de investimento

2.6.1 Contributos para fundos destinados a financiar a I&D

Com o objetivo de avaliar o funcionamento do SIFIDE em matéria de dedução de despesas suportadas com contributos para fundos destinados a financiar a I&D, foi analisada a informação residente na base de dados da ANI e foi solicitada informação a um conjunto de sociedades de capital de risco relativamente aos fundos sob a sua gestão, cuja política de investimento fosse compatível com as condições estabelecidas na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

Conforme já referido no ponto 1.4., *supra*, foi produzida uma informação síntese autónoma sobre as contribuições para fundos destinados a financiar I&D, que incluiu os dados de caracterização estatística (do número, evolução e materialidade associada, em termos de crédito fiscal) e que permitiu concluir que, entre 2017 e 2020, o número de candidaturas apresentadas à ANI para atribuição do BF aumentou de 56 para 1.067 e o valor das despesas com contribuições aumentou de 11 M€ para 406 M€.

Foram, igualmente, identificados alguns aspetos críticos do funcionamento do SIFIDE, na utilização eficiente do incentivo e na prossecução dos seus objetivos, designadamente, quanto:

- a) à atribuição de crédito fiscal a projeto de I&D por via da execução (vertente direta), quando o mesmo já beneficiou do SIFIDE por via do financiamento (vertente indireta);
- b) aos prazos para a realização e concretização do investimento, os quais, face à realidade e prática constatadas são demasiado extensos e podem conduzir a maior morosidade na realização dos objetivos visados pelo regime;
- c) à ausência de limites no valor das contribuições para os fundos, o que acentua a já elevada atratividade deste investimento;
- d) à definição do conceito de empresa dedicada a I&D, que não permite o acesso de pequenas e médias empresas que ainda se encontram numa fase de desenvolvimento do negócio e/ou que ainda não registem vendas ou prestações de serviços, as quais podem apresentar maiores dificuldades de acesso a fontes de financiamento, mas que abrange grandes empresas, inclusivamente pertencentes a grupos económicos.

2.6.2 Empresas dedicadas a I&D

Tendo por base a informação fornecida pelos FCR, identificados em anexo à informação síntese acima referida, procedemos à análise das empresas de I&D que constavam da respetiva carteira de investimentos.

O quadro infra sintetiza a informação recolhida junto de 27 empresas de I&D³², que foram financiadas por FCR associados ao SIFIDE³³ (vide Anexo 8):

Quadro 14 – Investimento realizado pelos FCR e despesas efetuadas pelas empresas de I&D

	Milhões de euros		
	2018	2019	2020
N.º FCR	3	6	12
Valor do investimento	2,45	17,99	52,83
N.º empresas de I&D que concretizaram o investimento	0	5	11
Valor das despesas I&D antes entrada do FCR	0	0,70	1,39
Valor das despesas I&D após entrada do FCR	0	2,04	11,04
Concretização do investimento em despesas de I&D	-	11%	21%

Fonte: Empresas de I&D

Da análise do quadro resulta que o valor das despesas de I&D após a entrada dos fundos aumentou significativamente. Das 11 empresas que efetuaram despesas em 2020, somente 5 tinham registado qualquer valor no ano anterior.

O facto da maior parte do investimento pelos fundos ter sido realizado em 2020 levou a um reduzido grau de concretização do investimento em atividades de I&D (11%, em 2019 e 21%, em 2020), salientando-se que 11 empresas não efetuaram qualquer despesa nesse período.

Na análise efetuada observou-se que dois fundos procederam a investimentos em empresas que não tinham obtido o reconhecimento da idoneidade junto da ANI³⁴. No caso do fundo [REDACTED], [REDACTED] o investimento foi realizado em cinco sociedades veículo³⁵, as quais, segundo a informação prestada pelas mesmas, canalizaram o investimento para empresas de I&D, reconhecidas pela ANI³⁶.

Ora, considerando que o CFI prevê a exigência das empresas objeto de investimento serem reconhecidas para a prática de I&D, a utilização de sociedades veículo (não reconhecidas para o referido efeito) e que funcionam como intermediários na concretização do investimento por parte dos FCR em empresas de I&D, não é, a nosso ver, compatível com essa disposição legal.

No entanto, considerando que questão similar tinha também foi identificada pela IT, encontrando-se ao tempo a matéria a ser analisada e que, no âmbito da auditoria, não foi possível comprovar:

- Se as referidas “entidades veículo” possuem outras operações que não os investimentos realizados; e

³² Observa-se que a empresa [REDACTED] não forneceu dados que permitissem a análise do investimento realizado e despesas efetuadas e não possuía reconhecimento de idoneidade para a prática de atividades I&D.

³³ As empresas identificaram mais dois fundos [REDACTED] que não constam na amostra inicial, a qual foi constituída com base na informação fornecida pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários.

³⁴ O [REDACTED] que investiu na empresa [REDACTED], a qual conforme já referido não tinha reconhecimento de idoneidade para a prática de atividades de I&D e o [REDACTED].

³⁵ *Special purpose vehicles*. Estas entidades são criadas para um objetivo específico – compra/financiamento de determinados ativos ou projetos - tendo em vista isolar o risco financeiro associado a determinadas operações.

³⁶ Veja-se o caso da empresa [REDACTED] financiada pelo [REDACTED] que transferiu para a [REDACTED] (veículo detido com um co-investidor) o valor recebido, sendo que esta, posteriormente, transferiu para a [REDACTED] (empresa cuja idoneidade foi reconhecida em 01/09/2020).

- Se a sua utilização foi neutra do ponto de vista do cumprimento do objetivo da disposição legal, que é o de beneficiar a empresa que obteve o reconhecimento da idoneidade junto da ANI;

deve a ANI esclarecer o enquadramento desta matéria e assegurar o tratamento equitativo destas situações.

2.7 Avaliação do SIFIDE

Nos termos do artigo 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aditado pela Lei n.º 43/2018, de 9/08, o Governo deve elaborar anualmente um relatório quantitativo de todos os BF concedidos, incluindo uma análise com a identificação e avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação.

De acordo com último relatório da quantificação da Despesa Fiscal disponível (2020), a avaliação discriminada dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à sua criação, ainda não tinha sido efetuada, face ao elevado número de BF em vigor no ordenamento jurídico e à complexidade associada ao seu estudo.

Neste contexto, o Governo solicitou assistência técnica ao abrigo do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, coordenado pela Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia³⁷ para a implementação de uma Unidade Técnica permanente e especializada que terá como objetivo o acompanhamento do processo de criação, monitorização e avaliação dos BF.

Segundo o relatório do Orçamento do Estado para 2022, o Governo deverá concretizar em 2022 a constituição da referida Unidade Técnica, que permitirá dar seguimento ao trabalho desenvolvido ao longo dos últimos anos sobre os BF, designadamente a apresentação da lista exaustiva do conjunto de BF existentes, a avaliação independente dos BF a caducar, a preparação do relatório previsto no artigo 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais e a maior transparência do relatório da despesa fiscal.

Considerando que não se dispunha dessa avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos face aos objetivos inerentes à criação do sistema de incentivos, analisámos os resultados de avaliações recentes ao SIFIDE e aprofundámos a análise de indicadores-chave de resultado e de impacto, tal como preconizado pelo grupo de trabalho para o estudo dos BF para avaliar a qualidade da despesa, designadamente, mediante a análise do impacto do sistema de incentivos nos resultados das empresas e no emprego³⁸.

³⁷ Ao abrigo deste programa, o Governo contou com o apoio técnico especializado do Fundo Monetário Internacional que “apresentou, em março de 2021, um relatório preliminar com recomendações várias incluindo sobre o fortalecimento da estrutura organizacional para a avaliação da despesa fiscal” e deverá “proceder à avaliação dos seguintes BF (com início no último trimestre de 2021): Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e Remuneração Convencional do Capital Social (RCCS)”. Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Ano económico de 2020, Tribunal de Contas.

³⁸ Estes indicadores chave (*Key performance indicators*) constam na Ficha de Monitorização n.º 18 do relatório do grupo de trabalho para o estudo dos BF.

2.7.1 Grupo de trabalho para o estudo dos BF

O grupo de trabalho para o estudo dos BF em Portugal efetuou, em 2018, uma avaliação de impacto contrafactual do SIFIDE³⁹, com referência aos anos de 2006 e 2007, e concluiu que “por cada euro de coleta fiscal perdido mais do que um euro valor é transformado em despesas de I&D pelas empresas que beneficiam do SIFIDE”, bem como que “é excluída a hipótese de *crowding out*⁴⁰ (tanto total como parcial) e de não efeito”.

O grupo de trabalho propôs ainda que a avaliação do SIFIDE fosse aprofundada através da análise de indicadores chave de resultado e de impacto, de modo a avaliar se os resultados estão a evoluir de acordo com as expectativas e se indiciam um impacto positivo do incentivo.

Porém, não foi efetuada qualquer análise nesta vertente, na medida em que a informação necessária à elaboração dos indicadores de impacto não era, ao tempo, passível de extração direta do sistema de gestão do SIFIDE, ou era particularmente complexa de obter.

2.7.2 Agência Nacional da Inovação

Observa-se que, em virtude de alteração introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2018, as empresas beneficiárias estão obrigadas a comunicar à ANI os resultados das atividades apoiadas pelo incentivo, através de mapa de indicadores disponibilizados por aquela entidade.

Considerando a informação recolhida através desses mapas de indicadores⁴¹, a ANI procedeu à análise dos dados relativos a 696 projetos apoiados pelo SIFIDE e concluídos em 2017, cujos resultados constam no “Relatório do Inquérito de Indicadores 2017”, e que permitiram concluir que:

- Foram criados empregos em 66,3% dos projetos, totalizando 1.773 postos de trabalho;
- 15,7% das empresas procederam à criação de 221 registos/licenças de Propriedade Industrial, sendo a maioria (54,3%) criada em termos nacionais;
- Do total de projetos, 52% deram origem a exportações;
- No que respeita ao grau de inovação, 68,3% das empresas afirma que o projeto detém um avanço incremental ou muito significativo em relação a outros análogos;
- Os projetos contribuíram em maior grau de intensidade para a melhoria de qualidade de produtos/serviços (82,8%), o melhor posicionamento e imagem no mercado (72,8%) e o desenvolvimento de competências tecnológicas internas (71,2%).

³⁹ Esta análise assenta na comparação dos resultados com as estimativas do que teria ocorrido sem a utilização do SIFIDE, com recurso a técnicas estatísticas (métodos de emparelhamento - *matching*).

⁴⁰ Esta hipótese ocorre quando se verifica uma redução no investimento e noutras componentes da despesa agregada, após o aumento da despesa pública.

⁴¹ Designadamente, Indicadores de Atividade Anual (Criação de Emprego, Propriedade Industrial, Volume de vendas, Exportações e Colaborações) e Indicadores dos Projetos (Tipologia de projeto, Outras estratégias de valorização de resultados, Grau de inovação dos resultados, Registo de propriedade industrial e Contribuição do projeto para outro tipo de benefícios).

Estes resultados, os únicos ainda trabalhados e disponíveis evidenciam a importância do acompanhamento do SIFIDE na compreensão do impacto produzido no domínio económico e social e, em última análise, no cumprimento dos objetivos inerentes à sua criação.

2.7.3 Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Transição Digital

Em janeiro de 2021, o Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Transição Digital (GEEMETD) publicou um estudo sobre o impacto dos incentivos fiscais à I&D em Portugal⁴², que visou avaliar o impacto do SIFIDE no comportamento das empresas, cujos resultados mostram a eficácia do SIFIDE na promoção do investimento privado em I&D em montante superior ao valor do crédito fiscal (efeito *crowding-in*), e que o impacto positivo do programa parece permanecer mesmo após o fim do programa, incluindo em empresas com um único projeto aprovado.

Foi também possível concluir que o impacto é maior nas micro e pequenas empresas, no setor dos serviços ou no setor das tecnologias da informação e comunicação, o que segundo o estudo, sugere que pode ser vantajoso redesenhar o regime, a fim de diferenciar o apoio de acordo com as características das empresas.

O estudo concluiu ainda que o SIFIDE é menos eficaz na promoção de I&D em empresas que não registaram nenhum investimento em ativos intangíveis no ano anterior, ainda que essas empresas possam, potencialmente, beneficiar de um crédito fiscal mais elevado, o que pode justificar a revisão da metodologia de cálculo do crédito de imposto, no que diz respeito ao valor da taxa incremental.

No que se refere às alterações efetuadas ao regime, designadamente o aumento no valor limite relativo à taxa incremental (com maior probabilidade de beneficiar grandes empresas) e a extensão do prazo para o reporte (com maior probabilidade de afetar empresas com prejuízos fiscais) não foram observadas alterações significativas nos resultados, o que sugere que as mesmas não são determinantes no comportamento das empresas.

2.7.4 Monitorização do SIFIDE com recurso a indicadores de resultado e impacto

Para efeitos de avaliação do incremento das despesas de I&D nos resultados das empresas, da qualidade da despesa fiscal gerada em 2018 e 2019, utilizámos como referência indicadores-chave de resultados e de impacto constantes da Ficha de Monitorização do SIFIDE, elaborada pelo grupo de trabalho para o estudo dos BF.

Considerando, todavia, as insuficiências da informação disponível para efeitos de avaliação – os mapas de indicadores elaborados pela ANI com os resultados das atividades apoiadas pelo SIFIDE só estavam disponíveis para o ano de 2017⁴³ – foi necessário proceder a uma recolha casuística de dados para o triénio 2018/2020 junto das empresas pertencentes à amostra com candidaturas aprovadas, e das empresas de I&D que faziam parte da carteira de investimentos dos fundos e que realizaram despesas em 2019 e 2020.

⁴² Este estudo utilizou métodos estatísticos (*matching e differences-in-differences*) e abrangeu as candidaturas SIFIDE do período de 2006 a 2015. Vide Gabinete de Estratégia e Estudos *Paper 158: The Impact of R&D tax incentives in Portugal*.

⁴³ O inquérito para o ano de 2018 ainda estava em curso.

No quadro seguinte constam os resultados da recolha de dados junto das empresas com candidaturas aprovadas, as quais tinham associados 439 projetos de I&D de diversa natureza, facto que tornou a análise mais morosa e não permitiu uma avaliação mais abrangente dos resultados:

Quadro 15 – Indicadores relativos às empresas analisadas no âmbito da amostra

	<i>Milhões de euros</i>		
	2018	2019	2020
Criação de emprego em resultado do(s) projeto(s)	88	93	80
N.º de trabalhadores envolvidos no(s) projeto(s)	997	1 105	1 071
N.º de trabalhadores envolvidos no(s) projeto(s)/N.º total de trabalhadores	8%	8%	7%
N.º de doutorados envolvidos no(s) projeto(s)	41	38	39
Volume de Vendas resultado do(s) projeto(s)	146,25	213,13	199,84
Volume de Vendas resultado do(s) projeto(s)/Volume de negócios	10%	14%	14%
N.º de pedidos de registo de propriedade intelectual associado ao(s) projeto	5	13	13
Valor associado ao licenciamento/royalties/venda de propriedade intelectual associado ao(s) projeto(s)	7,18	5,04	5,40

Fonte: Empresas candidatas com projetos aprovados

A análise dos dados supra evidencia uma tendência de estabilidade no triénio 2018-2020, nos vários indicadores de resultado e de impacto das empresas beneficiárias do SIFIDE, o que pode ser associado ao facto de, na sua maioria, se tratar de grandes empresas e de muitos dos projetos serem de continuidade ou financiados (326 num total de 439 projetos analisados - 74%).

No que se refere às 11 empresas de I&D, consta no quadro seguinte, a síntese dos resultados obtidos:

Quadro 16 – Indicadores de resultados e de impacto - empresas de I&D

	<i>Milhões de euros</i>		
	2018	2019	2020
Criação de emprego em resultado do projeto	8	41	55
N.º de doutorados envolvidos no projeto	3	5	14
N.º de trabalhadores envolvidos no projeto	30	106	179
N.º de trabalhadores envolvidos no projeto/N.º total de trabalhadores	27%	45%	47%
Volume de Vendas resultado do projeto	0,00	2,75	4,98
Volume de Vendas resultado do projeto/Volume de negócios	0%	16%	26%

Fonte: Empresas de I&D

Da análise do quadro resulta que, de uma forma global, verificou-se um aumento das vendas relacionadas com os produtos e/ou serviços desenvolvidos no âmbito dos projetos, aumentando, igualmente, o peso dessas vendas no volume de negócios da empresa. Constata-se, também, que houve um impacto positivo na criação de emprego.

O confronto entre os dados recolhidos junto das empresas analisadas no âmbito da amostra de candidaturas e das empresas de I&D sugerem que o impacto do SIFIDE é maior em pequenas empresas, constatação também presente no estudo realizado pelo GEEMETD, conforme já referido.

Observa-se, todavia, que o reduzido nível de concretização do investimento por parte das empresas dedicadas a I&D, não permite ainda concluir acerca do impacto final do investimento realizado pelos fundos⁴⁴, contrariamente ao que sucedeu nos estudos suprarreferidos, isto porque a comparação entre períodos em que o incentivo foi terminado e reiniciado ou com uma série abrangente de dados, permitiu um distanciamento temporal entre a realização, o impacto final dos investimentos e a respetiva avaliação.

De facto, uma avaliação mais sustentada e robusta do impacto do SIFIDE com recurso a esta metodologia implicará uma monitorização mais prolongada dos resultados em termos cronológicos, um maior número de observações e uma análise de maior detalhe ao nível das empresas beneficiárias, uma vez que, tal como referido pelo Grupo de trabalho para o Estudo dos BF, “existe uma grande diversidade de fatores (...) que interferem na capacidade de gerar I&D”, designadamente, as características específicas das empresas, factos que reforçam a necessidade de a ANI, passar a efetuar de uma forma contínua e mais tempestiva a análise destes indicadores.

2.8 aspetos críticos do SIFIDE

2.8.1 Despesas de funcionamento e despesas com o Pessoal

Nos termos do n.º 1 do artigo 37.º do CFI são consideradas dedutíveis várias categorias de despesas, desde que se refiram a atividades de I&D, designadamente, as despesas com pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, diretamente envolvido nessas tarefas.

No conceito de despesas com o pessoal, além das despesas contabilizadas a título de remunerações, ordenados ou salários, é possível considerar outros encargos suportados com os trabalhadores, tais como, gastos de carácter social (obrigatórios ou facultativos) ou seguros relativos ao pessoal (vida, acidentes no trabalho, doenças profissionais, benefício da reforma...).

Já na rubrica de despesas de funcionamento e, de acordo com a CT, devem ser incluídas, todas as que concorrem para a execução do projeto, desde que não sejam enquadráveis em nenhuma das outras, designadamente, as despesas de consumíveis não imobilizados em protótipos, deslocações no âmbito do projeto, despesas com pessoal com nível de qualificação menor que 4, serviços técnicos de especialistas ou de entidades não reconhecidas, custos de estrutura (rendas, eletricidade, água, mobiliário).

O valor das despesas de funcionamento é elegível até ao limite de 55% das despesas suportadas pelas empresas com as despesas com pessoal contabilizadas a título de remunerações, ordenados ou salários, o que implica que tais despesas sejam devidamente discriminadas – cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

⁴⁴ Salienta-se que, apesar de a participação no capital de instituições de I&D e contributos para fundos destinados a financiar a I&D constituir uma aplicação relevante e elegível para atribuição do SIFIDE desde o início do regime, só a partir de 2017 é que começam a surgir os primeiros fundos, tendo-se verificado uma variação de 143% do número de fundos de investimento de 2019 para 2020.

Salienta-se, todavia, que a própria declaração emitida pela ANI remete para as despesas com pessoal, sem clarificar este conceito, nem adotar a referência constante da alínea d) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI e que, para efeitos do cálculo das despesas de funcionamento elegíveis, o sistema de suporte ao cálculo do BF utiliza como referência não apenas o valor dos remunerações, ordenados ou salários, mas todo o valor apresentado pelas empresas a título de despesas com o pessoal, conceito que é mais abrangente, conforme já referido.

Acresce que, da análise dos documentos que constam na plataforma SIFIDE, apresentados pelas empresas pertencentes à amostra nas candidaturas de 2019, não é perceptível que gastos com o pessoal foram considerados pelas empresas, pois, na maior parte das vezes, o valor declarado é global e não discrimina a respetiva tipologia, o que comporta o risco de o valor considerado para efeitos do cálculo das despesas de funcionamento ser superior ao legalmente previsto.

2.8.2 Participação no capital de instituições de I&D

A CT considera despesas elegíveis relativas a contribuições para o capital de instituições de I&D, os valores despendidos pelas empresas com quotas para associações que desenvolvem uma atividade relacionada com o setor económico das mesmas, alegando:

- a relevância e importância do trabalho destas entidades na divulgação e promoção da I&D empresarial; e que
- as quotas poderiam ser equiparadas a capital, uma vez que as associações são participadas por associados e que a sua existência é garantida pelas quotizações.

Para esse efeito e, no âmbito da avaliação das candidaturas, a CT verifica a área de atuação da associação e a sua relevância para as atividades de I&D da empresa candidata.

Observa-se, todavia, que, no atual regime jurídico⁴⁵, as associações não são consideradas instituições de I&D.

De facto, a alínea f) do artigo 37.º do CFI apenas prevê a elegibilidade de contribuições para o capital de instituições de I&D e o regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento prevê, no artigo 14.º o seguinte elenco taxativo das instituições de I&D: i) As unidades de I&D; ii) Os laboratórios do Estado; ou iii) Os laboratórios associados.

Assim, consideramos que, a demonstrar-se a relevância das despesas com quotizações para os projetos de I&D, estes custos só poderiam ser considerados despesas de funcionamento específicas dos projetos, as quais, conforme já referido, são limitadas a 55% do valor dos custos com o pessoal diretamente envolvido em tarefas de I&D.

Observa-se que, em sede de contraditório, a ANI veio informar que, em todas as candidaturas analisadas após a tomada de conhecimento do entendimento da IGF as despesas com quotas não foram consideradas elegíveis.

⁴⁵ Vide DL n.º 63/2019, de 16/05.

2.8.3 Despesas relativas à contratação de atividades de I&D junto de entidades reconhecidas

Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI são elegíveis as despesas relativas à contratação de atividades de I&D de entidades cuja idoneidade seja reconhecida pela ANI, porém, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 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 I&D, disposição que visa obviar o risco de a mesma despesa de I&D ser considerada duplamente na atribuição do BF.

Em relação a estas despesas, a CT considera que o termo “exclusivamente por conta de terceiros” condiciona a não aprovação de candidaturas com despesas incorridas no âmbito de projetos contratualizados com terceiros, pois, de acordo com a mesma “existe sempre uma componente de investimento próprio das empresas no desenvolvimento de qualquer produto para o cliente”, que não é contemplado no valor do serviço prestado, e que se traduz em conhecimento interno da empresa, que poderá ser aplicado a outros clientes.

Assim, conclui-se que a atual redação da norma tem afastado, em determinadas situações, a exclusão prevista no n.º 2 do artigo 37.º do CFI, o que pode conduzir a uma duplicação indevida do benefício.

Para obviar a que o valor de despesas de I&D seja considerado para efeitos de atribuição do BF a mais do que um SP, o montante recebido pelas entidades contratadas para a realização de atividades de I&D deve ser deduzido do total das despesas de I&D apresentadas para efeitos de atribuição do benefício⁴⁶.

Ainda quanto a esta tipologia de despesas importa referir que são consideradas elegíveis despesas com a contratação de entidades estrangeiras, desde que as mesmas apresentem um pedido de reconhecimento de idoneidade para a realização de atividades de I&D, nos mesmos termos que as entidades nacionais.

Considerando que, vários referenciais relativos ao investimento direto ou indireto em I&D empresarial⁴⁷, têm como objetivo aumentar a competitividade da economia portuguesa, por via da investigação, desenvolvimento e inovação, e à semelhança do que acontece noutros países (v.g. Espanha) não deveriam ser consideradas dedutíveis as despesas com contratação de atividades que são realizadas fora do território nacional, dos Estados-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, para efeitos da alínea e) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

Considerando, todavia, que estas despesas são de I&D, estes custos poderão ser considerados como despesas de funcionamento específicas dos projetos, as quais são limitadas a 55% do valor dos custos de pessoal diretamente envolvido em tarefas de I&D.

⁴⁶ Vide, soluções similares preconizadas nesta sede, *maxime*, no caso de Espanha e França no OECD *Compendium of Information on R&D Tax Incentives*, 2020 – item *Subcontracting rules*.

⁴⁷ Linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal 2018-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, publicada no Diário da República n.º 48/2018, Série I, de 8/03; Estratégia Portugal 2030, aprovada na reunião do Conselho de Ministros de 29/10/2020 e o Plano de Recuperação e Resiliência.

3 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Senhora Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e à Senhora Presidente do Conselho de Administração da Agência Nacional de Inovação, S.A. e respetivos prazos de execução propostos, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações	Prazos de execução propostos
<p>C1. O sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE) foi avaliado em estudos técnicos que concluíram pela respetiva eficácia no reforço da participação do setor empresarial no esforço global de I&D (vd. pontos 2.7.1 a 2.7.3.).</p> <p>Os indicadores de resultado e de impacto utilizados nesta auditoria, relativos ao período 2018/2020, apontam também para a eficácia do incentivo nos resultados das empresas e na criação de emprego, todavia, face à ausência de dados consolidados dos projetos apoiados pelo SIFIDE e ao reduzido grau de concretização do investimento pelas empresas dedicadas a I&D, a avaliação mais sustentada do impacto implicará mecanismos de monitorização e uma análise mais detalhada (vd. ponto 2.7.4).</p>	<p>R1. A ANI deve assegurar o tratamento tempestivo da informação das empresas de forma a permitir o adequado e integral acompanhamento do impacto deste incentivo fiscal nos resultados das mesmas, particularmente, no que se refere à intervenção dos fundos de investimento.</p>	<p>1 ano</p>
<p>C2. A despesa fiscal com o SIFIDE registou um acréscimo significativo entre 2017 e 2020 (de 137,20 M€ para 396,40 M€) e, apesar da dificuldade em quantificar a despesa fiscal potencial durante o prazo legal para a dedução (oito anos) – na medida em que a utilização do benefício depende da coleta das empresas –, o impacto poderá ser significativo, face ao saldo de crédito fiscal transitado em 2020 (448,55 M€), o que justifica uma maior incidência do controlo tributário nesta sede e uma avaliação aprofundada dos custos e dos resultados obtidos face aos objetivos do incentivo (vd. pontos 2.2., 2.3.1, 2.4.1. e 2.4.2.).</p>	<p>R2. A AT deve promover a rápida implementação da conta-corrente do SIFIDE, elaborar e divulgar metodologias de análise dos benefícios fiscais, incluindo do SIFIDE, de modo a uniformizar a atuação da inspeção tributária a nível nacional e a uma maior abrangência da ação inspetiva nesta matéria.</p>	<p>1 ano</p>
<p>C3. A ANI, enquanto entidade de controlo do SIFIDE, não dispõe de uma estratégia de análise</p>	<p>R3. A ANI deve implementar uma estratégia de análise de risco e desenvolver</p>	<p>6 meses</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações	Prazos de execução propostos
de risco, nem de procedimentos de controlo da execução dos projetos de I&D e não procede à execução de auditorias tecnológicas desde 2015 (vd. ponto 2.3.4.).	metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D, aproveitando as funcionalidades dos seus sistemas de gestão de incentivos, tendo em vista identificar situações irregulares e realizar auditorias tecnológicas.	
C4. As entidades com intervenção no funcionamento do SIFIDE não têm exercido, de forma adequada, o controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício: apesar do disposto no artigo 40.º do CFI, a ANI considera que a validação do montante das despesas de I&D apresentadas pelas empresas deve ser realizada pelos serviços da AT, os quais, apesar das atribuições de exercício da ação de inspeção tributária e aduaneira nem sempre realizam um controlo efetivo daquelas despesas, limitando-se, por regra, a validar se os montantes deduzidos correspondem aos aprovados e o valor a reportar para exercícios seguintes (vd. pontos 2.3.4. e 2.4.2.).	R4. A ANI e a AT, devem, no âmbito das respetivas competências e atribuições, assegurar que as despesas de I&D sejam fiscalizadas, quer quanto à sua tipologia/natureza, quer quanto ao respetivo valor.	6 meses
C5. A aplicação em I&D na vertente indireta registou um aumento muito significativo de 2017 para 2020: o número de candidaturas com contribuições para fundos aumentou de 56 para 1.067, o valor das despesas com contribuições aumentou de 11 M€ para 406 M€ e passou de 16% para 87% a representatividade do montante aplicado em Fundos de Capital de Risco no total do financiamento extramuros. Acresce que foram identificados vários aspetos críticos no funcionamento desta vertente do incentivo (vd. pontos 2.1.4., 2.3.4. e 2.6.1.).	R5. A ANI deve promover uma estratégia especificamente orientada para o controlo dos fundos de investimento e adotar procedimentos de análise e de gestão do risco, tendo em vista a prevenção e identificação de situações de incumprimento.	6 meses
C6. Nos exercícios de 2017 a 2020 foram identificadas situações de crédito fiscal indevido (relativas a empresas que não apresentaram candidaturas ou cujas candidaturas não foram aprovadas pela ANI) no valor global de 2,08 M€	R6. A AT deve realizar ações inspetivas para regularizar as situações de crédito fiscal indevido identificadas na presente auditoria.	6 meses

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações	Prazos de execução propostos
(dos quais 1,14 M€ foram já deduzidos indevidamente à coleta) – vd. ponto 2.5.		
<p>C7. Um fundo de capital de risco não investiu em empresas com reconhecimento de idoneidade em atividades de I&D, mas em “sociedades veículo”, que só posteriormente canalizaram o investimento para empresas reconhecidas, em violação do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI (vd. ponto 2.6.2.).</p>	<p>R7. A ANI deve pronunciar-se sobre se a intervenção deste tipo de entidades na concretização do investimento por parte dos FCR pode ser aceite.</p>	6 meses
<p>C8. O cálculo das despesas de funcionamento elegíveis não está a ser corretamente efetuado, estão a ser contabilizados todos os encargos com o pessoal e não apenas o valor das remunerações, ordenados ou salários, tal como previsto na al. d) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, o que leva a que o valor das despesas consideradas elegíveis seja superior ao legalmente previsto (vd. ponto 2.8.1.).</p>	<p>R8. A ANI deve rever o procedimento de cálculo das despesas de funcionamento e solicitar informação detalhada às empresas sobre o apuramento dos gastos com o pessoal.</p>	1 mês
<p>C9. Os valores despendidos com quotas para associações são considerados pela ANI como despesas elegíveis, equiparadas à participação no capital de instituições de I&D, o que contraria o disposto na alínea f) do artigo 37.º do CFI e no artigo 14.º do DL n.º 63/2019, de 16/05 (vd. ponto 2.8.2.).</p>	<p>R9. A ANI deve rever o entendimento adotado quanto à elegibilidade do valor das quotas das associações.</p>	1 mês
<p>C10. Existem várias insuficiências no manual de procedimentos de suporte à aprovação das candidaturas SIFIDE e não existe qualquer manual em matéria de reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D (vd. pontos 2.3.2. e 2.3.3.).</p> <p>Acresce que, na amostra das candidaturas, a elegibilidade das despesas de I&D não estava suficientemente fundamentada, e não existia evidência da verificação do valor dos subsídios declarados pelas empresas (vd. ponto 2.3.5.).</p>	<p>R10. A ANI deve promover uma sistematização das fases e procedimentos para atribuição do crédito fiscal, para o reconhecimento da idoneidade para a prática das atividades de I&D, bem como assegurar a devida fundamentação da decisão de elegibilidade das despesas e do apuramento do valor do crédito fiscal.</p>	6 meses

4 PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no Ponto 3, propomos:

- 4.1 A Sua Exa. o Ministro das Finanças, no sentido de que sejam ponderadas as alterações legislativas dirigidas ao aperfeiçoamento e controlo eficiente do sistema de incentivos, constantes da Informação da IGF n.º 618/2022, de 15/09 (*vide* Anexo 1 do presente relatório), bem como a exclusão da elegibilidade das despesas:
- relativas à contratação de atividades de I&D junto de entidades públicas ou beneficiárias do estatuto de utilidade pública ou de entidades cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento seja reconhecida nos termos do artigo 37.º-A, realizadas fora do território nacional, de qualquer Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu;
 - realizadas no âmbito de projetos realizados por conta de terceiros, nomeadamente através de contratos e prestação de serviços de I&D, até ao limite do valor recebido para a realização de atividades de I&D.
- 4.2 A homologação do presente relatório por Sua Exa. o Ministro das Finanças, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho;
- 4.3 O envio do presente relatório, após homologação, a Suas Exas. o Ministro da Economia e do Mar e a Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, para conhecimento;
- 4.4 A subsequente remessa, pela IGF-Autoridade de Auditoria, deste relatório à Senhora Presidente do Conselho de Administração da ANI e à Senhora Diretora-Geral da AT, que, nos termos do n.º 6 do art.º 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art.º 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas;

O presente trabalho foi realizado pelos Inspetores Andréa Libório e Paulo Constantino, sob a coordenação da Chefe de Equipa, Lídia Antunes que subscreve, em seu nome e dos referidos Inspetores, o presente relatório.

À consideração superior

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Informação preliminar solicitada por Sua Exa. o Secretario de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais – Informação n.º 618/2021, de 15/09
Anexo 2	Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários no exercício de 2020
Anexo 3	Caraterização das candidaturas relativas ao período 2015-2021
Anexo 4	Candidaturas analisadas pela IGF
Anexo 5	Ações de controlo realizadas pela AT aos sujeitos passivos que beneficiaram do SIFIDE no ano de 2017
Anexo 6	Situações irregulares por não existirem candidaturas ou as mesmas não terem sido aprovadas
Anexo 7	Situações irregulares a verificar pela AT por não existirem candidaturas
Anexo 8	Empresas de I&D analisadas pela IGF
Anexo 9	Análise das respostas recebidas no exercício do procedimento de contraditório
Anexo 10	Resposta da ANI no exercício do contraditório
Anexo 11	Resposta da AT no exercício do contraditório



Despacho

Remeta-se, com a minha concordância, a Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais.

O Inspetor-Geral

Digitally signed by ANTÓNIO
MANUEL PINTO FERREIRA DOS
SANTOS
Date: 2021.09.15 16:23:18 +01'00'

Parecer

Concordo com o presente relatório, que estabelece um ponto de situação preliminar da auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE), identificando os pontos de maior risco no funcionamento deste sistema de incentivos e apresentando desde já um conjunto de propostas de ajustamento legislativo, na sequência de solicitação do gabinete de Sua. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais. À consideração superior.

Subinspetor-Geral

JOSE ANTONIO PALMIS MEGAS RIBEIRO
2021.09.15 16:09:40 +01'00'

Parecer

Concordo com as conclusões e propostas da presente informação, na qual é efetuado o ponto de situação da "Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE)", são identificados aspetos críticos no funcionamento do sistema de incentivos, bem como efetuadas propostas de alteração legislativa tendentes à respetiva mitigação e ao aperfeiçoamento do sistema, concretamente, quando estão em causa aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, nos termos da al. f) do n.º 1 do artigo 37.º do Código Fiscal do Investimento.

Supetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

BÁRBARA MARIA BORGES FRIZA
2021.09.15 14:54:47 +01'00'

INFORMAÇÃO: N.º 618/2021

Proc. N.º 2021/202/A12/220

ASSUNTO: Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE) – Informação preliminar solicitada por Sua Exa. o Secretario de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais

1. OBJETO

No contexto dos trabalhos da Proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2022 e por e-mail de 27/08/2021, o Gabinete do Exmo. Senhor Secretario de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais (SEAAF) solicitou um “relatório preliminar sucinto com o ponto de situação da auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE), identificando os pontos de maior risco no funcionamento deste sistema de incentivos, se possível até 15 de setembro”.

A presente informação visa dar resposta a esta solicitação, efetuando o ponto de situação do trabalho desenvolvido na referida auditoria, apresentando alguns dados e resultados preliminares e identificando alguns pontos críticos no funcionamento do SIFIDE, concretamente, no âmbito das aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, i.e., da participação no capital de instituições de investigação e desenvolvimento e contribuições para fundos de investimento, públicos ou privados, nos termos da al. f) do n.º 1 do artigo 37.º do Código Fiscal do Investimento (CFI).

2. PONTO DE SITUAÇÃO DA AUDITORIA

A auditoria identificada em assunto foi determinada por despacho do Senhor SEAAF, de dezembro de 2020, nos seguintes termos:

“À Inspeção Geral de Finanças para incluir no plano de atividades para 2021 a realização de uma auditoria específica ao funcionamento do SIFIDE, avaliando não só a quantidade e qualidade da despesa fiscal gerada em 2018 e 2019, mas também o perfil de beneficiários deste incentivo, em particular quando esteja em causa aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, nos termos da alínea f) do n.º 1 do art.º 37.º do CFI, propondo face às conclusões alcançadas, eventuais alterações legislativas e operacionais que considerem adequadas ao aperfeiçoamento e controlo eficiente do regime de incentivo, se possível para a Proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2022”.

Na sequência desta determinação foi incluída no Plano de Atividades da IGF-Autoridade de Auditoria do ano de 2021 a “Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE)” a qual se encontra em fase de execução, tendo o seu início sido comunicado às entidades auditadas no passado mês de maio.

As restrições associadas à situação pandémica, nomeadamente, as limitações às deslocações físicas e de acesso a documentos, bem como a necessidade de desenvolver contactos e solicitar informação de forma desmaterializada junto de várias entidades (vg. Agência Nacional de Inovação S.A, Autoridade Tributária e Aduaneira, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P.) contribuíram para maior demora

na execução da ação, sobretudo na obtenção de informação essencial ao respetivo desenvolvimento, estando ainda em falta respostas a pedidos efetuados junto de algumas das entidades referidas¹.

Estas circunstâncias, a par da complexidade do tema e do vasto universo de entidades envolvidas permitem perspetivar um procedimento de contraditório especialmente exigente, o que inviabiliza a conclusão do processo de auditoria (formalização de relatório de auditoria) a tempo do Orçamento do Estado para 2022, informação que foi transmitida ao Gabinete do Senhor SEAAF, na sequência de anterior contacto, ocorrido em meados de agosto do corrente ano.

Ao tempo, foi ainda referido, que, tendo em conta a preocupação da Tutela em matéria de aplicações em I&D na vertente indireta, nos termos da al. f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, foram privilegiadas as verificações no âmbito dos Fundos de Investimento, prevendo-se que fosse produzida uma informação síntese autónoma sobre esta matéria, tendo em vista contribuir para o aperfeiçoamento e controlo eficiente do regime de incentivo.

É o resultado dessa análise e das verificações efetuadas que, após um breve nota sobre o enquadramento normativo destas aplicações em I&D na vertente indireta, se apresenta nos itens infra, que incluem os dados de caracterização estatística desta matéria (do número, evolução e materialidade associada, em termos de crédito fiscal), bem como a identificação de alguns aspetos críticos do funcionamento do SIFIDE nesta área.

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO DO SIFIDE – VERTENTE INDIRETA

O SIFIDE surge em 1997 como um instrumento de apoio do Estado às empresas, de forma a estimular o seu esforço no investimento em atividades de I&D, objetivo patente no preâmbulo do DL n.º 292/1997, de 22/10.

Desde a criação do regime que a “participação no capital de instituições de I&D e contributos para fundos destinados a financiar a I&D” constitui uma aplicação relevante e elegível para atribuição do benefício fiscal, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, sem prejuízo das alterações que foram sendo introduzidas nesta disposição ao longo dos anos, quanto aos termos e requisitos para a respetiva elegibilidade – cfr. Anexo 1.

As aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, a que se refere a citada alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, concretizam-se na subscrição de fundos de investimentos em capital de risco (FCR), que consistem em patrimónios autónomos, sem personalidade jurídica, pertencentes ao conjunto dos titulares das respetivas unidades de participação (UP).

A atividade de capital de risco é responsável pelo financiamento do desenvolvimento nos estádios iniciais das empresas, bem como de projetos de investigação e inovação, onde o risco é mais elevado, com o objetivo de beneficiar da valorização da empresa.

¹ A título de exemplo, ainda não foi fornecida a informação solicitada à Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P. e só em setembro foi disponibilizado o acesso ao “backoffice SIFIDE”, da Agência Nacional de Inovação S.A. (ANI).

O capital de risco intervém temporariamente nas empresas com a perspectiva de reforçar capital e/ou dívida, bem como a capacidade de gestão, de forma a permitir que essas empresas possam, no futuro, conduzir autonomamente a sua atividade.

Uma vez concluída essa intervenção, os operadores de capital de risco procedem ao desinvestimento nessas empresas mediante uma ou mais das diversas formas de saída disponíveis.

A atividade de capital de risco encontra-se regulamentada pelo Regime Jurídico do Capital de Risco² (RJCR) e está sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM).

De acordo com o n.º 1, do artigo 3.º, do RJCR, o investimento em capital de risco consiste na aquisição, por período de tempo limitado, de instrumentos de capital próprio e de instrumentos de capital alheio em sociedades com elevado potencial de desenvolvimento, como forma de beneficiar da respetiva valorização do negócio.

A gestão dos FCR pode ser desempenhada pelas Sociedades de Capital de Risco (SCR) ou por sociedades gestoras de fundos de capital de risco. A entidade gestora é a legal representante dos participantes, atuando por conta e no interesse exclusivo destes, competindo-lhe praticar os atos e operações necessárias ou convenientes à boa administração dos fundos.

Para que a subscrição de UP em FCR possa ser elegível para efeitos do SIFIDE, a política de investimento do fundo deve assegurar a participação no capital de empresas dedicadas sobretudo a I&D, reconhecidas como empresa do setor da tecnologia nos termos do n.º 9 do artigo 37.º do CFI (o que implica apresentar um investimento em I&D equivalente a, pelo menos, 7,5% da sua faturação no ano anterior ao pedido de reconhecimento) e cuja idoneidade tenha sido reconhecida pela ANI, nos termos do artigo 37.º-A do CFI.

É também de salientar que, através da Lei n.º 75-B/2020, de 31/12, foram introduzidas alterações à redação da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI que restringiram a tipologia de investimentos realizados pelos fundos suscetíveis de beneficiar do SIFIDE, passando a ser elegíveis apenas os investimentos em capital próprio e quase-capital, efetivamente comprovados, em empresas reconhecidas pela ANI.

Assim, é excluído para efeitos do SIFIDE, o financiamento das empresas através de instrumentos de dívida, tais como empréstimos obrigacionistas.

A par desta alteração, a referida Lei introduziu ainda mecanismos adicionais de controlo e monitorização para os investimentos efetuados pelos fundos, bem como para as empresas dedicadas a I&D, que devem comprovar a utilização do investimento em I&D – *cfr. n.ºs 7 e 8 do artigo 38.º do CFI.*

² Aprovado pela Lei n.º 18/2015, de 04/03.

4. RESULTADOS

4.1. Caracterização estatística – Perfil de beneficiários e materialidade das despesas

Tendo por base os dados constantes dos sistemas de informação da ANI e a informação fornecida pelas SCR³, procedemos à análise das despesas associadas às contribuições para os fundos.

O quadro 1 infra sintetiza a informação recolhida junto de 15 SCR, que tinham sob a sua gestão 29 FCR associados ao SIFIDE⁴:

Quadro 1 – Informação relativa aos FCR associados ao SIFIDE

	<i>(milhões de euros)</i>			
	2017	2018	2019	2020
Nº FCR criados	2	3	7	17
Nº de Participantes	245	55	402	720
Capital Subscrito	106,49	21,35	141,98	253,37
Valor Global Líquido em 31/12	102,96	20,98	137,78	249,52
Carteira de investimento em 2020:				
N.º empresas de I&D	15	8	7	9
Valor do investimento	36,29	10,74	24,92	6,58
% Realização do Capital Subscrito	34%	50%	18%	3%

Fonte: Informação fornecida pelas SCR

Da análise do quadro supra resulta que, no período de 2017 a 2020, houve um aumento significativo no número de fundos e de participantes.

Conforme se pode constatar no Anexo 2, os fundos têm um número de participantes muito díspar (entre 1 e 229), sendo que, cerca de metade, tem um número de participantes igual ou inferior a 10.

Em 2020, o capital subscrito (253 M€) aproxima-se do valor angariado pelos fundos nos restantes anos (270 M€). Já o valor global da carteira de investimentos (78,5 M€), no período 2017/2020, corresponde a 15% do valor total do capital subscrito pelos participantes (523 M€).

A análise efetuada à informação fornecida pelas SCR permitiu, ainda, constatar a existência de fundos cujos participantes fazem parte do mesmo grupo económico e/ou fiscal – vide quadro 2 seguinte:

³ Identificadas através da informação prestada pela CMVM e pela ANI.

⁴ Das 17 SCR contactadas, 2 não responderam: a

Quadro 2 - Fundos de investimento constituídos por empresas pertencentes ao mesmo grupo económico

(milhões de euros)

Fundo	Ano	Capital	Sociedade dominante dos participantes	RETGS	Crédito fiscal
[REDACTED]	2019	10,00	[REDACTED]	Sim	8,25
[REDACTED]	2020	30,00	[REDACTED]	Sim	24,75
[REDACTED]	2019	6,00	[REDACTED]	Sim	4,95
[REDACTED]	2020	4,00	[REDACTED]	Não	3,30

Fonte: Informação fornecida pelas SCR

As 20 empresas de I&D que integram os quatro grupos económicos, constantes no quadro supra, solicitaram junto da ANI um crédito fiscal no valor de 41 M€, respeitante a contribuições para quatro FCR, no total de 50 M€, efetuadas em 2019 e 2020 – *vide* Anexo 3.

Destacam-se as empresas do grupo [REDACTED] que investiram individualmente 3 M€, valor que lhes permitiu maximizar o benefício fiscal⁵. Importa referir que, no caso das empresas pertencentes ao regime especial de tributação de grupos de sociedades (RETGS), o benefício fiscal será deduzido no âmbito da coleta do grupo, beneficiando outras empresas que não financiaram atividades de I&D.

Neste sub-universo e, até à data, só o “[REDACTED]” efetuou um investimento, através do aumento de capital de uma empresa dedicada a tecnologias da informação e comunicação aplicadas aos sistemas de produção, no montante de 2,5 M€.

O quadro 3 infra apresenta a evolução das candidaturas aprovadas para os anos fiscais entre 2017 e 2019, bem como as submetidas para o ano de 2020 (as quais ainda estão em avaliação) quanto ao valor da despesa efetuada pelos participantes dos fundos:

⁵ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 38.º do CFI: 3M€ * 32,5% (taxa base) + 1,5M€ (limite taxa incremental).

Quadro 3 - N.º de candidaturas e valor das despesas relativas a contribuições para fundos (2017-2020)

	<i>(milhões de euros)</i>			
	2017	2018	2019	2020
N.º Candidaturas	56	195	538	1 067
Despesas declaradas com contribuições para fundos	11,14	78,79	212,17	405,87
Crédito fiscal (a)	8,33	61,61	167,18	332,48 (b)

(a) Para efeitos da aplicação da taxa incremental é considerado 50% do acréscimo, em relação à média dos dois períodos anteriores, de todas as despesas de I&D, por não ser possível autonomizar o acréscimo das despesas com contribuições para fundos.

(b) Valor sujeito a aprovação por parte da ANI.

Fonte: ANI

Da análise do quadro resulta que, no ano fiscal de 2020, registaram-se 1.067 candidaturas que incluem despesas com contribuições para fundos de investimento, no valor de 406 M€.

Em apenas três anos, entre 2018 e 2020, registou-se um acréscimo de 447% no número de candidaturas e de 415% no valor das despesas associadas à subscrição de UP de fundos associados ao SIFIDE, o que demonstra o crescente interesse dos investidores, neste tipo de investimento, e, que permite, desde logo no primeiro ano, recuperar 82,5% do valor investido em crédito fiscal.

Em 2020, o crédito fiscal associado às candidaturas, poderá ascender a 332 M€, o que representa um acréscimo de 40% face ao total registado nos três anos anteriores (237 M€). O seu impacto na despesa fiscal, nos próximos anos, é de difícil antecipação, atendendo à possibilidade de reporte do crédito fiscal por oitos anos, associada à incerteza no valor da coleta das empresas.

4.2. Aspetos críticos

Com o objetivo de avaliar o funcionamento do SIFIDE em matéria de dedução de despesas suportadas com contributos para fundos destinados a financiar a I&D, foi analisada a informação residente na base de dados da ANI e foi solicitada informação a um conjunto de SCR relativamente aos fundos sob a sua gestão, cuja política de investimento fosse compatível com as condições estabelecidas na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

Face ao enquadramento legal citado e à análise da informação referida, identificámos as seguintes áreas críticas:

a) Prazos para realização do investimento e para a concretização dos projetos

A Lei n.º 75-B/2020, de 31/12, introduziu mecanismos de controlo do investimento com relevância para o âmbito da dedução à coleta de IRC, designadamente, a obrigatoriedade dos fundos realizarem uma percentagem mínima do investimento no prazo de cinco anos contados da data de subscrição das UP (80%) e das empresas dedicadas concretizarem o investimento em atividades de I&D no prazo de cinco anos contados da data de aquisição dos investimentos de capital próprio e de quase-capital – *cfr. alíneas b) e c) do n.º 7 do artigo 38.º do CFI.*

Da análise efetuada aos regulamentos de gestão dos FCR constata-se que os fundos apresentam uma duração variável, dividida num período de investimento (procura e concretização do investimento) e noutro de desinvestimento (gestão e valorização do investimento com vista à sua alienação), sendo o de investimento inferior ou igual ao de desinvestimento⁶.

De acordo com essa informação, a maioria dos fundos (24) apresenta prazos de duração entre os 8 e os 10 anos e períodos de investimento entre os 2 e 5 anos (18 fundos) – vide Anexo 2.

Neste contexto, é expectável que a maioria dos fundos realize pelo menos 80% do investimento, no prazo de cinco anos contados da data de subscrição das UP, sendo que, quanto mais tempo o capital demorar a chegar às empresas, mais o início da execução dos projetos é retardado.

Já quanto ao prazo de cinco anos para as empresas dedicadas concretizarem o investimento em atividades de I&D, atendendo à fase inicial em que se encontra a maioria dos investimentos, ainda não existem dados disponíveis que permitam extrair qualquer conclusão definitiva⁷.

Porém, será razoável prever que determinado tipo de despesas, tais como a contratação de pessoal qualificado, seja efetuada antes dos cinco anos.

Assim, o prazo para a implementação de projetos de I&D – na maioria dos casos, 10 anos – parecem, face à realidade e prática constatadas, demasiado extenso, o que pode por em causa a realização tempestiva dos objetivos preconizados no Plano de Recuperação e Resiliência, relativamente à promoção do investimento em inovação e investigação.

Face ao exposto, consideramos que, de forma a tornar mais exigente o mecanismo de controlo do investimento com relevância para o âmbito da dedução e a mitigar os riscos apontados, poderia ser diminuído o período do investimento por parte dos fundos, reduzindo a atual percentagem de realização, sendo também reduzido o período de concretização dos projetos e definida uma percentagem mínima associada a período de concretização dos projetos de I&D.

b) Valor das contribuições para os fundos

Conforme já referido, através do investimento em fundos os investidores podem, desde logo, recuperar parte do valor investido (82,5%) em crédito fiscal, recebendo adicionalmente o retorno derivado desse investimento nos anos seguintes.

Estes ganhos de capital, quer seja por distribuição de rendimentos ou mediante a operação de resgate na liquidação do fundo, são sujeitos a retenção na fonte à taxa de 10%⁸.

⁶ Foi considerado o universo de 29 FCR criados até 31/12/2020, de acordo com a informação da CMVM e da ANI, ou seja, os fundos criados antes da entrada em vigor das disposições que introduziram os referidos mecanismos de controlo do investimento.

⁷ Quanto a esta matéria, as verificações a efetuar no âmbito da auditoria junto das empresas dedicadas a I&D poderão vir a fornecer elementos adicionais de análise.

⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 23.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Trata-se, pois, de um investimento muito atrativo, ainda que com um risco elevado, exigindo dos investidores a disponibilidade de um valor mínimo de 50 mil euros, sendo que, entre os participantes, encontram-se investidores profissionais, tais como empresas de seguros e instituições de crédito⁹.

Em linha com a atratividade deste investimento e, conforme já referido, em apenas três anos (de 2018 a 2020), o valor de investimento em FCR passou de 79 M€, para 406 M€.

Considerando o que referimos na alínea a) *supra*, as recentes exigências de reporte por partes das empresas e dos fundos, patentes no n.º 8 do artigo 38.º do CFI, associadas à introdução dos mecanismos de controlo do investimento previstos no n.º 7 do mesmo artigo, poderão não ter grande impacto na atenuação desta tendência de crescimento e, conseqüentemente, na despesa fiscal associada.

Salienta-se que, o impacto na despesa fiscal associada é, todavia, de difícil quantificação, atendendo à possibilidade de reporte do crédito fiscal por oito anos, bem como à incerteza associada ao valor da coleta das empresas, de que depende o concreto valor do benefício.

Para mitigar este impacto sem prejudicar o financiamento necessário às empresas dedicadas a I&D, entendemos que seria de equacionar:

- A introdução de um valor limite de investimento para os participantes; ou
- A fixação de um valor máximo para o crédito fiscal obtido por via das contribuições para fundos de investimento, designadamente, para sujeitos passivos tributados pelo RETGS.

c) Atribuição de crédito fiscal a projeto de I&D por via da execução (vertente direta), quando o mesmo já beneficiou por via do financiamento (vertente indireta)

As disposições do SIFIDE não preveem a exclusão da elegibilidade das despesas realizadas pelas empresas dedicadas a I&D e previamente financiadas pelo capital realizado pelos fundos. Assim, estas empresas podem solicitar um crédito fiscal pela execução de um projeto (realização de novas despesas) que já beneficiou deste incentivo, ainda que de forma indireta (através do financiamento). No entanto, algumas disposições do sistema de incentivos parecem afastar esta possibilidade (de a mesma realidade beneficiar “duplamente” do recurso ao sistema).

Assim, refere-se na al. e) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 37.º do CFI, que, sem prejuízo da elegibilidade das despesas relativas “à contratação de atividades de investigação e desenvolvimento” (...) “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”.

Caso se considere adequado manter a opção de beneficiar o projeto, quer na fase de financiamento, quer de execução, entendemos que poderia ser equacionada a possibilidade de apenas ser considerada despesa elegível para efeitos de atribuição de crédito fiscal às empresas dedicadas a I&D

⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 22.º do RJCR e n.º 1 do artigo 30.º do Código dos Valores Mobiliários.

(na fase de execução), o valor que as mesmas irão apresentar à ANI e que exceda o das contribuições realizadas pelos participantes dos fundos (na fase de investimento).

Ainda quanto à matéria da elegibilidade das despesas realizadas pelas empresas dedicadas a I&D, conforme já referido, é de salientar que as mesmas devem concretizar o investimento em atividades de I&D, no prazo de cinco anos, contados da data de aquisição dos investimentos de capital próprio e de quase-capital – *cfr. alínea c) do n.º 7 do artigo 38.º do CFI.*

Ora, de acordo com essa mesma disposição, a concretização do investimento em atividades de I&D pode ocorrer tendo em conta as aplicações relevantes previstas no n.º 1 do artigo 37.º, que incluem as subscrições em fundos de investimento, pelo que, no limite, estas empresas, que já beneficiaram do investimento dos fundos, podem não executar projetos de I&D que permitam gerar inovação ou valor acrescentado e realizar apenas investimentos financeiros, contrariamente à finalidade do sistema de incentivo.

Assim, caso seja considerado adequado manter a elegibilidade das despesas realizadas pelas empresas dedicadas a I&D e previamente financiadas pelo capital realizado pelos fundos e, de forma a evitar qualquer interpretação abusiva, entendemos que deve ficar explícito que a concretização do investimento em atividades de I&D, nos termos referidos na alínea c) do n.º 7 do artigo 38.º do CFI, deve excluir as despesas a que se refere a alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º.

d) Conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D

Qualquer empresa que cumpra com os requisitos de empresa do setor da tecnologia e obtenha o reconhecimento da idoneidade pela ANI pode obter financiamento através de FCR – *cfr. n.º 9 do artigo 37.º e artigo 37.º-A, ambos do CFI.*

Face a estes requisitos estão excluídas do sistema de incentivos pequenas e médias empresas (PME) que ainda se encontram numa fase de desenvolvimento do negócio e/ou que ainda não registem vendas ou prestações de serviços, as quais podem apresentar maiores dificuldades de acesso a fontes de financiamento, ao mesmo tempo que são abrangidas grandes empresas, inclusivamente pertencentes a grupos económicos¹⁰.

Importa ainda referir que, o RJCR não impede que os fundos invistam em empresas detidas pelos participantes, desde que sejam empresas dedicadas a I&D, conforme o previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.

Ora, não sendo esta uma operação vedada, tal possibilidade pode, todavia, colocar questões relevantes ao nível de conflitos de interesse nos fundos em que os participantes pertençam ao mesmo grupo económico.

De forma a obviar à exclusão do acesso ao SIFIDE de empresas com projetos válidos e com dificuldades de acesso a financiamento, bem como a minimizar a sua utilização por parte de empresas que podem obter financiamento por outra via, poderia ser equacionado que, respetivamente:

¹⁰ Vg. [REDACTED]

- i. O conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D, para efeitos da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º, permitisse aos fundos investir em empresas, que não tendo efetuado um investimento em I&D equivalente a pelo menos 7,5% da sua faturação no ano anterior, e sendo PME apresentassem um investimento em I&D equivalente a uma determinada percentagem (a definir) dos seus gastos operacionais no ano anterior; e
- ii. Fosse estabelecido um limite de acesso ao financiamento por instrumentos de capital por via do investimento dos fundos, a empresas cujo volume de negócio ultrapassasse determinado valor.

5. CONCLUSÕES

Face aos dados preliminares obtidos no âmbito da Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial e relativos às aplicações relevantes em I&D na vertente indireta, concluímos que:

C1. No período de 2017 a 2020, foram criados 29 Fundos de Capital de Risco associados ao SIFIDE, que apresentam um valor global da carteira de investimentos de 78,5 M€, correspondente a 15% do valor total do capital subscrito pelos participantes (523 M€), salientando-se, que em quatro destes fundos, as empresas participantes pertencem ao mesmo grupo económico e/ou fiscal e solicitaram um crédito fiscal no valor de 41 M€ respeitante a contribuições efetuadas em 2019 e 2020 – *vide* ponto 4.1.

C2. Entre 2017 e 2020, o número de candidaturas apresentadas à ANI para atribuição do benefício fiscal aumentou de 56 para 1.067 e o valor das despesas com contribuições para fundos aumentou de 11 M€ para 406 M€, o que demonstra o crescente interesse dos investidores em aplicações nos fundos associados ao SIFIDE, que lhes permitem recuperar, desde logo, 82,5% do valor investido em crédito fiscal, a que acrescem eventuais ganhos de capital sujeitos a retenção na fonte à taxa de 10% – *vide* ponto 4.1.

C3. No período de 2017/2020 foram atribuídos 569 M€ em crédito fiscal relativo a esta aplicação do SIFIDE, salientando-se que o impacto deste crédito na despesa fiscal, nos próximos anos, é de difícil antecipação, atendendo à possibilidade de reporte do crédito fiscal por oitos anos e à incerteza no valor da coleta das empresas – *vide* ponto 4.1.

C4. Na sequência da análise da informação fornecida pelas SCR e do quadro legal foram identificados alguns aspetos de maior risco na utilização eficiente do incentivo e na prossecução dos seus objetivos, designadamente, quanto – *vide* ponto 4.2.:

- a) aos prazos para a realização e concretização do investimento, os quais, face à realidade e prática constatadas são demasiado extensos e podem conduzir a maior morosidade na realização dos objetivos visados pelo regime;
- b) à ausência de limites no valor das contribuições para os fundos, o que contribui para acentuar a já elevada atratividade deste investimento;

- c) à atribuição de crédito fiscal a projeto de I&D por via da execução (vertente direta), quando o mesmo já beneficiou do SIFIDE por via do financiamento (vertente indireta);
- d) à definição do conceito de empresa dedicada a I&D, que não permite o acesso de pequenas e médias empresas que ainda se encontram numa fase de desenvolvimento do negócio e/ou que ainda não registem vendas ou prestações de serviços, as quais podem apresentar maiores dificuldades de acesso a fontes de financiamento, mas que abrange grandes empresas, inclusivamente pertencentes a grupos económicos.

6. PROPOSTAS

P1. Face ao exposto, consideramos que a mitigação dos aspetos de maior risco, supra identificados, poderá passar por alterações legislativas no sentido de melhorar o funcionamento do sistema de incentivos, designadamente nos seguintes moldes:

- a) a diminuição do período do investimento por parte dos fundos, reduzindo a atual percentagem de realização, sendo também reduzido o período de concretização dos projetos e definida uma percentagem mínima associada a período de concretização dos projetos de I&D;
- b) a introdução de um valor limite de investimento para os participantes ou a fixação de um valor máximo para o crédito fiscal obtido por via das contribuições para fundos de investimento, designadamente, para sujeitos passivos tributados pelo regime especial de tributação de grupos de sociedades;
- c) a exclusão da elegibilidade das despesas realizadas pelas empresas dedicadas a I&D e previamente financiadas pelo capital realizado pelos fundos;
- d) a alteração do conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D, para efeitos da alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º, de forma a incluir as pequenas e médias empresas que apresentem um investimento em I&D equivalente a uma determinada percentagem dos seus gastos operacionais no ano anterior e a definição de um limite de acesso ao financiamento a empresas cujo volume de negócio ultrapassasse determinado valor.

P2. Propõe-se que a presente informação seja enviada a Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais.

À consideração superior.

A Inspectora

Assinado de forma digital por
ANDRÉA SILVA LIBÓRIO NETO
Dados: 2021.09.15 14:43:19
+01'00'

O Inspector

PAULO FERNANDO DA
GRAÇA CONSTANTINO
2021.09.15 14:50:50
+01'00'

Anexo 1 - Evolução da redação da alínea f) do n.º 1 do art.º 37.º do CFI

Legislação	Período de tributação	Alínea f) do n.º 1 do art.º 37.º do CFI
Decreto-Lei n.º 292/97	1997-2000	Participação no capital de instituições de I&D e contributos para fundos destinados a financiar a I&D
Decreto-Lei n.º 197/2001	2001-2003	Participação no capital de instituições de I&D e contributos para fundos destinados a financiar a I&D, incluindo o financiamento da valorização dos seus resultados
Lei n.º 40/2005	2006-2008	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, incluindo o financiamento da valorização dos seus resultados, cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento seja reconhecida por despacho conjunto dos Ministros da Economia e da Inovação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Lei n.º 10/2009	2009-2010	
Lei n.º 55-A/2010	2011-2014	
Decreto-Lei n.º 162/2014	2014-2018	Participação no capital de instituições de investigação e desenvolvimento e contributos para fundos de investimentos, públicos ou privados, destinados a financiar 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 por despacho membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia, do emprego, da educação e da ciência
Lei n.º 71/2018	2019-03/2020	Participação no capital de instituições de investigação e desenvolvimento, no capital de fundos de investimento, públicos ou privados, que tenham como objeto o financiamento de empresas dedicadas sobretudo a investigação e desenvolvimento e que desenvolvam projetos reconhecidos nos termos do artigo 37.º-A
Lei n.º 2/2020	03/2020-12/2020	Participação no capital de instituições de investigação e desenvolvimento e contribuições para fundos de investimento, públicos ou privados, destinados a financiar 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., nos termos do n.º 1 do artigo 37.º-A
Lei n.º 75-B/2020	2021-2025	Participação no capital de instituições de investigação e desenvolvimento e contribuições para fundos de investimento, públicos ou privados, que realizem investimentos de capital próprio e de quase-capital, tal como definidos na Comunicação da Comissão 2014/C19/04, de 22 de janeiro de 2014, em 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., nos termos do n.º 1 do artigo 37.º-A

Fonte: CFI

Anexo 3 - Fundos de investimento constituídos por empresas pertencentes ao mesmo grupo económico

Fundo	Ano	NIF	Participantes	Sociedade dominante	RETGS	Investimento em I&D declarado junto da ANI
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	Sim	2 750 000,00
						2 250 000,00
						2 000 000,00
						2 000 000,00
						1 000 000,00
					Sim	3 000 000,00
						3 000 000,00
						3 000 000,00
						3 000 000,00
						3 000 000,00
						3 000 000,00
						3 000 000,00
						3 000 000,00
					Sim	3 000 000,00
						3 000 000,00
					Não	2 250 000,00
						1 250 000,00
						500 000,00



Anexo 2 - Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários no exercício de 2020

NII	DESIGNAÇÃO SOCIAL	RETO	CLASSICA	CAL	NII DA SPC INDIVIDUAL (RPLIS)	REGIMÃO SOCIAL DA SPC INDIVIDUAL (REGSI)	CONCEPÇÃO	CAL SPC INDIVIDUAL	PERÍODO DO BENEFÍCIO	SALDO CANCELADO	SALDO DO BENEFÍCIO	GRANDE PERÍODO	GRANDE PERÍODO	SALDO DO TRANSITO
									2020	0,00	0,00	4 304 308,50	4 304 308,50	0,00
									2020	0,00	0,00	133 289,35	133 289,35	0,00
									2020	0,00	0,00	213 085,12	213 085,12	0,00
									2020	0,00	0,00	3 077 162,54	3 077 162,54	0,00
									2020	0,00	0,00	1 506 001,56	1 506 001,56	0,00
									2020	0,00	0,00	1 856 250,00	1 856 250,00	0,00
									2019	0,00	109 513,94	0,00	109 513,94	0,00
									2020	0,00	0,00	192 258,12	192 258,12	0,00
										0,00	109 513,94	11 182 155,19	11 391 669,13	0,00
									2019	0,00	1 269 667,74	0,00	1 269 667,74	0,00
									2020	0,00	0,00	1 226 559,49	1 009 134,32	217 225,17
									2019	0,00	2 738 022,01	0,00	2 738 022,01	0,00
									2020	0,00	0,00	5 366 840,84	4 416 211,89	950 628,95
										0,00	4 007 489,75	6 793 200,33	9 433 016,96	1 167 854,12
									2017	0,00	3 649 815,06	0,00	3 649 815,06	0,00
									2018	0,00	4 457 174,43	0,00	2 427 877,05	2 029 295,38
										0,00	8 106 989,49	0,00	6 077 692,11	2 029 295,38
									2014	0,00	12 365 891,26	0,00	4 637 054,09	7 728 837,17

Anexo 2 - Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários no exercício de 2020

NTI	DESIGNAÇÃO SOCIAL	RELIG	COMI CAL	CAL	NIF DA SOC. INDIVIDUAL (ART.15)	DESIGNAÇÃO SOCIAL DA SOC INDIVIDUAL (RELIG)	CES CAL SOC IND	CAL SOC INDIVIDUAL	PERÍODO DO BENEFÍCIO	SALDO CANCELADO	SALDO NÃO DEBITADO	CANCELADO DO PERÍODO	DUPLICAÇÃO DO PERÍODO	SALDO QUE TRANSITA
					21201	FABRICAÇÃO DE MEDICAMENTOS			2015	0,00	8 557 598,83	0,00	0,00	8 557 598,83
					21201	FABRICAÇÃO DE MEDICAMENTOS			2016	0,00	15 319 638,24	0,00	0,00	15 319 638,24
					21201	FABRICAÇÃO DE MEDICAMENTOS			2018	0,00	9 484 841,04	0,00	0,00	9 484 841,04
										0,00	57 727 900,37	0,00	1 637 054,00	41 090 915,28
					70100	ACTIVIDADES DAS SEDES SOCIAIS			2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
					47640	COM. RET. ART. DESPORTO, CAMPISMO E LAZER, ESTAB. ESPEC.			2018	0,00	23 486,34	0,00	23 486,34	0,00
					62090	OUT. ACT.RELACIONADAS C/AS TECN. INFORMÁTICA E INFORMÁTICA			2018	0,00	30 563,09	0,00	30 563,09	0,00
					52102	ARMAZENAGEM NÃO FRIGORÍFICA			2018	0,00	198 574,82	0,00	198 574,82	0,00
					63020	ACTIVIDADES DE CONSULTORIA EM INFORMÁTICA			2018	0,00	176 610,80	0,00	176 610,80	0,00
					47111	COMÉRCIO A RETALHO EM SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS			2018	0,00	1 190 272,18	0,00	1 190 272,18	0,00
					66190	OUT. ACT. AUX. SERV. FINANC., EXC. SEGUROS E FUNDOS PENSÕES			2018	0,00	180 322,11	0,00	180 322,11	0,00
					82110	ACTIVIDADES COMBINADAS DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS			2018	0,00	2 244 934,13	0,00	2 174 695,57	70 238,56
					47191	COM. RET.NÃO ESPEC./SPRED.PROD.ALIM., BEBIDAS TABACO,GR.ARM.			2018	0,00	130 189,73	0,00	130 189,73	0,00
					62090	OUT. ACT.RELACIONADAS C/AS TECN. INFORMÁTICA E INFORMÁTICA			2019	0,00	72 047,47	0,00	0,00	72 047,47
					35140	COMÉRCIO DE ELECTRICIDADE			2019	0,00	174 698,57	0,00	0,00	174 698,57
					62020	ACTIVIDADES DE CONSULTORIA EM INFORMÁTICA			2019	0,00	189 548,53	0,00	0,00	189 548,53
					47111	COMÉRCIO A RETALHO EM SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS			2019	0,00	1 147 067,26	0,00	0,00	1 147 067,26

Anexo 2 - Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários no exercício de 2020

CPF	CLASSIFICAÇÃO SOCIAL	REGIME	EMPRESA	RAZÃO SOCIAL	REGIME	CPF	CLASSIFICAÇÃO SOCIAL	IND	DESCR. SOC. INDIV. (REGS)	DESCR. SOC. INDIV. (IND)	PERÍODO DO BENEFÍCIO	SALDO CANCELADO	SALDO NÃO DEBITADO	CRÉDITO DO PERÍODO	DEBITADO NO PERÍODO	SALDO LÍQUIDO (TRANSF.)
66190									OUT. ACT. AUX. SERV. FINANC. EXC. SEGUROS E FUNDOS PENSÕES		2019	0,00	102 030,44	0,00	0,00	102 030,44
82110									ACTIVIDADES COMBINADAS DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS		2019	0,00	1 748 808,42	0,00	0,00	1 748 808,42
47191									COM. RET. NÃO ESPEC. S/PROD. ALIM., BEBID. AS TABACO, GR. ARM.		2019	0,00	870 529,14	0,00	0,00	870 529,14
62090									OUT. ACT. RELACIONADAS C/AS TECN. INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA		2020	0,00	0,00	2 417 570,32	0,00	2 417 570,32
35140									COMÉRCIO DE ELECTRICIDADE		2020	0,00	0,00	86 407,20	0,00	86 407,20
52102									ARMAZENAGEM NÃO FRIGORÍFICA		2020	0,00	0,00	369 299,93	0,00	369 299,93
47540									COM. RET. ELECTRODOMÉSTICOS, ESTAB. ESPEC.		2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
62020									ACTIVIDADES DE CONSULTORIA EM INFORMÁTICA		2020	0,00	0,00	98 370,60	0,00	98 370,60
47711									COM. RET. VESTUÁRIO PARA ADULTOS, ESTAB. ESPEC.		2020	0,00	0,00	389 541,29	0,00	389 541,29
47111									COMÉRCIO A RETALHO EM SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS		2020	0,00	0,00	3 356 641,57	0,00	3 356 641,57
58130									EDIÇÃO DE JORNAIS		2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
47730									COM. RET. PROD. FARMACÉUTICOS, ESTAB. ESPEC.		2020	0,00	0,00	19 326,25	0,00	19 326,25
66190									OUT. ACT. AUX. SERV. FINANC. EXC. SEGUROS E FUNDOS PENSÕES		2020	0,00	0,00	59 514,57	0,00	59 514,57

Anexo 2 - Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários no exercício de 2020

Nº	INSCRIÇÃO FISCAL	MUNICÍPIO	CAD. FISC.	CAD. COT.	CAD. COT.	INSCRIÇÃO SOCIAL DA SOC. INDIVIDUAL (RETO)	DESIGNAÇÃO SOCIAL DA SOC. INDIVIDUAL (RETO)	ESPEC. (N)	CATEG. INDIVIDUAL	PERÍODO DE BENEFÍCIO	SALDO CANCELADO	SALDO NÃO DISTRIBUÍDO	CRÉDITO DO PERÍODO	INSCRIÇÃO NO PERÍODO	SALDO QUE TRANSITA
									OUT. ACT. CONSULTORIA, CIENTÍFICAS, TÉCNICAS E SIMIL., N.E.	2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
									OUTRAS ACTIVIDADES CONSULTORIA PARA OS NEGÓCIOS E A GESTÃO	2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
									ACT. SOCIED. GESTORAS PARTICIPAÇÕES SOCIAIS NÃO FINANCEIRAS	2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
									ACTIVIDADES COMBINADAS DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	2020	0,00	0,00	4 244 930,78	0,00	4 244 930,78
									OUT. ACTIVIDADES SERVIÇOS APOIO PRESTADOS ÀS EMPRESAS, N.E.	2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
									ACTIVIDADES DAS SEDES SOCIAIS	2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
									COM. RET. NÃO ESPEC. SUPRED. PROD. ALIM., BEBID. E TABACO, GR. ANIM.	2020	0,00	0,00	2 552 400,90	0,00	2 552 400,90
									COM. RET. VESTUÁRIO PARA BEBÉS E CRIANÇAS, ESTAB. ESPEC.	2020	0,00	0,00	2 475 000,00	0,00	2 475 000,00
										0,00	8 480 483,03	15 867 003,43	4 105 723,64	19 212 071,80	
									FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	513 849,00	513 849,00	0,00
									FABRICAÇÃO DE ROULHAS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	752 350,27	752 350,27	0,00
									FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	1 039 662,00	1 039 662,00	0,00
									FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	23 332,72	23 332,72	0,00
									OUTRAS ACTIVIDADES CONSULTORIA PARA OS NEGÓCIOS E A GESTÃO	2020	0,00	0,00	163 613,29	163 613,29	0,00
									INDÚSTRIA DE PREPARAÇÃO DA CORTIÇA	2020	0,00	0,00	401 885,02	401 885,02	0,00
									FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	179 235,00	179 235,00	0,00
									FABRICAÇÃO DE ROULHAS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	141 344,64	141 344,64	0,00
									EXPLORAÇÃO FLORESTAL	2020	0,00	0,00	50 707,52	50 707,52	0,00
									FABRICAÇÃO DE ROULHAS DE CORTIÇA	2020	0,00	0,00	39 827,35	39 827,35	0,00
										0,00	0,00	3 305 905,81	3 305 905,81	0,00	

Anexo 2 - Valores declarados pelos 10 maiores beneficiários no exercício de 2020

CH	CLASSIFICAÇÃO SOCIAL REGIS	CLASS	CPRE	NUM SOC INDIVIDUAL (N.º IVA)	DISG. SOC. INDIVIDUAL (REGIS)	CON. CAI. SOC. (N.º)	CAI. SOC. INDIVIDUAL	EXERCÍCIO BENEFICÍO	SALDO CADUCADO	SALDO NÃO INQUIRIDO	CRÉDITO DO EXERCÍCIO	DEDUÇÃO NO PERÍODO	SALDO QUE REMANESCE
						64201	ACT. DAS SOCIEDADES GEST. PARTICIPAÇÕES SOCIAIS FINANCEIRAS	2019	0,00	1.891.938,48	0,00	1.891.938,48	0,00
						68100	COMPRA E VENDA DE BENS IMOBILIÁRIOS	2020	0,00	0,00	2.475.000,00	1.303.662,78	1.171.337,22
									0,00	1.891.938,48	2.135.000,00	3.195.601,26	1.171.337,22
62010			ACTIVIDADES DE PROGRAMAÇÃO INFORMÁTICA					2019	0,00	1.203.967,01	0,00	1.203.967,01	0,00
								2020	0,00	0,00	1.847.872,08	1.847.872,08	0,00
						53100	ACT. POSTAIS SUJEITAS A OBRIGAÇÕES DO SERVIÇO UNIVERSAL	2020	0,00	0,00	1.121.239,64	1.121.239,64	0,00
53100			ACT. POSTAIS SUJEITAS A OBRIGAÇÕES DO SERVIÇO UNIVERSAL			53200	OUTRAS ACTIVIDADES POSTAIS E DE COURIER	2020	0,00	0,00	825.000,00	825.000,00	0,00
						53200	OUTRAS ACTIVIDADES POSTAIS E DE COURIER	2020	0,00	0,00	825.000,00	825.000,00	0,00
									0,00	1.203.967,01	2.639.111,72	5.873.078,73	0,00
13302			ESTAMPAGEM					2020	0,00	0,00	2.491.128,75	2.491.128,75	0,00
									0,00	69.538.749,07	66.913.106,21	40.559.082,38	10.307.071,80
									0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Anexo 3 - Caracterização das candidaturas relativas ao período 2015-2021

CANDIDATURAS APRESENTADAS AO SIFIDE POR SITUAÇÃO E ANO DE EXERCÍCIO

	2018	2019	2020	Total
N.º	1 690	2 408	3 283	7 381
Investimento em I&D Declarado	847,06	897,14	1 558,02	3 302,22
Investimento em I&D Relevante	668,27	730,10		1 398,36
Crédito Fiscal Solicitado	354,42	437,15	745,42	1 536,99
Crédito Fiscal Atribuído	348,08	429,68		777,77

Fonte: ANI

CANDIDATURAS AO SIFIDE POR SITUAÇÃO - 01/01/2018 a 31/07/2021

Situação	Candidaturas		Investimento em I&D		Solicitado / Potencial		Crédito Fiscal Atribuído		Cortes
	N.º	%	Declarado	Relevante	(3)	(4)	32,5%	Maiorac	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) - (4) + (5)	
Atribuído	5 828	61	2 776,47	2 183,38	1 200,12	711,65	436,08	1 147,72	52,39
Não Atribuído	189	2	29,04		17,48			17,48	17,48
Pendentes	3 537	37	1 891,15		857,17				
Total	9 554	100	4 696,67	2 183,38	2 074,76	711,65	436,08	1 147,72	69,87

Fonte: ANI

CANDIDATURAS SIFIDE APROVADAS POR SETOR DE ATIVIDADE - 01/01/2018 a 31/07/2021

Setor de Atividade	Empresas		Candidaturas		Investimento Relevante em		Crédito Fiscal Atribuído	
	N.º	%	N.º	%	Montante	%	Montante	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Indústrias transformadoras	1 175	40,9	2 806	48,1	1 092,54	50,0	520,59	45,4
Actividades de informação e de comunicação	399	13,9	832	14,3	337,19	15,4	174,25	15,2
Comércio por grosso e a retalho / reparação de veículos	313	10,9	528	9,1	211,20	9,7	123,01	10,7
Actividades de consultoria, científicas, técnicas e	364	12,7	661	11,3	150,49	6,9	85,71	7,5
Actividades financeiras e de seguros	61	2,1	76	1,3	49,54	2,3	37,31	3,3
Actividades imobiliárias	102	3,6	109	1,9	44,82	2,1	35,86	3,1
Outros	458	15,9	816	14,0	297,59	13,6	171,0	14,9
Total	2 872	100	5 828	100	2 183,38	100	1 147,72	100

Fonte: ANI

Anexo 4 - Candidaturas analisadas pela IGF

IGF	Denominacão	Ano Fiscal	Projeto AMI	Data Candidatura	Avaliação	Subsidios aplicados	Credito fiscal atribuido	Despesas declaradas	Despesas aplicadas (sem subsídios)	Despesas aplicadas (com subsídios)	N.º parçoes atribuidas	Proratas financiadas p/OCI	Avaliar candidatura	Tem sido verificada a autenticidade previamente?	Projetos em andamento	Decisão final da comissão no sentido do ponto
		2018	F11/2019/10484	28-08-2019	Aprovação total	0,00	494 326,26	603 546,74	603 888,48	603 888,48	3	1	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2016	F11/2017/6953	31-07-2017	Aprovação parcial	22 821,76	46 653,49	177 736,30	143 549,19	166 370,95	11	6	Perito	Sim	1	Sim
		2017	F11/2018/8590	31-05-2018	Aprovação parcial	94 574,65	194 213,56	634 864,44	551 367,13	645 941,78	13	10	Perito	Sim	0	Não
		2018	F11/2019/10288	31-05-2019	Aprovação total	144 841,73	239 093,65	748 375,65	614 920,98	759 762,71	13	12	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2017	F11/2018/8550	23-05-2018	Aprovação parcial	7 045,67	240 907,04	740 804,68	741 252,43	748 298,10	16	12	Perito	Sim	0	Não
		2018	F11/2019/10231	29-05-2019	Aprovação parcial	217 031,86	337 764,40	1 110 917,83	884 191,18	1 101 223,04	23	17	Comissão Técnica	Sim	1	n.a.
		2017	F11/2018/8110	28-05-2018	Aprovação total	0,00	353 889,88	1 383 067,45	1 088 891,33	1 088 891,33	19	9	Perito	Não	0	Sim
		2018	F11/2019/9706	31-05-2019	Aprovação total	0,00	493 679,16	1 576 930,50	1 132 087,45	1 132 087,45	18	15	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2019	F11/2020/11796	06-07-2020	Aprovação total	0,00	385 526,98	1 249 821,92	1 140 329,30	1 140 329,30	23	16	Comissão Técnica	Não	1	n.a.
		2016	F11/2017/6270	30-05-2017	Aprovação parcial	14 850,00	214 157,30	402 447,00	259 584,60	274 434,60	2	1	Perito	Sim	0	Sim
		2017	F11/2018/8519	30-05-2018	Aprovação parcial	85 865,11	1 329 792,60	3 729 868,31	2 776 907,27	2 862 762,38	21	16	Perito	Sim	2	Não
		2018	F11/2019/10190	31-05-2019	Aprovação parcial	57 192,67	877 317,18	4 413 822,38	2 699 468,23	2 756 660,90	24	17	Comissão Técnica	Sim	2	Não
		2017	F11/2018/7459	30-05-2018	Aprovação total	2 287 121,19	442 299,92	3 588 794,24	1 902 451,16	3 589 572,35	7	7	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2018	F11/2019/9357	31-05-2019	Avaliação	249 683,43	-	710 165,94	(a)	(a)	6	4	Comissão Técnica	(a)	(a)	(a)

Anexo 4 - Candidaturas analisadas pela IGF

IGF	Denominação	Ano Fiscal	Projeto AN	Data Candidatura	Situação	Subsídios aprovados	Crédito Fiscal Ambarech	Despesas declaradas	Despesas aprovadas (sem subsídios)	Despesas aprovadas (com subsídios)	Projetos financiados e/ou continuidade	Análise candidatura	Decisão final em termos de aprovação	Projetos não aprovados	Decisão final (a) comissão no sentido do ponto
		2019	F11/2020/12440	13-07-2020	Aprovação total	0,00	153 400,74	451 214,00	431 501,30	431 501,30	4	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2018	F11/2019/10272	20-05-2019	Aprovação total	63 778,81	29 597,36	99 654,41	99 654,40	99 654,40	1	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2016	F11/2017/6845	30-07-2017	Não Aprovada	0,00	0,00	710 407,76	0,00	0,00	0	Perito	Sim	14	Sim
		2019	F11/2020/12584	13-07-2020	Aprovação total	58 880,44	367 147,37	1 391 132,00	1 092 282,21	1 151 162,65	8	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2019	F11/2020/11979	30-07-2020	Aprovação total	140 861,86	198 883,70	421 439,93	277 711,38	418 573,24	5	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2018	F11/2019/8905	30-05-2019	Aprovação total	35 862,00	1 714 959,53	3 280 752,00	3 364 592,07	3 400 454,07	8	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2019	F11/2020/10646	12-07-2020	Aprovação total	71 051,38	1 459 923,12	3 543 646,55	3 457 933,51	3 528 984,90	8	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2016	F11/2017/6878	31-07-2017	Aprovação parcial	2 564 822,78	2 791 648,60	13 263 893,81	8 220 221,41	10 785 044,19	43	Perito	Sim	0	Sim
		2017	F11/2018/7438	28-05-2018	Aprovação parcial	2 053 356,37	3 675 361,20	11 994 363,82	9 635 630,80	11 688 987,17	42	Perito	Sim	5	Sim
		2018	F11/2019/8887	30-05-2019	Aprovação total	2 296 517,34	4 017 947,40	12 551 208,95	10 281 103,32	12 577 620,66	28	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2019	F11/2020/10629	10-07-2020	Aprovação total	2 026 699,19	3 161 125,36	16 468 077,39	9 726 539,57	11 753 238,76	34	Comissão Técnica	Não	0	n.a.

Anexo 4 - Candidaturas analisadas pela IGF

IGF	Designação	Ano fiscal	Projeto AN	Data candidatura	Situação	Subsídios aprovados	Credito Fiscal Arrebitado	Benefícios declarados	Benefícios aprovados (sem subsídios)	Despesas aprovadas (sem subsídios)	Despesas aprovadas (com subsídios)	Propostas financiadas n.º ou continuidade	Análise qualitativa	Itens finais tomados após audição presencial/relatância	Projetos não elegíveis	Decisão final da comissão de avaliação do projeto
		2018	F11/2019/10198	29-05-2019	Aprovação total	419 509,75	169 570,57	742 926,21	231 812,18	651 371,93	5	5	Comissão Técnica	Não	0	n.a.
		2018	F11/2019/10429	31-05-2019	Não Aprovada	0,00	0,00	1 127 115,46	0,00	0,00	4	0	Comissão Técnica	Sim	4	n.a.
		2016	F11/2017/7102	31-07-2017	Não Aprovada	0,00	0,00	1 024 719,10	0,00	0,00	4	0	Perito	Sim	4	Sim
		2018	F11/2019/10035	31-05-2019	Avaliação	44 201,77	-	370 764,40	(a)	(a)	3	2	Comissão Técnica	(a)	(a)	(a)
		2018	F11/2019/10081	31-05-2019	Aprovação total	11 630,17	657 630,00	1 175 544,18	1 048 631,40	1 060 261,57	9	8	Comissão Técnica	Sim	0	
		2018	F11/2019/10361	31-05-2019	Avaliação	503 695,11	-	939 521,38	(a)	(a)	9	6	Comissão Técnica	(a)	(a)	(a)
		2019	F11/2020/11872	25-06-2020	Aprovação total	0,00	42 271,39	130 065,82	130 065,82	130 065,82	1	0	Comissão Técnica	Não	0	

Anexo 5 - Ações de controle com correções realizadas pela AT aos SP que beneficiaram do SIFIDE no ano de 2017

Ano de Encerramento	Ano de Exercício	MT	Número da Ação	Entidade Ação	Comunicação	Correções a matéria tributável por natureza jurídica	Correções a matéria tributável por natureza jurídica voluntárias	Imposto em falta apurado por natureza jurídica	Imposto em falta obtido por correções de natureza jurídica	Motivos das correções	Verificações efetuadas pelas seções de II
2021	Encerrada					Regularizações Voluntárias	21.770,00	7.702,01		IVA deduzido indevidamente relativamente a serviços de construção civil	Verificaram-se o montante declarado no anexo D da declaração Modelo 22, e se não estavam a ser utilizadas as mesmas aplicações relevantes no benefício fiscal do SIFIDE e RFAI.
2020	Encerrada			03-BRAGA		Regularizações Voluntárias	26.344,09	6.922,25		Despesas não elegíveis - Gastos e Amortizações não aceites fiscalmente e dedução à coleta indevida/correção ao benefício fiscal SIFIDE	Procederam à análise do cálculo das despesas elegíveis; identificaram a atividade desenvolvida de Investigação e Desenvolvimento, solicitando "evidências" dos proibidos desenvolvimentos, que neste caso foram parafísicos e se o resumo do cálculo das despesas era coincidente com o indicado no formulário. Desta análise, verificaram que os gastos com pessoal demonstrados pelo Sijunto P/suho apresentavam uma pequena diferença, que foi corrigida.
2020	Encerrada			06-COIMBRA		Regularizações Voluntárias		18.740,28		Divergências entre os créditos fiscais aprovados e os considerados nas declarações de rendimento	A validação do montante da dedução à coleta imputável ao SIFIDE teve por base as declarações emitidas pela Agência Nacional de Inovação; cruzamento da informação reportada nas declarações de rendimento relativa ao SIFIDE com a informação disponibilizada pela Agência Nacional de Inovação
2020	Encerrada			06-COIMBRA		Regularizações Voluntárias	19.444,18			Divergências entre os créditos fiscais aprovados e os considerados nas declarações de rendimento	A validação do montante da dedução à coleta imputável ao SIFIDE teve por base as declarações emitidas pela Agência Nacional de Inovação; cruzamento da informação reportada nas declarações de rendimento relativa ao SIFIDE com a informação disponibilizada pela Agência Nacional de Inovação
2021	Encerrada			10-LEIRIA		Com Correção	2.481.388,93		399.635,16	Gastos e Amortizações não aceites fiscalmente	Analisaram os contratos de concessão de incentivos financeiros celebrados entre o IAPMEI e o SP, contratos de trabalho e certificados emitidos pelo IAPMEI e pelo ANI

Anexo 5 - Ações de controlo com correções realizadas pela AT aos SP que beneficiaram do SIFIDE no ano de 2017

Ano Encerramento	Ano de Encerramento	Encerrada	2017	10-LEIRIA	10-LEIRIA	Com Correção	144 558,72	35 204,95	7 133,61	260 149,27	Gastos não aceites fiscalmente e alteração do saldo a reportar relativo à utilização SIFIDE	260 149,27	Não solicitaram os documentos ao SP em virtude de os valores declarados serem concordantes com os dados enviados à AT pela ANI.
2020	2020	Encerrada	2017	10-LEIRIA	10-LEIRIA	Regularizações Voluntárias					Divergências entre os créditos fiscais aprovados e os considerados nas declarações de rendimento	7 133,61	Foi analisado o certificado emitido pela ANI com o valor final do benefício aprovado para o período de 2017.
2019	2019	Encerrada	2017	11-JESHOA	11-JESHOA	Regularizações Voluntárias	35 204,95	105 458,79			Divergências entre os créditos fiscais aprovados e os considerados nas declarações de rendimento	105 458,79	Aferiram a conformidade do valor deduzido no Q10 C355 da Mod.22 com a declaração da ANI e com o Q07 C711 do Anexo D da Mod.22
2020	2020	Encerrada	2017	14-SANTAREM	14-SANTAREM	Com Correção	0,01				Elaboração de DC para validar os valores declarados porque a mod.22 estava em estado não liquidável		Verificaram a decisão final da ANI, solicitaram cópia das faturas que suportaram o pedido do benefício fiscal
2020	2020	Encerrada	2017	14-SANTAREM	14-SANTAREM	Com Correção	0,01				Elaboração de DC para validar os valores declarados porque a mod.22 estava em estado não liquidável		Análise da declaração emitida pela ANI e o Balancete analítico de dezembro, antes e após apuramento de resultados.
2020	2020	Encerrada	2017	14-SANTAREM	14-SANTAREM	Regularizações Voluntárias		7 793,55			Correções respeitantes a "DURR/2015"	7 793,55	Análise dos documentos de suporte à aquisição de ativos fixos tangíveis e das despesas relativas à contratação de actividades de I&D junto de entidades reconhecidas como objetivo a verificação da não cumulação das despesas que beneficiaram de SIFIDE com outros benefícios fiscais da mesma natureza superiormente
2020	2020	Encerrada	2017	15-SETUBAL	15-SETUBAL	Regularizações Voluntárias	14 847,52				Dedução indevida devido à majoração à criação de emprego	14 847,52	Aferiram a conformidade do valor deduzido no Q10 C355 da Mod.22 com a declaração da ANI e com o Q07 C711 do Anexo D da Mod.22

Anexo 5 - Ações de controlo com correções realizadas pela AT aos SP que beneficiaram do SIFIDE no ano de 2017

Ano Encerramento	Ano do Exercício	SUF	Local da Ação	Local de Ação	Objeto da Ação	Natureza da Operação	Correções à matéria tributável por recurso a regularizações voluntárias	Imposto em falta devido por recurso a regularizações voluntárias	Imposto em falta cobrado por correções por natureza jurídica	Verificação da regularidade	Observações
2020	Encerrada		15-SETUBAL			Regularizações Voluntárias		57 065,65		Divergências entre os créditos fiscais aprovados e os considerados nas declarações de rendimento	Aferiram a conformidade do valor deduzido no Q10 C355 da Mod.22 com a declaração da ANI e com o Q07 C711 do Anexo D da Mod.22
2020	Encerrada		15-SETUBAL			Com Correção	240 172,20		118 253,82	Gastos e Provisões não aceites fiscalmente	Foram analisados os elementos da contabilidade do sujeito passivo, evidenciados através dos balancetes analíticos a 2017-04-30 e 2018-04-30, assim como o requerimento e a declaração emitida pela Comissão Certificadora.
2020	Encerrada		15-SETUBAL			Regularizações Voluntárias		13 386,17		Correção à dedução à coleta por via do RFA e correção da dedução à coleta e ao saldo a reportar relativo à utilização SIFIDE	Aferiram a conformidade do valor deduzido no Q10 C355 da Mod.22 com a declaração da ANI e com o Q07 C711 do Anexo D da Mod.22

Anexo 6 - Situações irregulares por não existirem candidaturas ou as mesmas não terem sido aprovadas - Por Regularizar

NIF	Nome	Ano Fiscal	Credito Fiscal do período - Valor declarado Anexo D	Credito Fiscal indevido	Valores a Corrigir pela AT		
					A Dedução a Coletar	Ao Saldo a Transitar	Total
		2018	203 843,17	203 843,17	0,00	203 843,17	203 843,17
		2018	160 513,06	160 513,06	143 986,53	0,00	143 986,53
		2018	59 508,36	59 508,36	29 003,71	0,00	29 003,71
		2019	412 500,00	412 500,00	219 380,95	193 119,05	412 500,00
		2017	9 623,09	9 623,09	9 623,09	0,00	9 623,09
		2018	35 320,72	35 320,72	35 320,72	0,00	35 320,72
		2020	121 917,29	0,00	0,00	70 735,58	70 735,58
		2020	206 250,00	206 250,00	32 510,77	173 739,23	206 250,00
		2015	16 637,38	16 637,38	5 540,13	0,00	5 540,13
		2016	25 080,32	25 080,32	1 753,48	0,00	1 753,48
		2017	18 877,37	18 877,37	575,84	0,00	575,84
		2018	18 114,02	18 114,02	290,29	68 519,00	68 809,29
		2020	82 500,00	82 500,00	20 637,68	61 862,32	82 500,00
		2020	165 000,00	165 000,00	99 074,02	65 925,98	165 000,00
		2020	165 000,00	165 000,00	165 000,00	0,00	165 000,00
		2019	82 500,00	82 500,00	82 500,00	0,00	82 500,00
		2019	100 532,81	100 532,81	100 532,81	0,00	100 532,81
		2017	9 895,40	9 895,40	9 895,40	0,00	9 895,40
		2018	36 320,21	36 320,21	0,00	0,00	0,00
		2019	255 094,12	40 867,65	77 187,86	0,00	77 187,86
		2020	255 094,12	112 693,52	0,00	112 693,52	112 693,52
		2020	206 888,51	7 593,82	7 593,82	0,00	7 593,82
		2020	98 990,10	98 990,10	98 990,10	0,00	98 990,10
		2018	14 763,69	14 763,69	727,01	0,00	727,01
			2 760 763,74	2 082 924,69	1 140 124,21	950 437,85	2 090 562,06
		16					

Anexo 7 - Situações irregulares a verificar pela AT por não existirem candidaturas

NIF	Nome	Ano Fiscal	Crédito Fiscal
		2019	12 325,05
		2017	9 941,79
		2017	9 895,40
		2017	9 623,09
		2018	9 588,26
		2018	8 866,99
		2020	8 721,11
		2019	8 348,90
		2020	8 348,90
		2017	8 040,00
		2018	8 000,00
		2018	7 982,22
		2017	7 500,00
		2018	7 419,89
		2017	7 067,60
		2017	5 937,15
		2018	5 878,32
		2019	5 198,01
		2018	5 000,00
		2017	4 896,93
		2018	3 812,50
		2019	3 469,18
		2018	3 083,15
		2017	2 742,00
		2017	2 612,31
		2020	2 531,25
		2019	2 477,98
		2020	2 477,98
		2018	2 202,25
		2017	2 059,27
		2017	2 021,54
		2019	1 848,96
		2020	1 848,96
		2018	1 643,22
		2017	1 611,19
		2017	1 601,54
		2018	1 480,32
		2020	1 340,00
		2019	1 218,75
		2020	1 218,75
		2017	840,00
		2017	792,79
		2017	600,00
		2017	447,69

Anexo 7 - Situações irregulares a verificar pela AT por não existirem candidaturas

NIF	Nome	Ano Fiscal	Crédito Fiscal
		2019	438,41
		2020	438,41
		2018	389,63
		2020	241,60
		2019	228,74
		2020	228,74
		2020	208,05
		2018	203,28
		2018	124,56
		2017	106,15
		2019	95,31
		2020	95,31
		2018	84,70
		2020	57,18
		2020	57,18
		2017	55,38
		2017	23,08
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2019	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	19,06
		2020	15,94
		125	1 212 807,56



Anexo 8 - Empresas de I&D analisadas pela IGF

NIF	Fundo	Tipo de Financiamento	Data de realização de investimento	Mantimento do investimento	NIF	Empresa	Data de reconhecimento	Qualificação ao SIFIDE	Investimento em I&D realizado até entrada fundo	Investimento em I&D conciliado após entrada fundo	Ano de concretização do investimento
		Capital de Risco	16/12/2020	2 500 000,00			31/07/2020	Não	73 418,31	0,00	-
		Capital	30/06/2021	300 000,00			26/02/2021	Não	0,00	0,00	-
		Capital	28/12/2020	1 000,00			28/07/2020	2019, 2020	131 763,95	0,00	-
		Obrigações	28/12/2020	2 999 000,00							
		Obrigações Convertíveis	13/11/2020	12 500 000 €			08/10/2020	Não	35 029,85	0,00	-
		Entrada no capital	09/12/2019	270 000,00							
		Empréstimo por obrigações (VMC)	09/12/2019	540 000,00							
		Entrada no capital	09/12/2019	635 000,00			15/03/2019	Não	84 634,37	637 678,85	2020
		Empréstimo por obrigações (VMC)	09/12/2019	1 270 000,00							
		Entrada no capital	09/12/2019	1 350 000,00							
		Capital próprio	07/09/2020	5 003 000,00							
		Capital próprio	02/10/2020	2 500 000,00							
		Capital	10/12/2020	895 000,00							
		Prémio de Emissão	10/12/2020	230 000,00			29/09/2020	2019, 2020	723 047,10	0,00	-
		Obrigações	10/12/2020	1 875 000,00							
		Capital próprio	11/09/2019	3 131 333,00							
		Capital próprio	21/08/2020	2 025 011,00							

Anexo 8 - Empresas de I&D analisadas pela IGF

NIF	Fundo	Tipo de Financiamento	Data de realização do investimento	Montante do investimento	NIF	Empresa	Data reconhecimento	Candidatura ao SIFIDE	Investimento em I&D realizado até entrada fundo	Investimento em I&D concretizado após entrada fundo	Ano de concretização do investimento
		Capital próprio	28/12/2020	672 300,00			12/11/2020	2019; 2020	524 847,54	0,00	-
		Prestações suplementares	28/12/2020	6 000 000,00							
		Capital	19/11/2019	40 010,00							
		Prestações suplementares - Obrigações e créditos em capital de risco	19/11/2019	3 800 000,00			28/06/2019	2019; 2020	1 056 200,59	2 582 616,56	2020
		Entrada no capital próprio	03/07/2019	1 016 985,00			07/06/2019	Não	0	131 340,15	2020
		Empréstimo por obrigações (VMC)	11/02/2020	1 270 000,00							
		Entrada no Capital	11/02/2020	635 000,00							
		Suprimentos	11/02/2020	389 390,00							
		Entrada no Capital	11/02/2020	610 610,00							
		Empréstimo por obrigações (VMC)	11/02/2020	540 000,00			11/09/2019	Não	0	2 977 796,65	2020
		Entrada no Capital	11/02/2020	270 002,00							
		Suprimentos	11/02/2020	584 090,00							
		Entrada no Capital	11/02/2020	915 910,00							
		Ações Preferenciais	09/11/2018	1 336 353,41			18/09/2018	2019; 2020	0,00	372 048,19	2019
		Investimento no capital da empresa	09/11/2020	100 000,00			21/01/2021	Não	31 979,00	0,00	-
		Capital	29/12/2020	4 050 000,00			05/06/2020	2019; 2020	1 456 254,47	0,00	-



Anexo 8 - Empresas de I&D analisadas pela IGF

NIF	Fundo	Montante do investimento	Data de realização do investimento	Montante do investimento	NIF	Empresa	Data reconhecimento	Candidatura ao SIFIDE	Investimento em I&D realizado ate entrada fundo	Investimento em I&D concretizado apos entrega fundo	Ano de concretização do investimento
		810 000,00	14/12/2018	810 000,00					583 378,62	0,00	2019
		1 905 000,00	23/12/2019	1 905 000,00			19/06/2018	2019; 2020	0,00	1 172 160,27	2020
		750 000,00	11/10/2019	750 000,00							
		3 750 000,00	01/04/2020	3 750 000,00							
		500 000,00	05/08/2020	500 000,00					116 589,49	0,00	2019
		500 000,00	29/09/2019	500 000,00			01/08/2019	2020	0,00	411 795,16	2020
		200 000,00	31/12/2018	200 000,00							
		8 889,00	23/11/2020	8 889,00							
		100 000,00	20/11/2018	100 000,00							
		400 000,00	26/02/2019	400 000,00						1 528 586,77	2019
		400 000,00	28/06/2019	400 000,00			26/07/2018	Não	0,00		
		400 000,00	27/08/2019	400 000,00							
		100 000,00	08/10/2020	100 000,00						1 767 952,77	2020
		2 000 000,00	12/03/2021	2 000 000,00							
		100 000,00	25/11/2020	100 000,00							
		500 000,00	21/10/2019	500 000,00			16/09/2019	Não	254144,15	280341,61	2020
		275 000,00	10/05/2019	275 000,00							
		275 000,00	09/12/2020	275 000,00			23/01/2020	2019	0,00	143 936,75	2019
		225 000,00	09/12/2020	225 000,00						195 973,48	2020

Anexo 8 - Empresas de I&D analisadas pela IGF

NIF	Fundo	Tipo de financiamento	Data de realização do investimento	Montante do investimento	NIF	Empresa	Data reconhecimento	Candidatura ao SIF/DE	Investimento em I&D realizado até entrada fundo	Investimento em I&D concretizado após entrada fundo	Ano de concretização do investimento
		Investimento Obrigações convertíveis	18/10/2019	540 000,00			01/08/2019	2020	0	362 502,39	2020
		Investimento Capital	18/10/2019	270 000,00							
		Investimento Obrigações convertíveis	08/06/2020	770 000,00							
		Investimento Capital	08/06/2020	385 000,00							
		Equity (capital social e prestações acessórias)	16/12/2020	52 200,00			03/12/2020	Não	4 449,80	0	-
		Capital	19/02/2021	90 000,00							
		Prestações acessórias	19/02/2021	10 000,00			28/01/2021	Não	0	0	-
		Equity	22/10/2020	100 000,00							
		Equity	08/07/2021	250 000,00			13/05/2021	Não	776641,39	0	-

ANEXO 9 - ANÁLISE DAS RESPOSTAS RECEBIDAS NO EXERCÍCIO DO PROCEDIMENTO DE CONTRADITÓRIO

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	POSIÇÃO DA(S) ENTIDADE(S) AUDITADA(S)	POSIÇÃO DA IGF
2.7.1 a 2.7.3. e 2.7.4	<p>C1. O sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE) foi avaliado em estudos técnicos que concluíram pela respetiva eficácia no reforço da participação do setor empresarial no esforço global de I&D.</p> <p>Os indicadores de resultado e de impacto utilizados nesta auditoria, relativos ao período 2018/2020, apontam também para a eficácia do incentivo nos resultados das empresas e na criação de emprego, todavia, face à ausência de dados consolidados dos projetos apoiados pelo SIFIDE e ao reduzido grau de concretização do investimento pelas empresas dedicadas a I&D, a avaliação mais sustentada do impacto implicará mecanismos de monitorização e uma análise mais detalhada.</p>	<p>R1. A ANI deve assegurar o tratamento tempestivo da informação das empresas de forma a permitir o adequado e integral acompanhamento do impacto deste incentivo fiscal nos resultados das mesmas, particularmente, no que se refere à intervenção dos fundos de investimento.</p>	<p>A ANI já tem implementado práticas que vão ao encontro desta recomendação, designadamente, encontra-se a analisar as respostas ao inquérito de indicadores de resultados do exercício de 2018 e programado que, brevemente, seja solicitado às empresas o equivalente para o exercício de 2019.</p>	<p>A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>
2.2., 2.3.1, 2.4.1. e 2.4.2.	<p>C2. A despesa fiscal com o SIFIDE registou um acréscimo significativo entre 2017 e 2020 (de 137,20 M€ para 396,40 M€) e, apesar da dificuldade em quantificar a despesa fiscal potencial durante o prazo legal para a dedução (oito anos) – na medida em que a utilização do benefício depende da coleta das</p>	<p>R2. A AT deve promover a rápida implementação da conta-corrente do SIFIDE, assegurar a célere disponibilização da informação transmitida pela ANI, elaborar e divulgar metodologias de análise dos benefícios fiscais, incluído do SIFIDE, de modo a uniformizar a atuação da inspeção tributária a</p>	<p>A ANI apoia esta recomendação e propõe a constituição de um grupo de trabalho com representantes da AT e da ANI.</p> <p>A Inspeção Tributária (ITA) está a desenvolver metodologias, num trabalho conjunto com algumas unidades orgânicas (UO), tendo-se</p>	<p>Face à informação transmitida pela AT, a IGF reformulou a recomendação, considerando que a área de Gestão Tributária – IR remete de imediato à Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação</p>

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	POSIÇÃO DA(S) ENTIDADE(S) AUDITADA(S)	POSIÇÃO DA IGF
	empresas -, o impacto poderá ser significativo, face ao saldo de crédito fiscal transitado em 2020 (448,55 M€), o que justifica uma maior incidência do controlo tributário nesta sede e uma avaliação aprofundada dos custos e dos resultados obtidos face aos objetivos do incentivo.	nível nacional e uma maior abrangência da ação inspetiva nesta matéria.	<p>iniciado esse processo com o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e a Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos a que se seguirão outros ANI.</p> <p>Relativamente às restantes questões, a IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>	<p>da Inspeção Tributária os ficheiros comunicados pela ANI.</p> <p>Relativamente às restantes questões, a IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>
2.3.4.	C3. A ANI, enquanto entidade de controlo do SIFIDE, não dispõe de uma estratégia de análise de risco, nem de procedimentos de controlo da execução dos projetos de I&D e não procede à execução de auditorias tecnológicas desde 2015.	R3. A ANI deve implementar uma estratégia de análise de risco e desenvolver metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D, aproveitando as funcionalidades dos seus sistemas de gestão de incentivos, tendo em vista identificar situações irregulares e realizar auditorias tecnológicas.	<p>A ANI já tem implementado práticas que vão ao encontro desta recomendação, designadamente, a previsão da realização de 15 auditorias tecnológicas, assim como 12 auditorias relativas a empresas investidas pelos Fundos de Apoio à I&D e o desenvolvimento de uma metodologia de análise de risco, a implementar a partir do próximo ano.</p>	<p>A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>
2.3.4. e 2.4.2.	C4. As entidades com intervenção no funcionamento do SIFIDE não têm exercido, de forma adequada, o controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício: apesar do disposto no artigo 40.º do CFI, a ANI considera que a validação do montante das despesas de I&D apresentadas pelas empresas deve ser realizada pelos serviços da	R4. A ANI e a AT, devem, no âmbito das respetivas competências e atribuições, assegurar que as despesas de I&D sejam fiscalizadas, quer quanto à sua tipologia/natureza, quer quanto ao respetivo valor.	<p>A ANI apoia esta recomendação e propõe a constituição de um grupo de trabalho com representantes da AT e da ANI, a designar, não obstante considerar que não dispõe de recursos humanos suficientes, para a validação financeira dos montantes de despesas apresentados em sede de candidatura.</p>	<p>A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>



Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial
(2021/321/A12/220)

PONTO PROJETO	ASSERTÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	POSIÇÃO DA(S) ENTIDADE(S) AUDITADA(S)	POSIÇÃO DA IGF
<p>Com 2.1.4., 2.3.4. e 2.6.1.</p>	<p>AT, os quais, apesar das atribuições de exercício da ação de inspeção tributária e aduaneira nem sempre realizam um controle efetivo daquelas despesas, limitando-se, por regra, a validar se os montantes deduzidos correspondem aos aprovados e o valor a reportar para exercícios seguintes.</p> <p>C5. A aplicação em I&D na vertente indireta registou um aumento muito significativo de 2017 para 2020: o número de candidaturas com contribuições para fundos aumentou de 56 para 1.067, o valor das despesas com contribuições aumentou de 11 M€ para 406 M€ e passou de 16% para 87% a representatividade do montante aplicado em Fundos de Capital de Risco no total do financiamento extramuros. Acresce que foram identificados vários aspetos críticos no funcionamento desta vertente do incentivo.</p>	<p>R5. A ANI deve promover uma estratégia especificamente orientada para o controlo dos fundos de investimento e adotar procedimentos de análise e de gestão do risco, tendo em vista a prevenção e identificação de situações de incumprimento.</p>	<p>A Unidade dos Grandes Contribuintes considera que deve existir uma definição clara das atribuições e competências de cada entidade por forma a evitar uma dupla atuação das entidades do Estado tornando o controlo mais eficiente.</p>	
	<p>C6. Nos exercícios de 2017 a 2020 foram identificadas situações de crédito fiscal indevido (relativas a empresas que não apresentaram candidaturas ou cujas candidaturas não foram aprovadas pela ANI) no valor global de 3,19 M€ (dos quais 1,84 M€ foram já deduzidos indevidamente à coleta).</p>	<p>R6. A AT deve realizar ações inspetivas para regularizar as situações de crédito fiscal indevido identificadas na presente auditoria.</p>	<p>A ANI concorda com a recomendação, designadamente, passará a ser rotina, efetuar uma auditoria tecnológica para verificar se foram cumpridos os pressupostos inerente à elegibilidade da despesa em apreço.</p>	<p>A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>
<p>2.5</p>				<p>Foi ajustada a conclusão, considerando que a área de Inspeção Tributária e Aduaneira informou que seis das situações irregulares, identificadas pela IGF, foram regularizadas pelos SP. Relativamente às restantes situações, a IGF mantém a</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	POSIÇÃO DA(S) ENTIDADE(S) AUDITADA(S)	POSIÇÃO DA IGF
2.6.2.	C7. Um fundo de capital de risco não investiu em empresas com reconhecimento de idoneidade em atividades de I&D, mas em "sociedades veículo", que só posteriormente canalizaram o investimento para empresas reconhecidas, em violação do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.	R7. A ANI deve pronunciar-se sobre se a intervenção deste tipo de entidades na concretização do investimento por parte dos FCR pode ser aceite.	A ANI aguarda um parecer jurídico e estas situações serão devidamente escrutinadas e avaliadas, eventualmente desconsiderando os investimentos do Fundo em causa.	recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento. A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.
2.8.1.	C8. O cálculo das despesas de funcionamento elegíveis não está a ser corretamente efetuado, estão a ser contabilizados todos os encargos com o pessoal e não apenas o valor das remunerações, ordenados ou salários, tal como previsto na al. D) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, o que leva a que o valor das despesas consideradas elegíveis seja superior ao legalmente previsto.	R8. A ANI deve rever o procedimento de cálculo das despesas de funcionamento e solicitar informação detalhada às empresas sobre o apuramento dos gastos com o pessoal.	A ANI vai alterar o método de cálculo desta rubrica de despesa, o que implicará desenvolvimentos adicionais na plataforma informática, expectando-se que já esteja operacional para o exercício de 2022, cujas candidaturas serão submetidas até fim de maio de 2023.	A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	POSIÇÃO DA(S) ENTIDADE(S) AUDITADA(S)	POSIÇÃO DA IGF
<p>2.8.2.</p>	<p>C9. Os valores despendidos com quotas para associações são considerados pela ANI como despesas elegíveis, equiparadas à participação no capital de instituições de I&D, o que contraria o disposto na alínea f) do artigo 37.º do CFI e no artigo 14.º do DL n.º 63/2019, de 16/05.</p>	<p>R9. A ANI deve rever o entendimento adotado quanto à elegibilidade do valor das quotas das associações.</p>	<p>Esta recomendação foi imediatamente adotada pela ANI. Todas as candidaturas avaliadas a partir deste ano já viram esta tipologia de despesa ser desconsiderada das despesas elegíveis.</p>	<p>A IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>
<p>2.3.2., 2.3.3. e 2.3.5.</p>	<p>C10. Existem várias insuficiências no manual de procedimentos de suporte à aprovação das candidaturas SIFIDE e não existe qualquer manual em matéria de reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D.</p> <p>Acresce que, na amostra das candidaturas, a elegibilidade das despesas de I&D não estava suficientemente fundamentada, nos projetos de continuidade apenas era verificada no início do processo e não existia evidência da verificação do valor dos subsídios declarados pelas empresas, principalmente, nos projetos de 2018 e 2019.</p>	<p>R10. A ANI deve promover uma sistematização das fases e procedimentos para atribuição do crédito fiscal, para o reconhecimento da idoneidade para a prática das atividades de I&D, bem como assegurar a devida fundamentação da decisão de elegibilidade das despesas e do apuramento do valor do crédito fiscal.</p>	<p>A ANI concorda com a recomendação e irá elaborar o manual de procedimentos de suporte à aprovação de candidaturas e o relativo à matéria de reconhecimento da idoneidade. Relativamente à fundamentação técnica para aprovação de crédito ou no apuramento das despesas elegíveis, irá contratar peritos externos, e reforçar aa equipa com 2 novos elementos com perfil técnico, um deles doutorado em informática.</p>	<p>Face à informação transmitida pela ANI, a IGF ajustou a recomendação, considerando que, nos projetos de continuidade a despesa não é apenas verificada no início do processo, mas sim em todos os anos da sua duração, ainda que de forma menos intensiva/detalhada. Relativamente às restantes questões, a IGF mantém a recomendação formulada no Relatório de Auditoria, e acompanhará os resultados da implementação da mesma, em sede de auditoria de seguimento.</p>

ANEXO 10 - Resposta da ANI no exercício do contraditório

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
2.7.1 a 2.7.3. e 2.7.4	<p>C1. O sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE) foi avaliado em estudos técnicos que concluíram pela respetiva eficácia no reforço da participação do setor empresarial no esforço global de I&D. Os indicadores de resultado e de impacto utilizados nesta auditoria, relativos ao período 2018/2020, apontam também para a eficácia do incentivo nos resultados das empresas e na criação de emprego, todavia, face à ausência de dados consolidados dos projetos apoiados pelo SIFIDE e ao reduzido grau de concretização do investimento pelas empresas dedicadas a I&D, a avaliação mais sustentada do impacto implicará mecanismos de monitorização e uma análise mais detalhada.</p>	<p>R1. A ANI deve assegurar o tratamento tempestivo da informação das empresas de forma a permitir o adequado e integral acompanhamento do impacto deste incentivo fiscal nos resultados das mesmas, particularmente, no que se refere à intervenção dos fundos de investimento.</p>	<p>A ANI já tem implementado práticas que vão ao encontro desta recomendação. Tem na sua posse as respostas ao inquérito de indicadores de resultados do exercício de 2018 – note-se que o mesmo está a ser trabalhado, permitindo efetuar-se uma comparação com os indicadores já recolhidos de 2017. Está programado que, brevemente, seja solicitado às empresas o equivalente para o exercício de 2019, cuja avaliação se encontra encerrada. Refira-se que estes mapas são respondidos pelo universo das empresas que beneficiam de incentivo fiscal. Em relação às empresas investidas por Fundos, estas últimas enviam, anualmente, o relatório das atividades de I&D (incluindo a descrição e resultados) e as respetivas despesas para certificação que devem concorrer para apuramento do saldo em relação ao montante investido.</p>
2.2., 2.3.1, 2.4.1. e 2.4.2.	<p>C2. A despesa fiscal com o SIFIDE registou um acréscimo significativo entre 2017 e 2020 (de 137,20 M€ para 396,40 M€) e, apesar da dificuldade em quantificar a despesa fiscal potencial durante o prazo legal para a dedução (oito anos) – na medida em que a utilização do benefício depende da coleta das empresas –, o impacto poderá ser significativo, face ao saldo de crédito fiscal transitado em 2020</p>	<p>R2. A AT deve promover a rápida implementação da conta-corrente do SIFIDE, assegurar a célere disponibilização da informação transmitida pela ANI, elaborar e divulgar metodologias de análise dos benefícios fiscais, incluído do SIFIDE, de modo a uniformizar a atuação da inspeção tributária a nível nacional e uma maior abrangência da ação inspetiva nesta matéria.</p>	<p>A ANI apoia esta recomendação. Assim, tendo em vista a sua implementação, a propõe a constituição de um grupo de trabalho com representantes da AT e da ANI, a designar, para efeitos não só de inspeção tributária, mas, também, para articulação de metodologias, auditorias, alterações legislativas, dúvidas fiscais, etc.</p>

PUNTO PROJETO	ASERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDACIÓN	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	(448,55 M€), o que justifica uma maior incidência do controlo tributário nesta sede e uma avaliação aprofundada dos custos e dos resultados obtidos face aos objetivos do incentivo.		
2.3.4.	C3. A ANI, enquanto entidade de controlo do SIFIDE, não dispõe de uma estratégia de análise de risco, nem de procedimentos de controlo da execução dos projetos de I&D e não procede à execução de auditorias tecnológicas desde 2015.	R3. A ANI deve implementar uma estratégia de análise de risco e desenvolver metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D, aproveitando as funcionalidades dos seus sistemas de gestão de incentivos, tendo em vista identificar situações irregulares e realizar auditorias tecnológicas.	A ANI subscree esta recomendação. Para além dos mapas de indicadores referidos em R1, após a estabilização da situação epidemiológica, a ANI retomou este ano as auditorias <i>in loco</i> , tendo programado a realização de 15 auditorias tecnológicas, assim como 12 auditorias relativas a empresas investidas pelos Fundos de Apoio à I&D. A ANI pretende assim dar continuidade à monitorização da execução das atividades de I&D numa amostra significativa das beneficiárias de crédito fiscal, numa base presencial e, em especial, ao universo das empresas investidas. Para o efeito, está a ser desenvolvida uma metodologia de análise de risco, a implementar a partir do próximo ano. Em 2022 a ANI selecionou as empresas a auditar pelo critério do volume de investimento, nº de projetos inserido em cada candidatura, bem como da diversidade e complexidade dos projetos.
2.3.4. e 2.4.2.	C4. As entidades com intervenção no funcionamento do SIFIDE não têm exercido, de forma adequada, o controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício:	R4. A ANI e a AT, devem, no âmbito das respetivas competências e atribuições, assegurar que as despesas de I&D sejam fiscalizadas, quer quanto à	A ANI apoia esta recomendação. Conforme foi mencionado na Recomendação 2 (R2), a ANI propõe a constituição de um grupo de trabalho com representantes da AT e da ANI, a designar, não

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>apesar do disposto no artigo 40.º do CFI, a ANI considera que a validação do montante das despesas de I&D apresentadas pelas empresas deve ser realizada pelos serviços da AT, os quais, apesar das atribuições de exercício da ação de inspeção tributária e aduaneira nem sempre realizam um controlo efetivo daquelas despesas, limitando-se, por regra, a validar se os montantes deduzidos correspondem aos aprovados e o valor a reportar para exercícios seguintes.</p>	<p>sua tipologia/natureza, quer quanto ao respetivo valor.</p>	<p>obstante considerar que a ANI não dispõe de recursos humanos suficientes, para a validação financeira dos montantes de despesas apresentados em sede de candidatura, devendo a sua validação continuar a ser qualitativa. Não obstante, pontualmente, solicitamos em sede de avaliação técnica, evidência documental das despesas com ativos fixos tangíveis ou contratações de serviços que, pelos montantes envolvidos, merecem ser convenientemente escrutinados. Recomendamos que a AT, em sede de inspeção, proceda a essa validação, dando conhecimento à ANI, por forma a permitir a emissão de uma 2ª via da declaração, caso tenha sido detetada alguma irregularidade em alguma despesa. Assim, ficará salvaguardado um eventual litígio jurídico com as empresas.</p>
<p>Com 2.1.4., 2.3.4. e 2.6.1.</p>	<p>C5. A aplicação em I&D na vertente indireta registou um aumento muito significativo de 2017 para 2020: o número de candidaturas com contribuições para fundos aumentou de 56 para 1.067, o valor das despesas com contribuições aumentou de 11 M€ para 406 M€ e passou de 16% para 87% a representatividade do montante aplicado em Fundos de Capital de Risco no total do financiamento extramuros. Acresce que foram identificados vários aspetos críticos no funcionamento desta vertente do incentivo.</p>	<p>R5. A ANI deve promover uma estratégia especificamente orientada para o controlo dos fundos de investimento e adotar procedimentos de análise e de gestão do risco, tendo em vista a prevenção e identificação de situações de incumprimento.</p>	<p>A ANI já tem implementado práticas que vão ao encontro desta recomendação. Compete à ANI a verificação de que os investimentos são, de facto, efetuados em projetos de I&D, bem como se as despesas correspondentes respeitam as aplicações relevantes, dispostas na Lei do SIFIDE. A Autoridade Tributária, como é habitual, é responsável por averiguar a veracidade das despesas apresentadas. A garantia de que o investimento nas referidas empresas é concretizado passa por um reporte anual, por parte das sociedades de capital de risco, no qual é descrito o investimento efetuado por</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>empresa, o(s) projeto(s) de I&D que está/estão a ser desenvolvido(s), além da despesa anual já incorrida nas aplicações relevantes do SIFIDE. Existe uma preocupação especial com o acompanhamento dos projetos, devendo estes ser listados, identificados, seguindo a filosofia de uma candidatura formal ao SIFIDE, mas com informação mais sintética. Uma empresa pode estar a ser investida por mais do que um Fundo e a desenvolver mais do que um projeto. Isso deve ser refletido também nos modelos desde logo disponibilizados pela ANI às capitais de risco, por forma a acompanhar a execução financeira de determinado Fundo, em determinado projeto, e em determinadas aplicações relevantes. No final dos projetos, a execução de todos os Fundos pode não ser igual, refletindo-se as consequências fiscais nos seus investidores. Passará a ser rotina, efetuar uma auditoria tecnológica para verificar se foram cumpridos os pressupostos inerente à elegibilidade da despesa em apreço. Caso seja detetada alguma irregularidade no destino dos montantes investidos no Fundo, deverá ser notificada a Autoridade Tributária para proceder em conformidade. No fim do prazo de investimento, toda a despesa certificada para efeitos de crédito fiscal deverá estar investida nas empresas alvo, podendo haver lugar a acertos nos impostos que os investidores deixaram de pagar, por força da expectativa dos investimentos na sua</p>

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
2.5	<p>C6. Nos exercícios de 2017 a 2020 foram identificadas situações de crédito fiscal indevido (relativas a empresas que não apresentaram candidaturas ou cujas candidaturas não foram aprovadas pela ANI) no valor global de 3,19 M€ (dos quais 1,84 M€ foram já deduzidos indevidamente à coleta).</p>	<p>R6. A AT deve realizar ações inspetivas para regularizar as situações de crédito fiscal indevido identificadas na presente auditoria.</p>	<p>totalidade. Em 2022 foram programadas 12 auditorias relativas a empresas investidas pelos Fundos de Apoio à I&D.</p>
2.6.2.	<p>C7. Um fundo de capital de risco não investiu em empresas com reconhecimento de idoneidade em atividades de I&D, mas em “sociedades veículo”, que só posteriormente canalizaram o investimento para empresas reconhecidas, em violação do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.</p>	<p>R7. A ANI deve pronunciar-se sobre se a intervenção deste tipo de entidades na concretização do investimento por parte dos FCR pode ser aceite.</p>	<p>A ANI está a tomar as devidas diligências para resolver a situação em apreço, aguardando, entretanto, um parecer jurídico que aponta, efetivamente, no sentido de que houve uma violação do disposto no antedito normativo. Brevemente, estas situações serão devidamente escrutinadas e avaliadas, eventualmente desconsiderando os investimentos do Fundo em causa, pelo que será dado conhecimento à AT para a realização de diligências complementares e respetiva decisão.</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>2.8.1.</p>	<p>C8. O cálculo das despesas de funcionamento elegíveis não está a ser corretamente efetuado, estão a ser contabilizados todos os encargos com o pessoal e não apenas o valor das remunerações, ordenados ou salários, tal como previsto na al. D) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, o que leva a que o valor das despesas consideradas elegíveis seja superior ao legalmente previsto.</p>	<p>R8. A ANI deve rever o procedimento de cálculo das despesas de funcionamento e solicitar informação detalhada às empresas sobre o apuramento dos gastos com o pessoal.</p>	<p>A ANI regista a recomendação e vai agir em conformidade, alterando o seu método de cálculo desta rubrica de despesa. Tal irá implicar desenvolvimentos adicionais na plataforma informática, expectando-se que já esteja operacional para o exercício de 2022, cujas candidaturas serão submetidas até fim de maio de 2023. Relativamente à informação detalhada sobre o apuramento dos gastos com pessoal, será igualmente, objeto de desenvolvimento informático, obrigando ao fornecimento dos dados segregados que compõem o total desta despesa. Será dessa forma que se conseguirá apurar os 55% relativos à componente remuneração, ordenados ou salários, expurgando outros elementos como os encargos sociais.</p> <p>Numa próxima oportunidade, a ANI irá propor uma redação em linha com a elegibilidade das despesas elegíveis com pessoal técnico do promotor consideradas nos quadros de programação (PT 2020) "As despesas com pessoal técnico do promotor têm por base custos reais incorridos com a realização do projeto, tendo como referência o salário base mensal declarado para efeitos de proteção social do trabalhador, o qual pode ser acrescido dos encargos sociais obrigatórios.</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
2.8.2.	C9. Os valores despendidos com quotas para associações são considerados pela ANI como despesas elegíveis, equiparadas à participação no capital de instituições de I&D, o que contraria o disposto na alínea f) do artigo 37.º do CFI e no artigo 14.º do DL n.º 63/2019, de 16/05.	R9. A ANI deve rever o entendimento adotado quanto à elegibilidade do valor das quotas das associações.	Esta recomendação foi imediatamente adotada quando a ANI tomou conhecimento do entendimento da IGF sobre esta matéria. Todas as candidaturas avaliadas a partir desse momento já viram esta tipologia de despesa ser desconsiderada das despesas elegíveis.

<p>2.3.2., 2.3.3. e 2.3.5.</p>	<p>C10. Existem várias insuficiências no manual de procedimentos de suporte à aprovação das candidaturas SIFIDE e não existe qualquer manual em matéria de reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D.</p> <p>Acresce que, na amostra das candidaturas, a elegibilidade das despesas de I&D não estava suficientemente fundamentada, nos projetos de continuidade apenas era verificada no início do processo e não existia evidência da verificação do valor dos subsídios declarados pelas empresas, principalmente, nos projetos de 2018 e 2019.</p>	<p>R10. A ANI deve promover uma sistematização das fases e procedimentos para atribuição do crédito fiscal, para o reconhecimento da idoneidade para a prática das atividades de I&D, bem como assegurar a devida fundamentação da decisão de elegibilidade das despesas e do apuramento do valor do crédito fiscal.</p>	<p>A ANI concorda com a recomendação. Reconhecemos a desatualização do manual de procedimentos de suporte à aprovação de candidaturas e a inexistência do mesmo relativo à matéria de reconhecimento da idoneidade. Em relação ao primeiro, num curto prazo teremos uma nova versão, adaptada inclusive à nova plataforma. No que respeita ao segundo manual, cujas candidaturas não tinham expressão há alguns anos, o processo era muito simples. Com o aparecimento dos Fundos e da obrigatoriedade da obtenção deste reconhecimento para uma empresa ser investida, observámos um crescimento exponencial destes pedidos, pelo que foram introduzidos alguns procedimentos complementares de avaliação, como seja, uma reunião de cerca de 1 hora que inclui um <i>pitch</i> de 20 minutos para conhecimento mútuo, e no qual as empresas têm a oportunidade de “contar” a história da empresa, concretamente ao nível da experiência em atividades de I&D, projetos desenvolvidos, parcerias e planos para o futuro, especialmente se esperarem vir a ser investidas por Fundos de Investimento. A ANI compromete-se a elaborar o respetivo manual de procedimentos ainda este ano. Relativamente à fundamentação técnica para aprovação de crédito ou no apuramento das despesas elegíveis, a partir deste ano voltámos a poder contar com a participação de peritos externos, assim como com o reforço da equipa com 2 novos elementos com perfil técnico,</p>
---------------------------------------	---	--	---

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>um deles doutorado em informática. Estamos em crer que a qualidade dos pareceres emitidos vai aumentar, assim como a exigência na apresentação da candidatura. De salientar, no entanto, que nos projetos de continuidade a despesa não é apenas verificada no início do processo, mas sim em todos os anos da sua duração. Esta tipologia de projeto apenas beneficia de uma avaliação técnica "mais leve", pois já teria sido avaliado o seu conteúdo de I&D. No que concerne aos subsídios atribuídos a projetos financiados por algum Programa público de apoio à I&D, em caso de dúvida, este é sempre confrontado com os dados reais, ou através da plataforma dos Programas, ou através dos colegas da ANI com essa responsabilidade. Tipicamente, no exercício de encerramento destes projetos financiados, fazemos a análise dos subsídios já retirados, face ao que o Programa subsidiou efetivamente, acertando os saldos sempre que se justifique, sublinhe-se, no entanto, que se trata de um ponto que nos mereceu, desde sempre, a atenção devida.</p>

Despacho

Visto.
Remeta-se à IGF.

C/C:
- A SE o SEAF

Cargo: Assinatura: Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Cargo: Assinatura: Data :

Informação

Assunto :

Processo : Contribuinte: Número :

Técnico Responsável : Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Concordo.

Cargo: Assinatura: Data:

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Concordo, propondo a remessa da presente informação ao Gabinete da Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para a Inspeção-Geral de Finanças, acompanhada dos respetivos anexos.

À consideração superior.

Cargo: Assinatura: Data:

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Cargo: Assinatura: Data:

Informação

Informação nº 167/2022

Assunto: Procedimento do Contraditório – “Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial” (Proc. 2021/321/A12/220).

1. Introdução

A presente informação tem como objetivo analisar o contraditório realizado pela AT com referência às recomendações formuladas no projeto de relatório da IGF- Autoridade de Auditoria - Proc. nº 2021/321/A12/220 - respeitante à Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial.

Por e-mail da IGF- Autoridade de Auditoria, de 04-11-2022, o citado projeto de relatório foi remetido ao Gabinete da Exma. Sra. Diretora-Geral da AT para resposta, a efetuar, através do preenchimento do mapa em Word (“Contraditório institucional – resposta da entidade auditada”) “...até ao final do dia 18 de novembro de 2022 ...”

Em 08/11/2022, o Gabinete da Sra. Diretora-Geral da AT reencaminhou o e-mail da IGF- Autoridade de Auditoria para a Direção de Serviços da Auditoria Interna (DSAI) “...solicitando análise e acompanhamento tendo em vista a resposta à IGF.”

2. Resposta das UO intervenientes (IR) (ITA) (UGC)

As SDG do IR e da ITA, bem como o Diretor da UGC enviaram os seus contributos à DSAI, para exercício do contraditório da AT sobre o projeto de relatório da IGF da Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial, no mapa em Word (“Contraditório institucional – resposta da entidade auditada” AT), documento este que se remete devidamente consolidado, bem como o documento SIFID -anexo elaborado pela ITA, com informação complementar à recomendação 6.

3. Proposta

Face ao exposto, propõe-se a remessa da presente informação ao Gabinete da Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para a IGF- Autoridade de Auditoria.

À consideração superior.
Em 18.11.2022.

A auditora

Clotilde Abreu
(Inspetora Tributária e Aduaneira)

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL - RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA (UGC)

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>2.7.1 a 2.7.3. e 2.7.4</p>	<p>C1. O sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE) foi avaliado em estudos técnicos que concluíram pela respetiva eficácia no reforço da participação do setor empresarial no esforço global de I&D. Os indicadores de resultado e de impacto utilizados nesta auditoria, relativos ao período 2018/2020, apontam também para a eficácia do incentivo nos resultados das empresas e na criação de emprego, todavia, face à ausência de dados consolidados dos projetos apoiados pelo SIFIDE e ao reduzido grau de concretização do investimento pelas empresas dedicadas a I&D, a avaliação mais sustentada do impacto implicará mecanismos de monitorização e uma análise mais detalhada.</p>	<p>R1. A ANI deve assegurar o tratamento tempestivo da informação das empresas de forma a permitir o adequado e integral acompanhamento do impacto deste incentivo fiscal nos resultados das mesmas, particularmente, no que se refere à intervenção dos fundos de investimento.</p>	<p>Recomendação dirigida à ANI.</p>
<p>2.2., 2.3.1, 2.4.1. e 2.4.2.</p>	<p>C2. A despesa fiscal com o SIFIDE registou um acréscimo significativo entre 2017 e 2020 (de 137,20 M€ para 396,40 M€) e, apesar da dificuldade em quantificar a despesa fiscal potencial durante o prazo legal para a dedução (oito anos) – na medida em que a utilização do benefício depende da coleta das empresas –, o impacto poderá ser significativo, face ao saldo de crédito fiscal transitado em 2020 (448,55 M€), o que justifica uma maior incidência do controlo tributário nesta sede e uma avaliação</p>	<p>R2. A AT deve promover a rápida implementação da conta-corrente do SIFIDE, assegurar a célere disponibilização da informação transmitida pela ANI, elaborar e divulgar metodologias de análise dos benefícios fiscais, incluído do SIFIDE, de modo a uniformizar a atuação da inspeção tributária a nível nacional e uma maior abrangência da ação inspetiva nesta matéria.</p>	<p>Resposta da Gestão do IR - A conta-corrente está preparada para a entrada em produção, mas ainda não foram carregadas todas as declarações modelo 22 dos períodos de 2018 e seguintes, por constrangimentos informáticos. Os ficheiros do SIFIDE comunicados pela ANI, por regra, são remetidos de imediato à Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária.</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>aprofundada dos custos e dos resultados obtidos face aos objetivos do incentivo.</p>		<p>Resposta da ITA - A área dos Benefícios Fiscais (BF) é uma das áreas de atuação preferencial para a prossecução do Objetivo Estratégico “Combate à Fraude e Evasão Fiscal” da AT.</p> <p>Para apoio e uniformização da atuação da inspeção tributária na análise dos BF, a ITA está a desenvolver metodologias, num trabalho conjunto com algumas UO, tendo-se iniciado esse processo com o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) e a DLRR (Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos) a que se seguiu outros BF, onde se inclui o SIFIDE.</p> <p>Em particular no que diz respeito ao SIFIDE, a ITA, com base nos dados disponibilizados à AT pela ANI, procede a uma análise de coerência, nomeadamente através do cruzamento com os valores declarados na Modelo 22, no sentido de identificar situações de risco para a elaboração de uma Seleção Nacional sobre este tema. Para os sujeitos passivos selecionados para procedimento inspetivo, é remetida para as respetivas Unidades Orgânicas (UO) os cruzamentos efetuados, incluindo os dados comunicados pela ANI.</p> <p>Resposta da UGC - Na inspeção promove-se harmonização dos procedimentos de controlo, sendo o controlo da dotação/dedução do SIFIDE ocorre, quer nos procedimentos de inspeção especificamente dirigidos ao controlo de benefícios</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
2.3.4.	<p>C3. A ANI, enquanto entidade de controlo do SIFIDE, não dispõe de uma estratégia de análise de risco, nem de procedimentos de controlo da execução dos projetos de I&D e não procede à execução de auditorias tecnológicas desde 2015.</p>	<p>R3. A ANI deve implementar uma estratégia de análise de risco e desenvolver metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D, aproveitando as funcionalidades dos seus sistemas de gestão de incentivos, tendo em vista identificar situações irregulares e realizar auditorias tecnológicas.</p>	<p>fiscais, quer nos procedimentos de inspeção mais abrangentes. No âmbito dos procedimentos de inspeção, incluindo os referenciados pela IGF como constantes do PO2021, o valor das correções/reg. Voluntárias efetuadas ao valor do SIFIDE dotado ascendeu a cerca de 0,9Milhões de Euro.</p>
2.3.4. e 2.4.2.	<p>C4. As entidades com intervenção no funcionamento do SIFIDE não têm exercido, de forma adequada, o controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício: apesar do disposto no artigo 40.º do CFI, a ANI considera que a validação do montante das despesas de I&D apresentadas pelas empresas deve ser realizada pelos serviços da AT, os quais, apesar das atribuições de exercício da ação de inspeção tributária e aduaneira nem sempre realizam um controlo efetivo daquelas despesas, limitando-se, por regra, a validar se os montantes deduzidos correspondem aos aprovados e o valor a reportar para exercícios seguintes.</p>	<p>R4. A ANI e a AT, devem, no âmbito das respetivas competências e atribuições, assegurar que as despesas de I&D sejam fiscalizadas, quer quanto à sua tipologia/natureza, quer quanto ao respetivo valor.</p>	<p>Resposta da ITA - Conforme referido em R2, a ITA efetua anualmente uma seleção nacional relativamente ao SIFIDE, estando neste momento a ser finalizada a seleção de 2020. Nas metodologias a que se refere a R2. serão feitas referências relativamente às áreas que deverão ser analisadas pela ITA, onde se enquadrarão a tipologia/natureza das despesas, e os respetivos valores. Resposta da UGC - Afigura-se que deve existir uma definição clara das atribuições e competências de cada entidade (ANI e AT) por forma a evitar uma dupla atuação das entidades do Estado tornando o controlo mais eficiente, parecendo-nos que caberá à AT o controlo dos efeitos fiscais (dotações, deduções</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>2.1.4., 2.3.4. e 2.6.1.</p>	<p>C5. A aplicação em I&D na vertente indireta registou um aumento muito significativo de 2017 para 2020: o número de candidaturas com contribuições para fundos aumentou de 56 para 1.067, o valor das despesas com contribuições aumentou de 11 M€ para 406 M€ e passou de 16% para 87% a representatividade do montante aplicado em Fundos de Capital de Risco no total do financiamento extramuros. Acresce que foram identificados vários aspetos críticos no funcionamento desta vertente do incentivo.</p>	<p>R5. A ANI deve promover uma estratégia especificamente orientada para o controlo dos fundos de investimento e adotar procedimentos de análise e de gestão do risco, tendo em vista a prevenção e identificação de situações de incumprimento.</p>	<p>e reposições) tendo por base a informação enviada pela ANI.</p> <p>Recomendação dirigida à ANI.</p>
<p>2.5</p>	<p>C6. Nos exercícios de 2017 a 2020 foram identificadas situações de crédito fiscal indevido (relativas a empresas que não apresentaram candidaturas ou cujas candidaturas não foram aprovadas pela ANI) no valor global de 3,19 M€ (dos quais 1,84 M€ foram já deduzidos indevidamente à coleta).</p>	<p>R6. A AT deve realizar ações inspetivas para regularizar as situações de crédito fiscal indevido identificadas na presente auditoria.</p>	<p>Resposta da ITA - Relativamente aos anos de 2017 a 2019, foram selecionados os contribuintes que tiveram utilização de SIFIDE, tendo em conta a sua materialidade, estando a ser finalizada a seleção relativa a 2020. As Seleções Nacionais foram remetidas para as UO competentes para procedimento inspetivo e após uma análise prévia foram abertas as respetivas ordens de serviço. Relativamente aos créditos fiscais considerados indevidos enumerados no anexo 6, verificam-se situações que já foram corrigidas, conforme indicado em SIFID_anexo. Quanto às situações enumeradas no anexo 7, considerando que a maioria das situações materialmente relevantes são identificadas pelos critérios da seleção, as UO irão</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>proceder a uma análise casuística dos sujeitos passivos selecionados e atuar nos casos em que se justifique.</p> <p>Resposta da UGC - Na UGC, anualmente, um dos critérios de seleção dos contribuintes para a sua inclusão no plano operacional é a existência de benefícios fiscais por dedução à coleta, tendo em conta o binómio materialidade/risco e a gestão do seu quadro de RH.</p> <p>Acresce que no âmbito do controlo da dotação de crédito fiscal por SIFIDE são desenvolvidos, designadamente, os seguintes procedimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ validação entre os valores declarados, como dotação, pelo sujeito passivo e os valores comunicados pela ANI; ✓ utilização em cada exercício dos valores das dotações, tendo por referência um prazo de 8 anos; ✓ caso se identifiquem situações pontuais (ex. fusões e cisões) é avaliada a conformidade dos valores das candidaturas com as novas realidades económicas das empresas beneficiárias. <p>Em regra, nos procedimentos de inspeção efetuados verifica-se que os contribuintes têm apresentado as suas candidaturas. Todavia pode suceder que estas não tenham obtido aprovação total ou parcial, casos que quando identificados são alvo de correção.</p>

PONTO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
2.6.2.	<p>C7. Um fundo de capital de risco não investiu em empresas com reconhecimento de idoneidade em atividades de I&D, mas em "sociedades veículo", que só posteriormente canalizaram o investimento para empresas reconhecidas, em violação do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI.</p>	<p>R7. A ANI deve pronunciar-se sobre se a intervenção deste tipo de entidades na concretização do investimento por parte dos FCR pode ser aceite.</p>	<p>No âmbito dos procedimentos de inspeção, incluindo os referenciados pela IGF como constantes do PO2021, o valor das correções/reg. Voluntárias efetuadas ao valor do SIFIDE dotado ascendeu a cerca de 0,9Milhões de Euro.</p>
2.8.1.	<p>C8. O cálculo das despesas de funcionamento elegíveis não está a ser corretamente efetuado, estão a ser contabilizados todos os encargos com o pessoal e não apenas o valor das remunerações, ordenados ou salários, tal como previsto na al. d) do n.º 1 do artigo 37.º do CFI, o que leva a que o valor das despesas consideradas elegíveis seja superior ao legalmente previsto.</p>	<p>R8. A ANI deve rever o procedimento de cálculo das despesas de funcionamento e solicitar informação detalhada às empresas sobre o apuramento dos gastos com o pessoal.</p>	<p>Recomendação dirigida à ANI.</p>
2.8.2.	<p>C9. Os valores despendidos com quotas para associações são considerados pela ANI como despesas elegíveis, equiparadas à participação no capital de instituições de I&D, o que contraria o disposto na alínea f) do artigo 37.º do CFI e no artigo 14.º do DL n.º 63/2019, de 16/05.</p>	<p>R9. A ANI deve rever o entendimento adotado quanto à elegibilidade do valor das quotas das associações.</p>	<p>Recomendação dirigida à ANI.</p>

PONTO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>2.3.2., 2.3.3. e 2.3.5.</p>	<p>C10. Existem várias insuficiências no manual de procedimentos de suporte à aprovação das candidaturas SIFIDE e não existe qualquer manual em matéria de reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D. Acrece que, na amostra das candidaturas, a elegibilidade das despesas de I&D não estava suficientemente fundamentada, nos projetos de continuidade apenas era verificada no início do processo e não existia evidência da verificação do valor dos subsídios declarados pelas empresas, principalmente, nos projetos de 2018 e 2019.</p>	<p>R10. A ANI deve promover uma sistematização das fases e procedimentos para atribuição do crédito fiscal, para o reconhecimento da idoneidade para a prática das atividades de I&D, bem como assegurar a devida fundamentação da decisão de elegibilidade das despesas e do apuramento do valor do crédito fiscal.</p>	<p>Recomendação dirigida à ANI.</p>
<p>....</p>			
<p>...</p>			

Situação tributária devido a constituição não realizada	Ano fiscal	Valores a pagar pelo AT			Declarações						Obs.		
		Crédito fiscal devido	À dedução à coleta	Após o abatimento	Saldo não deduzido no período anterior	Dotação	Dedução	Transferência	Número	Data		RV / DS	
	2017	107 712,26	66 799,29	41 434,15		0,00	0,00	0,00	0604-02421-14	17/06/2017	09		
	2017	65 521,67	0,00	65 521,67		0,00	0,00	0,00	1138-C3700-19	21/04/2017	05		
	2018	32 779,29	1 005,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0118-C3201-18	03/04/2017	09		
	2018	203 843,17	0,00	203 843,17		0,00	203 843,17	0,00	203 843,17		09		
	2018	168 513,06	143 804,53	0,00		0,00	168 513,06	0,00	168 513,06				Foi ome de análise gerada o 2018. OI aberto para 2020.
	2018	39 500,36	23 003,71	0,00									Em análise prévia foi verificado tratar-se de erro declarativo

Situação tributária devido a inconstância de constituição	Ano fiscal	Valores a pagar pelo AT			Declarações						Obs.		
		Crédito fiscal devido	À dedução à coleta	Após o abatimento	Saldo não deduzido no período anterior	Dotação	Dedução	Transferência	Número	Data		RV / DS	
	2015	413 580,00	354 453,91	59 126,09		0,00	0,00	0,00	1150-C3037-4	01/04/2017	09		
	2017	412 500,00	250 385,46	162 114,54		0,00	0,00	0,00	1720-C3700-4	15/04/2017	09		
	2017	60 750,00	7 305,00	53 445,00		0,00	0,00	0,00	0117-C3201-11	03/04/2017	09		
	2020	7 593,82	7 593,82	0,00		206 888,51	206 888,51	0,00					Situação identificada na seleção de 2020 em elaboração
	2018	10 783,89	727,01	0,00									Em análise prévia foi verificado tratar-se de erro declarativo
	2017	7 540,00	7 540,00	0,00									Erro materializado

