



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

O IRC e o Risco Empresarial

**Prejuízos Fiscais, Juros de Financiamento, Deduções Majoradas e
Amortizações Aceleradas em I&D**

MIGUEL BERNARDO RIBEIRO PEREIRA

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

2024



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

O IRC e o Risco Empresarial

**Prejuízos Fiscais, Juros de Financiamento, Deduções Majoradas e
Amortizações Aceleradas em I&D**

SOB A ORIENTAÇÃO DO SENHOR PROFESSOR DOUTOR MIGUEL
CORREIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO FISCAL

MIGUEL BERNARDO RIBEIRO PEREIRA

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

2024

I'd agree with you, but then we'd both be wrong.

Russell Lynes

Agradecimentos

Aos meus pais, que são o meu maior exemplo e que nunca me permitiram virar as costas ao desafio.

À Bá, pelo carinho e motivação que, durante este tempo, nunca deixou faltar.

Aos meus amigos, por garantirem que nunca faria este caminho sozinho.

Aos meus colegas da Deloitte que, diariamente, incentivam o meu sentido crítico.

Ao meu orientador, Doutor Miguel Gonçalves Correia, por todo o tempo despendido e pelo apoio.

À Professora Tânia Carvalhais Pereira, por me apresentar o mundo da fiscalidade, e pela oportunidade e confiança.

E a todos os restantes que, de forma direta ou indireta, contribuíram para que esta dissertação fosse terminada.

Resumo

O presente estudo foi efetuado no âmbito da Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, orientada pelo Doutor Miguel Gonçalves Correia, de modo a analisar o potencial do IRC para influir no risco empresarial, tendo por base os regimes de tratamento dos prejuízos fiscais; a dedutibilidade de juros de financiamento; e a previsão de deduções majoradas e de depreciações aceleradas no contexto de investimentos em I&D.

De acordo com a experiência existente, o risco empresarial deverá ser incentivado, atendendo às externalidades positivas daí decorrentes. Todavia, esse incentivo não deverá ser efetuado de forma desmedida, se atentarmos às consequências passíveis de advir de um risco excessivo. Inclusive, atentas as lições do passado, o risco poderá, em certos casos, necessitar de ser desincentivado.

Neste contexto, preconiza-se uma análise, simultaneamente, holística e incisiva sobre as temáticas em apreço, versando sobre a tendência do legislador em Portugal e, sempre que possível, noutros países, com especial enfoque nas políticas desenvolvidas, de um ponto de vista fiscal, desde 2010.

Por último, tendo por base o estudo efetuado e as considerações tecidas ao longo do mesmo, tenciona-se, salvo melhor entendimento, extrair as consentâneas ilações e, mediante estas, disponibilizar medidas passíveis de serem implementadas na política fiscal portuguesa.

Palavras-chave: risco; prejuízos; dívida; capital; I&D.

Abstract

This study was carried out as part of the Master's Dissertation in Tax Law at Universidade Católica Portuguesa, Lisbon, supervised by Miguel Gonçalves Correia, in order to analyze the potential of the Corporate Income Tax to influence business risk, based on the treatment of tax losses; the deductibility of financing interest; and the provision for increased deductions and accelerated depreciation in the context of R&D investments.

According to existing experience, entrepreneurial risk should be encouraged, given the positive externalities it brings. However, this incentive should not be unreasonable, given the consequences that excessive risk can have. Indeed, bearing in mind the lessons of the past, risk may need, in certain cases, to be discouraged.

Therefore, a comprehensive analysis of the issues at hand is suggested, examining the tendency of the legislator in Portugal and, where possible, in other countries. This analysis should focus on the policies developed from a fiscal perspective since 2010.

Based on the study and deliberations made, the intention is to withdraw appropriate conclusions and provide measures for implementation in Portuguese tax policy, unless a better understanding arises.

Keywords: risk; losses; debt; capital; R&D.

Índice

Lista de Siglas e Abreviaturas	10
Nota introdutória.....	11
Capítulo I - Prejuízos fiscais.....	13
1. Noção e propósito	13
2. A relação entre os prejuízos fiscais e o risco	13
3. Dedução limitada V.S. ilimitada	14
4. Carryforward e carryback	16
5. Fatores propensos a influenciar o risco em sede de prejuízos fiscais	18
6. A evolução dos prejuízos fiscais em Portugal.....	21
7. O regime atualmente em vigor.....	23
Capítulo II - Juros de financiamento	25
1. Meios de financiamento disponíveis.....	25
2. O tratamento fiscal entre capital e dívida (debt-equity bias) e a sua relação com o risco 25	
3. Soluções que reduzem a assimetria e minimizam o seu impacto	27
4. O primeiro passo mediante o ACE.....	29
5. A limitação à dedutibilidade de juros de financiamento e a sua evolução legislativa em Portugal.....	31
6. Riscar ou arriscar (n) o ICE?	32
a. Problemáticas associadas.....	33
7. A diretiva DEBRA	34
a. Problemáticas associadas.....	35
8. Considerações a analisar	36
Capítulo III - Deduções majoradas e depreciações/amortizações aceleradas em I&D ..	38
1. Noção e propósito da I&D	38
2. Mais incentivos, mais risco?	39
3. Deverá o risco ser incentivado no que toca a atividades de I&D?.....	41
a. VIA fiscal V.S. não fiscal.....	41
4. A natureza das atividades de I&D.....	42
5. A I&D e o seio empresarial.....	44
a. Pequenas e grandes empresas	44
6. Atividades input V.S. output	46
7. A UE e Portugal	47
8. Deduções majoradas	47
a. Propósito	48
b. Mão-de-obra	48
c. O SIFIDE e as majorações consagradas	48
d. As empresas de menor dimensão.....	49
e. Uma maior majoração para mais qualificação?	50
f. A complementaridade de diferentes realidades	51

9. Depreciações/amortizações aceleradas	52
a. Propósito	52
b. Empresas de menor dimensão	53
c. A resistente inflação e a insuficiente depreciação	53
d. SIFIDE – ativos fixos tangíveis e intangíveis.....	54
Conclusões.....	55
Bibliografia.....	57
Regras de citação	62

Apêndice I – A via fiscal e a via não fiscal no incentivo ao risco empresarial em sede de I&D

Apêndice II – Breve reflexão acerca dos incentivos a atividades *input* e *output*

Lista de Siglas e Abreviaturas

<i>ACE</i>	<i>Allowance for Corporate Equity</i>
ANI	Agência Nacional de Inovação
Art.	Artigo
AT	Autoridade Tributária
<i>CBIT</i>	<i>Comprehensive Business Income Tax</i>
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
<i>COCA</i>	<i>Cost of Capital Allowance</i>
<i>DEBRA</i>	<i>Debt-equity bias reduction allowance</i>
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
<i>EBITDA</i>	<i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
EIT	Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia
FMI	Fundo Monetário Internacional
I&D	Investigação e Desenvolvimento
<i>i.e.</i>	Isto é
ICE	Regime fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
n.º	Número
OE	Orçamento do Estado
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
p.	Página
pp.	Páginas
p.p.	Pontos Percentuais
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequena(s) e média(s) empresa(s)
RCCS	Remuneração Convencional do Capital Social
SIFIDE	Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial
<i>SMC</i>	<i>Small Mid Cap</i>
UE	União Europeia
V.	<i>Vide</i>
<i>V.S.</i>	<i>Versus</i>

Nota introdutória

Ainda que à primeira vista a tributação pareça desencorajar o risco, por reduzir o rendimento de uma empresa pós imposto, a realidade pode configurar-se diferente, *i.e.*, através da existência de determinados mecanismos fiscais, a tributação pode, inclusive, incentivar o risco empresarial.

Atendendo a todo o corpo escrito até à atualidade, dúvidas não existirão quanto à positiva magnitude associada ao risco empresarial, atendendo aos efeitos positivos decorrentes deste no tocante à economia. Inclusive, será o próprio risco um dos – senão o maior – elementos mais incentivadores e progressistas, no que toca ao crescimento económico.

No entanto, importa referir que nem sempre este cenário se verifica, ou seja, nem sempre o risco será um potenciador do crescimento económico, nomeadamente, quando o risco incorrido pelas empresas seja superior ao económico e socialmente desejado – o que, de facto, ocorreu há, aproximadamente, 15 anos atrás com a Crise financeira de 2007-2008 e que demarcou profundamente a perspetiva com que os indivíduos olham, atualmente, para o risco empresarial, designadamente, numa altura em que o risco era tido como implicando fortes externalidades positivas, mesmo quando excessivo. Ora, anos mais tarde, foi esse mesmo risco excessivo identificado como uma das principais causas desta Crise.

Chegados a este ponto, há então que contrabalançar o risco e a sua assunção: se, por um lado, uma economia caracterizada por empresas adversas ao risco é uma economia que, ainda que potencialmente estável, se encontra estagnada e sem perspetivas de crescimento, por outro lado, uma economia demarcada pelo risco excessivo afigura-se totalmente suscetível a uma queda económica, cujos ganhos realizados, tendencialmente, não compensarão as perdas sofridas.

Numa altura em que muitas das empresas, globalmente, se encontram, ainda, subcapitalizadas, em face da pandemia vivida recentemente, é por todos reconhecida a necessidade e urgência da sua capitalização. Ademais, com a recente Guerra no seio da Europa, tem-se vindo a desenvolver um fenómeno não menos relevante que o já referido, entenda-se, a subida galopante da inflação, que atingiu, em março de 2022, 9,2% na Zona Euro. À partida, facilmente, seríamos levados a referir que esta perda de receitas a nível do tecido empresarial deveria ser colmatada pelo Estado, através de medidas que

puddessem promover o risco. Todavia, também o Estado perdeu um avultado número de receitas atendendo aos fenómenos já mencionados, pelo que afirmarmos, sem mais, que deveria existir um forte incentivo ao risco empresarial, por parte do legislador, nos parece precipitado.

Neste contexto, cabe-nos analisar qual a relação entre o risco empresarial e o IRC, através de determinados instrumentos de política fiscal, designadamente, os prejuízos fiscais, abordando os mecanismos de *carryforward* e *carryback*, a dedutibilidade de juros de financiamento e a relevância do *ACE*, e as deduções majoradas e depreciações aceleradas em sede de I&D com especial ênfase no regime SIFIDE, de modo que se entenda os distintos impactos que estes instrumentos podem ter ao nível do risco assumido pelas empresas. Para isso, os referidos instrumentos serão abordados numa perspetiva holística, sendo analisado o seu tratamento em Portugal, de forma a deprender quais as implicações práticas da sua implementação, não só na esfera empresarial, mas também na esfera estatal, comparando-se, sempre que possível, o referido tratamento noutras jurisdições com Portugal. Após uma abordagem detalhada dos diferentes tratamentos dados aos instrumentos em questão, dedicar-nos-emos a uma análise da evolução legislativa nacional, até à atualidade, numa tentativa de melhor compreender qual a tendência do legislador desde então: se a de incentivar o risco empresarial, ou se, por outro lado, a de o desincentivar.

Efetuada a mencionada análise e após ponderação das repercussões resultantes de um incentivo ou desincentivo ao risco empresarial por parte do legislador, mediante os vários instrumentos em apreço, caber-nos-á sugerir algumas medidas passíveis de serem implementadas na legislação nacional, numa tentativa de tornar o investimento em empresas nacionais mais atrativo e, simultaneamente, de promover o crescimento económico.

Capítulo I - Prejuízos fiscais

1. Noção e propósito

Como sabido, o tema dos prejuízos fiscais encerra, em si, uma das maiores discussões no mundo da fiscalidade, atendendo à sua importância no seio das empresas e às estratégias por estas adotadas, de modo a evitar que os prejuízos não possam ser utilizados¹, enquanto que o Estado tem de garantir que detém meios para se financiar². Por essa razão, os ganhos e perdas são tributados de forma distinta, *i.e.*, aquando de um lucro realizado, a empresa – partindo do pressuposto de que não esteja isenta ou excluída de tributação – terá imposto a pagar, o mesmo não sucedendo em relação aos prejuízos, uma vez que o Estado, apesar de partilhar o risco com as empresas, tendo em conta a permissão quanto à dedutibilidade de prejuízos fiscais, não o faz de forma ilimitada, não havendo um reembolso irrestrito imediato³.

2. A relação entre os prejuízos fiscais e o risco

Os prejuízos fiscais detêm, assim, uma relação direta com o risco empresarial, tendo em conta que o Estado partilha o risco com as empresas, permitindo que, caso uma empresa detenha prejuízos fiscais, possa, em determinado momento, deduzi-los, o que, tendencialmente, incentiva o risco empresarial⁴. Ora, como já referido, ainda que à primeira vista a tributação pareça desencorajar o risco, nem sempre isso se verifica, atendendo à dedutibilidade de prejuízos fiscais que, em sentido oposto, pode, inclusive, levar a que as empresas assumam maiores riscos do que, no normal decorrer da sua atividade e sem ter esse fator em consideração, por via de regra, assumiriam⁵.

¹ V. POST/STALS (2012), p. 232, «Undoubtedly, the tax treatment of corporate losses has become a hot topic for companies.»

² V. POST/STALS (2012), p. 242.

³ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 1, «Tax authorities around the world tax gains and losses differently: If profits are positive, investors immediately pay taxes. In contrast, there is no immediate unrestricted tax refund in case of losses.»

⁴ V. LANGENMAYR/LESTER (2016), p. 237, «The loss rules shift a portion of investment risk to the government, which induces firms to increase their overall risk-taking.»

⁵ V. LIVINGSTON (1993), p. 168.

É, exatamente, com a temática dos prejuízos fiscais que, em meados dos anos 40, se efetuou uma das mais importantes relações entre tributação e risco. Neste sentido, Evsey Domar e Richard Musgrave, tendo como pano de fundo uma dedução de prejuízos fiscais ilimitada, defenderam que o risco assumido pelas empresas seria superior, quando comparado com uma situação em que não houvesse dedução, ou em que essa dedução fosse limitada⁶. Tal facto, na atualidade, é dado como adquirido, ou seja, uma vez que uma carga tributária sobre o rendimento leva a uma menor rentabilidade, se for permitida uma dedução de prejuízos os resultados serão distintos, em especial, quanto maior for a percentagem de dedução, maior será o grau de risco pós-imposto⁷.

No entanto, importará relembrar que, aquando do desenvolvimento da relação entre tributação e risco com base nos prejuízos fiscais, Domar e Musgrave defenderam tal hipótese com base num sistema fiscal com uma tributação proporcional – como sabemos, a maioria dos sistemas fiscais, nos quais se inclui o português, detém, a nível empresarial, um sistema progressivo. Ainda assim, facilmente se depreenderá, como referido por estes autores, que o facto de a análise ter sido efetuada tendo por base um sistema proporcional não levará a grandes distinções quando esteja em causa um sistema progressivo⁸, assim se concluindo que, efetivamente, uma dedução ilimitada de prejuízos fiscais levará a que as empresas assumam maiores riscos⁹. Por outro lado, uma regulamentação fiscal mais restritiva em matéria de prejuízos fiscais detém um efeito adverso na assunção de riscos¹⁰.

Todavia, interessa questionar qual o interesse do Estado em incentivar o risco e, acima de tudo, como deverá esse interesse ser prosseguido. Afinal de contas, o Estado em nada beneficiará ao incentivar as empresas a correrem riscos se, por fim, esses riscos não trouxerem benefícios para a economia.

3. Dedução limitada *V.S.* ilimitada

A temática do risco empresarial não é nova, tendo sido realizados vários estudos neste âmbito, sendo o risco considerado um fator preponderante no crescimento

⁶ V. POST/STALS (2012), pp. 233-234.

⁷ V. DOMAR/MUSGRAVE (1945), p. 61.

⁸ V. LIVINGSTON (1993), p. 170.

⁹ No mesmo sentido, V. International Monetary Fund (2009), p. 29.

¹⁰ V. BÜHRLE/SPENGLER (2020), p. 567.

económico¹¹, pelo que, à primeira vista, o Estado terá todo o interesse em incentivar as empresas a assumirem riscos, nomeadamente, através de uma dedutibilidade de prejuízos fiscais ilimitada. No entanto, a assunção de riscos pelas empresas, por si só, não pode ser vista como um fator potenciador do crescimento económico, em especial, aquando excessiva, uma vez que não gerará externalidades positivas – a título de exemplo, somos levados a referir que uma dedução ilimitada de prejuízos fiscais levaria a que as empresas corressem riscos que, no normal decurso da sua atividade, não assumiriam, sendo que muitos desses riscos poderão ser considerados desnecessários, atendendo à incerteza e imprudência que acarretam, ou seja, estaríamos a munir as empresas de uma ‘carta branca’ quanto a quaisquer falhas que pudessem ser responsáveis.

Neste âmbito, caberá referir que, ainda que a estabilidade fiscal seja vista como um dos fatores mais relevantes no que toca à atratividade de um sistema fiscal e à estabilidade económica, muitas das vezes, essa estabilidade poderá concorrer para que as empresas incorram em riscos excessivos, perpetuando ciclos e, conseqüentemente, crises económicas, daí que uma regulamentação legislativa dinâmica possa auxiliar na redução do risco excessivo¹². Todavia, essa regulação dinâmica não deve ser efetuada de forma imprudente, *i.e.*, com recorrentes alterações que, de um prisma geral, possam trazer instabilidade à economia e ao investimento.

Além disso, não poderíamos desvendar um motivo para que a dedução fosse ilimitada, atendendo ao consumismo que, por parte das próprias empresas, poderia resultar¹³, em especial, no que toca à aquisição de bens pessoais que, de outro modo, não seriam adquiridos – este fenómeno, em Portugal, poderia ter especial impacto, sendo, inclusive, a *ratio* da criação das tributações autónomas, a tributação de bens que, segundo o legislador, são adquiridos na esfera da empresa, mas utilizados pelos proprietários na sua esfera pessoal.

Desta forma, concluímos que uma dedução ilimitada de prejuízos, ainda que, teoricamente, propensa ao crescimento económico, poderia ter, exatamente, o resultado oposto, criando lacunas até então inexistentes. A par do referido, chamamos ainda à colação as razões que levaram à criação de um limite para a dedutibilidade de prejuízos fiscais, designadamente, a tendência geral de diminuição da taxa de IRC que,

¹¹ V. LJUNGQVIST/ZHANGC/ZUO (2017), p. 670, «As Solow [1956] notes, risk taking is essential for both firms and economies to grow in the long run.»

¹² V. KAAL (2016), pp. 2062-2063.

¹³ V. LIVINGSTON (1993), p. 190, «Refundability may encourage taxpayers to take deductions for consumption or hobby activities not intended to earn a profit.»

consequentemente, leva a que o mecanismo de dedutibilidade de prejuízos fiscais perca a importância outrora tida; o facto de os Estados necessitarem de garantir a coesão das finanças públicas, através de uma receita estável¹⁴; a diminuição de valor inerente a uma perda, tendo em conta que uma perda, após um determinado lapso temporal, tecnicamente e em muitas das ocasiões, já não é sentida; o facto de as autoridades fiscais terem que guardar todos os registos inerentes à dedução de prejuízos fiscais por um período de tempo demasiado oneroso¹⁵; e uma das questões que maior relevância detém neste seio, que é o facto de uma empresa não lucrativa não poder viver para sempre, *i.e.*, as finanças públicas de um Estado em nada beneficiam ao deter uma empresa que, sistematicamente, apresenta prejuízos fiscais e que, mesmo quando apresenta lucros, detém a possibilidade de deduzir prejuízos anteriormente angariados, sem que praticamente nenhum imposto possa ser cobrado¹⁶.

4. Carryforward e carryback

A dedutibilidade de prejuízos fiscais poderá ocorrer, tanto para o futuro (*carryforward*), em que terá por referência lucros futuros, *i.e.*, aos lucros - a existir - em período futuro, serão deduzidos os prejuízos de períodos passados, como para o passado (*carryback*), em que a dedutibilidade de prejuízos fiscais terá por referência lucros anteriores, seguindo-se a mesma lógica acima descrita, mas quanto a anos já decorridos.

Ora, olhando aos ordenamentos jurídicos a nível internacional, são poucos os países que optam por esta 2ª opção (*carryback*), atendendo a diversos fatores, nomeadamente, a imprevisibilidade de custos para as finanças públicas associadas aos prejuízos passíveis de suceder¹⁷, bem como a necessidade de liquidez imediata para o reembolso de perdas. Conquanto, cabe mencionar que a existência de um período de *carryback* superior a 1 ano está associada a um risco empresarial superior em 11,6% e a existência de um período de *carryforward* superior a 1 ano está associada a um risco

¹⁴ Este argumento, contudo, não parece desempenhar uma função fulcral neste âmbito, uma vez que, aquando da pandemia, momento entendido enquanto período de especial instabilidade económica para este efeito, foi permitido às empresas deduzir quantias superiores de prejuízos fiscais.

¹⁵ Ainda que, atualmente, este cenário esteja a perder, cada vez mais, relevância, atendendo à digitalização de toda a documentação.

¹⁶ V. POST/STALS (2012), p. 234.

¹⁷ V., a título de exemplo, o que sucedeu em 2020, aquando da pandemia, ano que, previsivelmente, seria demarcado por lucros das empresas e que, efetivamente, ficou demarcado por elevados prejuízos, atendendo à situação económica vivenciada globalmente.

empresarial superior em, apenas, 2,4%¹⁸. Neste sentido, existe, por parte das empresas, uma preferência pelo mecanismo de *carryback*, devido ao reembolso imediato que é concedido atendendo a lucros passados, permitindo um fluxo de caixa imediato¹⁹, contrariamente ao *carryforward*, que apenas permite a dedução de prejuízos a lucros futuros²⁰, estando assim associado a uma incerteza quanto à obtenção de tal dedução²¹. A par disso, a dedução imediata através de um mecanismo de *carryback* permite que a quantia dedutível não seja alvo da inflação²², ou seja, uma dedução no ano em que o prejuízo é incorrido tem um valor distinto de uma dedução efetuada num ano seguinte – tomando como exemplo uma taxa de inflação de 4,3%²³, uma dedução de 100 em 2022, equivaleria a uma dedução de 95,7 em 2023.

Por conseguinte, a maioria dos ordenamentos jurídicos opta, unicamente, pela dedutibilidade de prejuízos para o futuro, sendo, inclusive, essa a variante predominante na União Europeia. As distinções verificam-se, porém, na forma como esse regime é instituído. Como sabemos, a dedutibilidade de prejuízos fiscais encerra, em si, duas vertentes: uma quantitativa e uma temporal. Relativamente à vertente quantitativa, importará referir que diferentes países optam por possibilitar às empresas a dedução de prejuízos em diferentes montantes, tomando por referência uma percentagem do lucro tributável, podendo existir, inclusive, no seio do mesmo país, distintas percentagens em face da natureza da empresa em questão. Quanto à vertente temporal, importará referir que nem sempre a dedutibilidade de prejuízos fiscais é permitida de forma ilimitada. Desta forma, muitos dos países terão distintos limites temporais para a dedução de prejuízos fiscais, podendo essa distinção, à semelhança da vertente quantitativa, alterar-se no seio do próprio país. Assim sendo, cumpre questionar se a forma como a dedutibilidade de prejuízos fiscais é efetuada poderia, ou não, ser alterada e de que modo.

¹⁸ V. LANGENMAYR/LESTER (2016), p. 238.

¹⁹ V. LANGENMAYR/LESTER (2016), p. 240, «[...] loss carrybacks generate real and immediate cash flow for companies in the loss year [...]».

²⁰ V. LANGENMAYR/LESTER (2016), p. 240.

²¹ V. LANGENMAYR/LESTER (2016), p. 240, «Carryforwards, thus, offer an inherently more uncertain tax benefit».

²² V. LIVINGSTON (1993), p. 189, «Loss carryforwards (that is, carryovers to later taxable years) are worth less than an immediate deduction because of the time value of money».

²³ A taxa de 4,3% foi o valor médio registado de inflação em 2023 em Portugal, segundo dados do INE, disponíveis em

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_pesquisa&frm_acciao=PESQUISAR&frm_show_page_num=1&frm_modulo_pesquisa=PESQUISA_SIMPLES&frm_texto=indice+de+preços+no+consumidor&frm_modulo_texto=MODO_TEXTO_ALL&frm_data_ini=&frm_data_fim=&frm_tema=QUALQUER_TEMA&frm_area=o_ine_area_Destaques&xlang=pt.

Como sabemos, uma alteração nestas políticas poderá ter efeitos favoráveis no risco empresarial assumido, em especial, a introdução de um *carryback* poderia levar a que empresas em dificuldades temporárias, como sejam todas aquelas após a ocorrência da pandemia, que enfrentam prejuízos após um período de lucros, pudessem financiar os seus investimentos nesse ano de perdas o que, inclusive, teria um efeito regulatório no ciclo económico²⁴. A par disso, a consagração de um regime de *carryback* levaria a que todos os países pudessem alinhar as suas políticas²⁵. Conquanto, acreditamos que, a curto prazo, o impacto na despesa estatal, a que se acrescentam as já referidas problemáticas, detêm, atualmente, um peso superior na decisão pela instituição de um *carryback*, pelo que defendemos, em linha com o que, presentemente, se encontra consagrado, que a instituição de um *carryback*, apesar de incentivar o risco empresarial, não teria as consequências desejáveis de um prisma fiscal.

5. Fatores propensos a influenciar o risco em sede de prejuízos fiscais

Chegados a este ponto, caberá analisar se a atitude das empresas – e de quem constitui os seus órgãos sociais – perante o risco, deverá ser um fator relevante no que toca à forma como a dedutibilidade de prejuízos fiscais é delineada²⁶, algo que não sucede na atualidade. Em especial, se as regras de dedutibilidade de prejuízos fiscais deverão ter em consideração os grupos de rendimento, o género, o tipo de sociedade e a idade²⁷. Ora, a tributação assimétrica parece ser a que, de melhor forma, se enquadra na pertinência da política fiscal, inclusive, como referido por Lee e Sung, as receitas fiscais são pró-cíclicas, querendo isto dizer que as autoridades fiscais arrecadam mais receitas em períodos de crescimento económico e, em sentido contrário, auferem menos receitas em períodos de crises económicas²⁸.

Este carácter pró-cíclico, que não permite aos Estados arrecadar tanta receita em períodos de crises económicas, ao abrigo de um reembolso imediato, levaria a que as sociedades – aqui se incluindo o meio empresarial – não pudessem beneficiar de auxílio no momento em que, de certa forma, mais o necessitariam e, exatamente por este motivo,

²⁴ EU Commission (1983), p. 357.

²⁵ EU Commission (1983), p. 357.

²⁶ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 2, «Second, we show that the degree of loss aversion and risk attitude affect the degree of a loss offset restriction».

²⁷ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 2.

²⁸ V. LEE/SUNG (2007), p. 451.

deve haver um reporte de prejuízos (para o futuro) e não um reembolso imediato, atendendo à atenuação do referido efeito²⁹.

No entanto, a dedução de prejuízos fiscais não deverá ser idêntica para todas as empresas, ou seja, deverá ter em consideração os fatores enunciados *supra*. Neste sentido, através de Dhar, Zhu e Calvet, chegamos à conclusão de que os investidores que detenham um maior rendimento deverão ser tributados de forma menos assimétrica de que os investidores com um menor rendimento³⁰. No que toca ao género, Dohmen demonstra que as mulheres investidoras, tendencialmente, assumem menores riscos que os homens³¹, sendo, inclusive, como experienciado por Schmidt e Traub, mais avessas às perdas do que os homens³². Neste sentido, chegamos à conclusão de que as mulheres, em comparação com os homens, deverão ser tributadas de forma mais assimétrica³³. Relativamente ao tipo de sociedade em análise, facilmente depreendemos que, por deterem uma responsabilidade limitada, as sociedades de responsabilidade limitada terão uma maior exposição ao risco³⁴ que as sociedades de responsabilidade ilimitada, demonstrando Gollier, Koehl e Rochet que o risco ótimo é obtido com sociedades de responsabilidade limitada³⁵. Por fim, também a idade dos investidores se afigura um fator relevante na análise ao risco, devendo as pessoas de maior idade ser tributadas de forma menos assimétrica do que os investidores mais jovens³⁶.

Apesar de todos estes fatores consagrarem vertentes relevantes na análise ao risco empresarial relativamente à dedutibilidade de prejuízos fiscais de um ponto de vista teórico, na prática, poderá ser impraticável consagrar estas medidas, em especial, devido à facilidade com que o planeamento fiscal poderá contornar possíveis regras delineadas, em específico, no que toca ao género e idade. A título de exemplo, poderíamos vislumbrar uma menor assimetria na tributação no que toca a órgãos sociais de empresa cujos membros tivessem uma idade superior, permitindo, assim, uma maior dedutibilidade de prejuízos fiscais a estas empresas. No entanto, uma empresa, facilmente, manipularia a constituição dos membros dos seus órgãos sociais, de modo a que pudesse deter uma

²⁹ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 2.

³⁰ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 9.

³¹ V. DOHMEN (2011), p. 527.

³² V. SCHMIDT/TRAUB (2002), p. 245.

³³ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 10.

³⁴ V. International Monetary Fund (2009), p. 28, «Limited liability itself creates an inherent bias towards more risk-taking, since shareholders enjoy the upside of risky investments but are protected against the downside».

³⁵ V. GOLLIER/KOEHL/ROCHET (1997), p. 353.

³⁶ V. FOCHMANN/JACOB (2015), p. 10.

maior dedutibilidade de prejuízos fiscais – o mesmo raciocínio se podendo aplicar relativamente ao género. Em suma, concluímos que, ainda que detivesse benefícios a longo termo, traria uma complexidade adicional ao sistema fiscal, além de que tais medidas seriam falíveis.

Neste âmbito, concluímos que os fatores que melhor se harmonizariam com esta tese e que, portanto, poderiam ter uma aplicação prática mais eficiente, seriam a dimensão da empresa (rendimento) e o tipo de responsabilidade em análise. Todavia, também o tipo de responsabilidade em análise apresenta dificuldades na sua aplicação prática, atendendo à psicologia inerente às sociedades de responsabilidade limitada que, apesar de consagrarem um papel bastante relevante na assunção do risco (como já referido), promovem consequências não tão desejadas, ou seja, estaríamos a incentivar a criação de mais sociedades de responsabilidade limitada, cuja falência, como sabemos, poderá levar a que os seus credores não sejam reembolsados, a isto se adicionando uma possibilidade de dedução de prejuízos fiscais superior, o que, como vislumbrado, parece levar à assunção de um risco excessivo. Deste modo, acreditamos que o fator que de melhor forma se coadunaria com esta análise e que, na prática, levaria aos resultados expectáveis, seria atender à dimensão da empresa.

Como já referido, a utilização de prejuízos fiscais, tendencialmente, está dependente de possíveis lucros futuros e, neste sentido, uma empresa de maior dimensão, em especial, quando tributada em regime de grupo, terá uma maior facilidade na dedução de prejuízos fiscais³⁷. Ora, o mesmo não sucede quanto a empresas de menor dimensão, cuja taxa de sucesso é reduzida – a par de terem uma menor capacidade de diversificação, muitas dessas empresas são recentes, havendo uma tendência para que, nos primeiros períodos de tributação, os seus negócios estejam demarcados por prejuízos³⁸.

Olhando à realidade das empresas de menor dimensão, muitas das vezes, criadas recentemente, segundo um mecanismo de *carryforward*, apenas poderiam deduzir os seus prejuízos mediante a existência de lucros futuros, que nem sempre se verificam e, mesmo num cenário em que um mecanismo de *carryback* fosse instituído, estas empresas não teriam capacidade para deduzir os seus prejuízos a lucros passados, uma vez que, maioritariamente, não tiveram sequer lucros. Este tipo de discriminação entre empresas

³⁷ V. DOMAR/MUSGRAVE (1945), p. 61. No mesmo sentido, V. LIVINGSTON (1993), p. 188.

³⁸ V. DOMAR/MUSGRAVE (1945), p. 61, «They are likely to be less diversified and are thus more apt to suffer a net loss in any one year. Also, new businesses may not be able to offset their losses against past income because they were established only recently so that available past income is insufficient».

de maior dimensão, face a empresas de menor dimensão, não só é indesejado, como não será resolvido com a extensão de períodos de *carryforward*³⁹.

Deste modo, em linha com Domar e Musgrave, e atendendo às empresas de menor dimensão, com especial incidência naquelas cuja criação se tenha dado num curto período de tempo, o Estado deverá tributar os seus ganhos, mas, acima de tudo, deverá ter capacidade para capitalizar este tipo de empresas em caso de perdas⁴⁰, mesmo que, a curto prazo, isso significasse a perda de receita, até porque esse cenário, conjugado com uma taxa de imposto superior, seria preferível, ao cenário em que exista uma dedução de prejuízos limitada, com uma taxa de imposto mais reduzida⁴¹. Neste contexto, acreditamos que o mecanismo que, de melhor forma, atenuaria esta questão, seria a implementação de um *carryforward*, para empresas de menor dimensão em início de atividade, com um limite quantitativo superior ao instituído para a generalidade das empresas.

6. A evolução dos prejuízos fiscais em Portugal

Aqui chegados, cumprirá analisar qual a posição de Portugal neste âmbito, por referência ao resto da Europa, tendo como pano de fundo da análise o risco empresarial e o seu impacto, desde 2010 até à atualidade (ainda que o regime tenha sido instituído em momento anterior).

Em primeiro lugar, cabe mencionar que, caso uma empresa apresente prejuízos fiscais em Portugal, apenas os poderá deduzir aos seus lucros tributáveis futuros, pelo que, tendo por base o princípio da continuidade e da solidariedade dos exercícios, o regime que vigora em Portugal é única e exclusivamente o de *carryforward*.

Em segundo lugar, cumprirá referir que, desde 2010 até à atualidade, Portugal teve (aqui se incluindo a própria alteração de 2010) cinco alterações legislativas relativas à dedutibilidade de prejuízos fiscais, que afetaram, tanto a vertente quantitativa, como a vertente temporal⁴², detendo ainda distinções no que toca ao tipo de entidade em análise.

³⁹ V. DOMAR/MUSGRAVE (1945), p. 61.

⁴⁰ V. DOMAR/MUSGRAVE (1945), p. 62.

⁴¹ V. DOMAR/MUSGRAVE (1945), p. 62.

⁴² Inclusive, sendo esse um dos fatores enunciados – a instabilidade legislativa – para a falta de competitividade de Portugal, quando olhando para o sistema fiscal.

De 2010 a 2011, no que toca ao limite temporal, cabe referir que a dedução de prejuízos fiscais se fixava em 4 anos. Por sua vez, a dedução de prejuízos fiscais quanto ao limite quantitativo não possuía qualquer restrição, detendo apenas como limitação a concorrência do lucro tributável obtido no ano, *i.e.*, caso uma empresa detivesse lucro, poderia deduzir os prejuízos fiscais que mantinha na sua esfera até então, consumindo a totalidade do lucro tributável.

De 2012 a 2013, o limite temporal é aumentado em 1 ano, passando a cingir-se a 5 anos. No entanto, pela primeira vez, surge o limite quantitativo relativamente à dedução de prejuízos fiscais, que se fixou em 75% do lucro tributável.

De 2014 a 2016, o limite temporal sofre um abrupto aumento, passando a existir a possibilidade de dedução de prejuízos fiscais durante 12 anos e reduzindo-se o limite quantitativo, em relação a 2012 e 2013, em 5%, passando a fixar-se nos 70%.

De 2017 a 2022, é introduzida pela primeira vez a distinção entre o tipo de empresa em causa. Nesse sentido, ainda que o limite quantitativo se tivesse mantido nos 70% do lucro tributável, o limite temporal passou a ser distinto, caso estivessemos perante - ou não - uma PME, fixando-se o período em 12 e 5 anos, respetivamente. É exatamente no lapso temporal mencionado (2017 a 2022), que é instituído o regime excecional no âmbito COVID-19, tendo em vista a recuperação das empresas, que veio introduzir limites temporais e quantitativos para estas mais benéficos. Por acreditarmos que, como referido, foi um regime excecional que, no normal decorrer das circunstâncias, não seria instituído e que, por esse motivo, se apresenta como um desvio à tendência e evolução da dedutibilidade de prejuízos fiscais, não nos iremos debruçar sobre ele.

Em 2023, deu-se a alteração mais recente no seio deste regime. Em especial, o limite temporal passou a ser ilimitado, pelo que os prejuízos fiscais passam a ser reportáveis indefinidamente, deixando de haver uma distinção quanto ao limite quantitativo em função do tipo de entidade em análise, deixando, assim, o estatuto de PME de ser condição necessária para um prazo superior de reporte, enquanto que o limite quantitativo é reduzido em 5% face a 2017 a 2022, fixando-se, atualmente, em 65%. Este regime não deteve quaisquer alterações em 2024, pelo que se mantém em vigor, tanto o limite temporal, como o limite quantitativo.

Olhando à evolução do regime de dedução de prejuízos fiscais, depreendemos que se, por um lado, a tendência é a de diminuição do limite quantitativo – que em 2010 se

fixava em 100% e que, atualmente, se fixa em 65% -, por outro lado, o limite temporal tem vindo a expandir-se sistematicamente – de 4 anos para um período ilimitado⁴³.

Olhando ao resto da Europa, entendemos que não existe um padrão uniformizador no que toca a esta matéria, pelo que diversos países detêm formas de dedutibilidade de prejuízos fiscais distintas, atendendo às vertentes temporal e quantitativa. Não entraremos numa análise exaustiva quanto a esta matéria, mas, caber-nos-á referir que, pelo menos a nível europeu, a tendência será a de alargar o limite temporal indefinidamente, deixando, assim, de haver qualquer limitação a nível temporal, como instituído em 2023 em Portugal.

7. O regime atualmente em vigor

Deste modo, no que toca às empresas, a medida introduzida com o OE de 2023, apesar de, à primeira vista, deter uma redução no limite quantitativo (de 5%), o que leva a um aumento da tributação por cada período de tributação comparativamente com períodos de tributação anteriores, quando conjugada com o aumento do limite temporal, parece desencadear num incremento da competitividade de Portugal relativamente a outros países, que já tinham – ou que, por outro lado, ainda não têm – tal medida implementada. Inclusive, através de uma análise no que toca ao investimento em países cuja medida já foi implementada, concluímos que, factualmente, incentivou as empresas a efetuar investimentos superiores e, portanto, a correrem mais riscos do que, anteriormente, corriam⁴⁴.

Desta forma, concluímos que, olhando à realidade empresarial portuguesa no pós-crise, esta medida deteve como objetivo incentivar o risco empresarial e, conseqüentemente, o investimento, e, de igual modo, colocar o regime português na vanguarda da fiscalidade, no que toca à temática dos prejuízos fiscais. Porém, não podemos ignorar as necessidades das empresas de menor dimensão e, por esse motivo, acreditamos que, caso uma PME detivesse prejuízos nos primeiros anos de atividade, deveria poder deduzi-los a lucros futuros numa percentagem superior à que, atualmente, se encontra estipulada (65%). Esta medida, apesar de não solucionar esta questão de

⁴³ A exceção, no que toca a esta evolução, baseia-se, como já referido no regime excecional no âmbito COVID-19.

⁴⁴ GONÇALVES (2022), p. 68.

forma ideal, permitiria impulsionar as PME nos seus momentos iniciais, permitindo uma redução de tributação no primeiro ano que apresentasse lucros.

Capítulo II - Juros de financiamento

1. Meios de financiamento disponíveis

As empresas detêm ao seu dispor vários meios, através dos quais se podem financiar, mas tradicionalmente existem 2 meios por excelência, cujo uso se verifica com maior regularidade: o financiamento por via de financiamentos externos, tais como empréstimos de instituições bancárias; ou o financiamento através de capitais próprios, mediante a venda de ações ou novas entradas no capital. Na prática e de forma regular, são várias as empresas que recorrem a ambos os tipos de financiamento, uma vez que encerram em si distintas características.

Aquando da Revolução industrial, era o capital próprio considerado mais arriscado do que o financiamento por dívida⁴⁵, o que apenas se justificaria pela prioridade dos detentores de dívida, em caso de liquidação, face aos acionistas⁴⁶. Em momento posterior e após determinados acontecimentos, como sejam a crise bancária durante a década de 1890 na Austrália, o pós Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929 e a crise de 2007 depreendeu-se que, de facto, o financiamento por dívida se encontra estritamente relacionado com a assunção excessiva de riscos⁴⁷, acentuando-se este fenómeno se na presença de um tratamento fiscal mais favorável da dívida comparativamente ao capital próprio⁴⁸, ainda que, regra geral, o sistema fiscal não seja considerado o principal motivo das crises económicas⁴⁹.

2. O tratamento fiscal entre capital e dívida (debt-equity bias) e a sua relação com o risco

⁴⁵ V. WOOD (1999), p. 50.

⁴⁶ V. WOOD (1999), p. 50, «While debt issued by a single corporate entity may be less risky than ordinary equity issued by the same entity (because holders of debt have priority in settlement), this is a weak foundation on which to base an entire tax policy design». No mesmo sentido, V. SCHOEN (2012), p. 496.

⁴⁷ V. WOOD (1999), p. 50. Neste contexto, V. KAIDING (2014), p. 32 «Deteriorating lending standards precipitated moral decline, which manifests in excessive risk-taking; often denoted a principal cause of the crisis».

⁴⁸ V. KAIDING (2014), p. 32, «Thus the crisis can be traced to wider factors, including excessive indebtedness fuelled by a tax bias favouring debt over equity [...]».

⁴⁹ V. KAIDING (2014), p. 32.

Atualmente, não sabemos ao certo se serão os resquícios herdados da Revolução Industrial, ou a positiva moralidade associada ao endividamento e à assunção de riscos, que mantêm a distinção de tratamento fiscal entre o financiamento por dívida e por capitais próprios⁵⁰, até porque a única justificação obtida até aos dias de hoje surgiu através de um juiz norte-americano, que referiu que, «por o acionista ser um aventureiro no negócio empresarial, toma riscos e lucra do seu sucesso, enquanto que o credor, como forma de compensar a sua não participação nos lucros, deve ser pago independentemente do risco de ter sucesso ou não»⁵¹. Todavia, esta distinção, mais de um século depois, mantém-se⁵².

Aqui chegados, cumpre então depreender o motivo pelo qual há uma tendência, por parte das empresas, ao financiamento por dívida, ao invés do financiamento por capital próprio e é exatamente no que se refere a esta questão que o sistema fiscal tem a sua quota-parte de responsabilidade⁵³, cabendo desde já mencionar que não existe um uso em massa do financiamento por dívida – apesar de ser essa a ideia pré-concebida – ao invés do financiamento por capital próprio⁵⁴, *i.e.*, nem todas as empresas recorrem ao financiamento por dívida, nomeadamente, devido aos riscos associados aos elevados níveis de endividamento que, no limite, poderão resultar na falência da empresa⁵⁵, ou até mesmo devido à falta de flexibilidade associada ao pagamento de juros⁵⁶.

Olhando, então, ao tratamento fiscal historicamente verificado no que toca a dívida e a dividendos (capital próprio), chegamos à conclusão de que a dívida, desde sempre, deteve um tratamento mais favorável, atendendo à dedutibilidade dos juros de financiamento, em contrapartida do capital próprio que, não só não é dedutível⁵⁷, como ainda é tributado, o que leva a que as empresas, tendencialmente, se endividem, a isto se acrescendo o facto de, através do financiamento por dívida, não haver qualquer perda de

⁵⁰ Neste contexto, V. International Monetary Fund (2009), p. 12, «Given the large potential macroeconomic damage from excess leverage, including balance of payment effects, it is hard to see why—as now is often the case—debt finance should be systematically tax-favored».

⁵¹ Tradução de um excerto de *Commissioner of Internal Revenue v. OPP Holding Corp.*, 76 F.2d 11 (2d Cir. 1935).

⁵² Ainda que, recentemente, tenham surgido iniciativas no sentido de solucionar esta diferenciação.

⁵³ V. VALSAN/YAHYA (2007), p. 31, «If taxes and bankruptcy costs were the only costs and benefits to debt and equity, the discussion would be trivial. Debt, in fact, has many other advantages beyond tax deductions».

⁵⁴ V. CLEMENTS (2017), pp. 14-15.

⁵⁵ V. CLEMENTS (2017), p. 15. No mesmo sentido, V. ISMER (2022), p. 165, «The excess debt reduces firms' resilience and gives rise to the threat of insolvencies, a danger that has been exacerbated by the COVID-19 pandemic».

⁵⁶ V. HOVENKAMP (2009), p. 396, «This could result in excessive leverage and fixed interest cost commitments that cannot be paid in the event of a financial downturn».

⁵⁷ V. SAPPIDEEN (1998), p. 171. No mesmo sentido, V. EDGAR (2010), pp. 998-999.

partes do capital dos acionistas, mantendo estes a mesma porção na participação da sociedade antes e pós financiamento por dívida – o que, desde já, pode não suceder, através do financiamento por capitais próprios.

No entanto, a este tratamento não é associada uma conotação positiva, designadamente, esta diferença de tratamento, não só complexifica o sistema fiscal, como origina benefícios⁵⁸ sem qualquer racional económico por parte do Estado. A par disso, como já referido, ao financiamento por dívida está associado o maior endividamento, que, tendencialmente, leva a mais falências, ao abrigo de uma alavancagem e assunção de riscos excessivos⁵⁹, a falta de flexibilidade no pagamento de juros em momentos de carência de tesouraria, bem como a dedutibilidade de juros enquanto meio de erosão da base tributável em países com tributação mais elevada⁶⁰. Inclusive, como realçado pela Comissão Europeia, num momento de transição para uma economia verde e digital, a preferência pelo financiamento por dívida, leva a que o investimento de capital seja diminuto⁶¹.

Atendendo a esta questão e à moderação da instabilidade financeira derivada de um risco excessivo, a *debt-equity bias* é vista como um dos principais fatores que incrementam essa instabilidade e que, por esse motivo, merece maior destaque, sendo necessária uma reforma. Em especial, deverá passar-se de um plano micro económico, em que se olhe às necessidades das empresas a curto prazo, para um plano macro, em que se olhe à estabilidade da economia, atendendo à vulnerabilidade associada a recessões económicas resultantes do primeiro cenário⁶².

Desta forma, facilmente, depreendemos que o financiamento por dívida é uma das áreas em que o legislador deve – e pretende – diminuir o risco empresarial incorrido pelas empresas que, nos últimos anos, como já referido, tem ultrapassado o ‘montante socialmente ótimo’. Cumpre agora analisar quais as medidas propostas a solucionar ou, pelo menos, amenizar esta questão, reduzindo-se assim o (excessivo) risco empresarial.

3. Soluções que reduzem a assimetria e minimizam o seu impacto

⁵⁸ V. SCHOEN (2012), p. 490.

⁵⁹ V. EDGAR (2010), p. 975. No mesmo sentido, V. International Monetary Fund (2009), pp. 12-13.

⁶⁰ V. ISMER (2022), p. 165.

⁶¹ V. VALÉRIO (2022), p. 1.

⁶² V. EDGAR (2010), p. 997.

Muito se discutiu quanto ao distinto tratamento da dívida e do capital, numa tentativa de alcançar a melhor solução, tendo, por esse motivo, sido propostas várias medidas que removessem, ou diminuíssem a diferença existente, nomeadamente, a tributação da dívida enquanto capital, a dedução do capital enquanto dívida, ou a tributação de todos os rendimentos ao nível da empresa.

Olhando agora individualmente a cada proposta, se tributássemos a dívida enquanto capital próprio, logicamente, afetáramos o custo do financiamento, uma vez que os juros deixariam de ser dedutíveis, afetando-se, assim, o fluxo de capitais transfronteiriços⁶³.

Se todos os rendimentos fossem tributados ao nível da empresa, em linha com a proposta do imposto global sobre o rendimento das empresas (*CBIT*), não haveria uma dedução de juros ao nível da empresa que obtém o financiamento, mas também não haveria tributação de juros e dividendos ao nível de quem fornece o financiamento, ou do acionista que recebe dividendos⁶⁴. Apesar de, à primeira vista, parecer ser uma boa solução, a realidade é que exige uma sincronização entre a tributação na esfera das pessoas coletivas e na esfera das pessoas singulares⁶⁵, que apenas seria conseguida, como já mencionado, através de um imposto global sobre o rendimento das empresas – que ainda é uma realidade aparentemente distante e que, portanto, sobre ela não nos debruçaremos, atendendo à profunda análise que mereceria.

A (não) tributação do capital como dívida, levaria a que a receita do Estado diminuísse significativamente, através da diminuição da matéria coletável das empresas⁶⁶. Dentro desta proposta, nasceram duas variantes: a dedução do custo de capital (*COCA*), em que o pagamento de juros e o pagamento de dividendos são tratados como uma dedução singular e conjunta, assegurando-se, assim, um tratamento igual entre dívida e capital⁶⁷, e a dedução dos capitais próprias das empresas (*ACE*), em que o tratamento fiscal associado à dedutibilidade dos juros se mantém inalterado, procedendo-se ao invés a uma dedução, também, do capital próprio⁶⁸.

⁶³ V. WOOD (1999), p. 55.

⁶⁴ V. WOOD (1999), p. 56.

⁶⁵ V. WOOD (1999), p. 56.

⁶⁶ V. WOOD (1999), p. 55.

⁶⁷ V. WOOD (1999), p. 56.

⁶⁸ V. WOOD (1999), pp. 55-56 «Under this approach, the tax treatment of interest is unchanged (that is, interest remains deductible to the issuer), but a company would be allowed a deduction (representing the cost of equity capital) calculated as a proportion of shareholders' funds».

A par destas propostas, muitas outras foram efetuadas. Todavia, pela sua singularidade, foram estas que mereceram maior destaque e que, no seio da temática *debt-equity bias*, têm dado aso a maior discussão. Ainda que seja conclusão unânime que, enquanto houver um tratamento distinto entre capital próprio e dívida, o objetivo de terminar com o *debt-equity bias* e, conseqüentemente, com o risco excessivo nas empresas apenas seja conseguida de forma imperfeita⁶⁹, também é entendimento unânime que a resolução desta questão vai muito além do foro do direito fiscal⁷⁰. Neste contexto, há uma proposta que maior destaque logrou na atualidade: a dedução dos capitais próprios das empresas - *ACE*.

4. O primeiro passo mediante o *ACE*

O *ACE* foi a primeira proposta a ser implementada na UE, em países como a Bélgica, Itália e Portugal, sendo, inclusive, a proposta defendida pelo FMI⁷¹. Esta proposta, que incide sobre a dedução do capital próprio no seio das empresas, mantendo a dedutibilidade da despesa com juros, permitirá, teoricamente, não só equalizar o tratamento fiscal do capital próprio e da dívida, como também tornar o custo pós imposto de ambas as formas de financiamento iguais⁷², resolvendo assim a problemática associada à *debt-equity bias* e promovendo o investimento⁷³. Veja-se, no que toca à Bélgica, em que foi implementada uma isenção de todo o capital próprio existente, reduziu-se o rácio entre financiamento por via da dívida e capital próprio, concluindo-se que o sistema fiscal se tornou mais atrativo, em especial para investimento estrangeiro⁷⁴. Itália, por sua vez, permitiu a dedução de capitais próprios, por referência a novas entradas no final do período de tributação, o que levou a uma redução do custo de capital, reduzindo-se, em experiência semelhante ao que aconteceu na Bélgica, o rácio entre dívida e capital próprio⁷⁵.

⁶⁹ V. WOOD (1999), p. 77.

⁷⁰ V. SCHOEN (2012), p. 491, «The abolition of the distinction between debt and equity seems to be not only a theoretical or political daydream, but also a practical necessity for the smooth functioning of national and international tax law».

⁷¹ V. International Monetary Fund (2009), p. 14, «The alternative is to keep interest deductibility but also allow a deduction for a notional cost of equity finance: the Allowance for Corporate Equity (ACE)».

⁷² V. EDGAR (2010), p. 1002.

⁷³ V. STUTZENBERGER (2016), p.79 «In the end [...] only the introduction of an ACE can address the debt bias and promote investment».

⁷⁴ V. ZANGARI (2014), pp. 7 e 27.

⁷⁵ V. ZANGARI (2014), p. 2.

Não obstante, a questão não é tão simples como, à primeira vista, parecerá, detendo o *ACE* diversos fatores que condicionam a sua finalidade, com especial relevância para a perda de receitas fiscais⁷⁶, sendo que se estima que a sua implementação na Croácia possa ter reduzido as receitas derivadas do IRC em um terço, tendo a Divisão de Assuntos Fiscais do FMI estimado que, noutras jurisdições, possa ter havido uma redução de receitas a rondar um ponto percentual do PIB⁷⁷. Inclusivamente, na Bélgica, houve uma diminuição da receita a rondar os 50%, em grande parte, devido à sua política de isenção de todo o capital próprio⁷⁸ que permitia que até o capital detido pelas sociedades, antes da entrada em vigor do *ACE*, pudesse beneficiar desta isenção. De todo o modo, esta perda de receita que, efetivamente, se fez denotar, poderá ser colmatada através de um agravamento da carga tributária sobre, a título de exemplo, lucros extraordinários⁷⁹.

No entanto, num país como Portugal, cuja tributação pode alcançar valores elevados, atendendo a uma mecânica que extrapola o sistema convencional do IRC⁸⁰, não se vislumbra que efeito poderá uma tributação adicional deter, ao agravar - ainda mais - a carga fiscal a nível das grandes empresas, tornando Portugal um país pouco competitivo no seio da União Europeia, pelo que, atendendo a este cenário, em última análise, seria mais sensato e eficiente discutir a redução da taxa de IRC⁸¹, ou, em última análise, a abolição da derrama estadual, tendo em vista o alcance de um nível ótimo de tributação, que permitisse uma maior eficiência na arrecadação de receita⁸².

Desta forma, chegamos à conclusão de que o *ACE* se assemelha como a melhor solução olhando às restantes alternativas, mas diríamos, em especial, que será a melhor solução olhando ao contexto tributário europeu.

⁷⁶ V. VAN HULTEN/KORVING/NOLTEN (2022), p. 5.

⁷⁷ V. International Monetary Fund (2009), pp. 14-15.

⁷⁸ V. ZANGARI (2014), p. 17.

⁷⁹ V. SCHOEN (2012), p. 501. De igual modo, V. ISMER (2022), p. 166.

⁸⁰ Entenda-se, detendo a derrama estadual.

⁸¹ V. VAN HULTEN/KORVING/NOLTEN (2022), p. 2, «Various solutions have been considered in economic studies to reduce the impact of tax on the debt bias, including quite radical changes of the tax system. Two more conservative solutions are a reduction of the CIT rate as well as limiting the deductibility of interest».

⁸² Neste âmbito, a Curva de Laffer poderia desempenhar um papel relevante. Conquanto, não nos debruçaremos sobre esse aspeto.

5. A limitação à dedutibilidade de juros de financiamento e a sua evolução legislativa em Portugal

Portugal detém consagrado, atualmente, no art. 67.º do CIRC as *earnings-stripping rules*, que efetuam um rácio entre a dívida e os ganhos da empresa, tendo por base os *EBITDA*. Neste sentido, ao abrigo do n.º 1 do mencionado art., os gastos de financiamento líquidos concorrem para a determinação do lucro tributável até ao maior de um de dois limites: € 1.000.000; ou 30 % do resultado antes de depreciações, amortizações, gastos de financiamento líquidos e impostos, havendo um período de *carryforward* para estes gastos de cinco anos, aquando da impossibilidade da sua dedução no período em apreço⁸³. Contudo, nem sempre foram estes os limites estabelecidos. Em especial, antes da adoção das *earnings-stripping rules*, até 2012, vigorava em Portugal o regime da subcapitalização, que estabelecia um montante máximo de endividamento a incorrer pelas empresas, ao abrigo do conceito de juros excessivos⁸⁴, sendo que quando os juros suportados fossem considerados excessivos, não seriam dedutíveis.

A *debt-equity bias* e os mecanismos artificiais que se desenvolveram ao abrigo destas regras fiscais deram origem, no final de 2012, à adoção do regime – hoje vigente – da limitação à dedutibilidade dos gastos de financiamento, sendo que, de acordo com o Relatório do Orçamento Geral do Estado de 2013⁸⁵, o legislador visou precisamente «[...] promover a redução do endividamento excessivo da economia e mitigar a histórica propensão do sistema fiscal para privilegiar o financiamento da actividade económica através da dívida», em linha com o que era efetuado no resto da Europa, em países como a Alemanha e Itália, sendo que o limite fixo era de € 3.000.000.

Entre 2013 e 2017, de modo a que as empresas se adaptassem às novas regras estabelecidas no que toca à dedutibilidade de gastos de financiamento, o legislador consagrou um regime transitório⁸⁶, reduzindo o limite da dedução de 70% para 30%, a

⁸³ Ao abrigo do n.º 3 do art. 67.º do CIRC, sempre que o montante dos gastos de financiamento deduzidos seja inferior a 30 % do resultado antes de depreciações, amortizações, gastos de financiamento líquidos e impostos, a parte não utilizada deste limite acresce ao montante máximo dedutível, nos termos da alínea b) do n.º 1, até ao 5.º período de tributação posterior.

⁸⁴ Na redação em vigor do art. 57.º-C, entendia-se que existia excesso de endividamento, quando o valor das dívidas fosse superior ao dobro da participação no capital próprio de um sujeito passivo.

⁸⁵ V. p. 61 do Relatório do OE para 2013, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/736269/oe2013_rel.pdf.

⁸⁶ N.º 2 do art. 192.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

um ritmo de 10 pontos percentuais anualmente, de 2013 a 2017, respetivamente, estabelecendo-se, presentemente, nos 30%.

Ora, olhando à evolução do atual art. 67.º do CIRC, no que toca à dedutibilidade de gastos de financiamento, concluímos que o objetivo do legislador tem sido reduzir a exposição ao financiamento por dívida por parte das empresas, diminuindo o risco excessivo por estas incorrido até então, mas sem nunca perder de vista o importante papel que este tipo de financiamento desempenha no contexto empresarial atual. Porém, como já referido em momento anterior, depreendeu-se que a limitação à dedutibilidade dos gastos de financiamento, por si só, não resolveria o *debt-equity bias*. Neste âmbito, têm sido desempenhados esforços na criação/atualização de um regime de incentivo à capitalização das empresas, mediante o reforço de capitais próprios.

6. Riscar ou arriscar (n) o ICE?

Portugal decidiu pela implementação de um *ACE*, primeiramente, através da RCCS, que permitia a dedução de capitais próprios. Recentemente, através do Orçamento Geral do Estado de 2023⁸⁷, este benefício foi revogado, procedendo-se à adoção do ICE, que se encontra consagrado no art. 43.º-D do EBF e que permite, na determinação do lucro tributável⁸⁸, a dedução de uma importância correspondente à aplicação de uma taxa de 4,5% ao montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis, sendo essa taxa majorada em 0,5 p.p., caso o sujeito passivo se qualifique como micro, PME ou *SMC*, sendo que a dedução referida não pode exceder, em cada período de tributação, o maior de um dos dois limites: € 2 000 000; ou 30 % do resultado antes de depreciações, amortizações, gastos de financiamento líquidos e impostos (*EBITDA*). Para efeitos da dedução, o montante dos aumentos líquidos dos capitais próprios elegíveis deve ser apurado por referência ao somatório dos valores apurados no próprio exercício e em cada um dos nove períodos de tributação anteriores.

Recentemente, através de duas alterações legislativas⁸⁹, este benefício foi alterado, passando a dedução anual a ser apurada por aplicação de uma taxa variável, correspondente à média da taxa Euribor a 12 meses no período de tributação, adicionada

⁸⁷ Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro.

⁸⁸ Das sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, cooperativas, empresas públicas, e demais pessoas coletivas de direito público ou privado com sede ou direção efetiva em território português.

⁸⁹ Em especial, através da Lei n.º 20/2023, de 17 de maio e da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro.

de um spread de 1,5 p.p., ou, sendo o sujeito passivo uma PME ou *SMC*, de 2 p.p.. Para efeitos do apuramento do benefício fiscal, o montante dos aumentos líquidos do capital próprio elegíveis passa a compreender o aumento do próprio exercício e dos seis períodos anteriores (anteriormente, do próprio e dos últimos nove), passando o limite da dedução anual para € 4.000.000, contra os anteriores € 2.000.000, sendo a dedução majorada em 50%, 30% e 20% nos períodos de tributação de 2024, 2025 e 2026, respetivamente.

a. Problemáticas associadas

Antes de mais, cumpre mencionar que, se o objetivo do legislador, como demonstrado, passa pela redução do risco empresarial em sede de financiamento das empresas, numa tentativa de equilibrar o recurso a ambos os tipos de financiamento (dívida e capital) – se não mesmo desequilibrar, a favor do recurso a capitais próprios - deve, à partida, garantir estabilidade fiscal na aplicação deste novo regime, o que, desde logo, não se verificou, atendendo às sucessivas alterações que este benefício deteve num lapso temporal de um ano, em especial, no que toca à vigência do benefício, o que de antemão podemos verificar alterado, atendendo à diminuição da dedução de um período de 10 para 7 anos.

A par do referido, não se vislumbra razão que suporte a alteração de uma taxa fixa, por uma taxa variável associada à Euribor, isto porque, a título de exemplo, caso a escolha de uma empresa entre o financiamento por capitais próprios ou por dívida se baseie numa vertente estritamente fiscal, o facto de o ICE deter uma taxa fixa contribuiria para a estabilidade e previsibilidade fiscal de uma empresa, em contrapartida, de uma taxa de juro associada a um empréstimo bancário que pode variar – neste caso, uma taxa fixa garantiria, em última análise, um ‘desequilíbrio na balança’ a favor do financiamento por capitais próprios. Por fim, este regime poderia ir ainda mais longe, se esclarecesse, na íntegra, qual o conceito de capitais próprios e quais as realidades que aí se incluem. Especificamente, no que toca às prestações suplementares, a lei não esclarece até que ponto deverão ou não integrar-se no conceito de capitais próprios, *i.e.*, se, por um lado, aumentam o capital próprio da empresa quando realizadas, por outro lado, olhando à letra da lei, não acarretam o aumento do capital social, além de que não se tratam de uma conversão de créditos em capital.

Desta forma, chegamos à conclusão de que uma entrada realizada em dinheiro no âmbito do aumento do capital social de uma empresa pode beneficiar deste regime, mas que a realização de prestações suplementares não. Além do mais, caímos na situação caricata em que uma empresa que detenha prestações suplementares já efetuadas, proceda ao reembolso dessas mesmas prestações suplementares e, conseqüentemente, efetue uma entrada em dinheiro na esfera da empresa no mesmo montante do reembolso, o que, na prática, manterá a empresa com o mesmo capital que anteriormente detinha, beneficiando-a com uma dedução que, efetivamente, não aumentou o seu capital, mas antes o manteve na mesma situação que ora se encontrava⁹⁰.

Esta situação leva-nos a referir que, se o objetivo do legislador é reduzir a *debt-equity bias* através do ICE e, conseqüentemente, reduzir o risco excessivo incorrido pelas empresas mediante o financiamento por dívida, poderá ter falhado parcialmente nessa tarefa, inclusive, podendo ainda tê-la agravado.

7. A diretiva *DEBRA*

Atendendo à necessidade de combater a *debt-equity bias*, a UE procedeu à elaboração de uma nova diretiva – *DEBRA* –, tendo em vista uma estrutura empresarial estável, um crescimento sustentável, o aumento de emprego⁹¹ e uma harmonização das regras referentes a esta questão nos vários países da UE⁹². Este projeto visa um sistema conforme ao já implementado noutros países e, à semelhança do que foi implementado em Portugal e, em contrapartida ao que, inicialmente, foi implementado na Bélgica, visa apenas os aumentos de capitais próprios novos, não dotando as sociedades de benefícios inesperados. Assim, a *DEBRA* permite que os aumentos de capitais próprios possam ser deduzidos da base tributável, à semelhança do que até então sucede com a dívida, por um período de 10 anos fiscais consecutivos – o que também constava do ICE em Portugal, antes da recente alteração.

⁹⁰ Segundo o regime do ICE, as prestações suplementares não se encontram consagradas em nenhum dos conceitos que leva à saída de capitais de uma empresa.

⁹¹ V. VAN HULTEN/KORVING/NOLTEN (2022), p. 5.

⁹² V. VALÉRIO (2022), p. 1, «Even though a few Member States had already addressed this asymmetry through unilateral, uncoordinated measures in their own domestic laws, the European Commission considered it important to implement a harmonized solution that tackles the bias toward debt financing across the European Union».

No entanto, inovando em relação aos regimes *ACE* já abordados, prevê também uma limitação à dedutibilidade de juros, tendencialmente, mais restritiva do que a constante das mencionadas jurisdições – por um lado, prevê que 85% dos custos de empréstimos sejam dedutíveis, mas, por outro lado, não prevê qualquer reporte para o passado ou para o futuro, pelo que a dedutibilidade dos gastos associados ao financiamento deverá fazer-se apenas em um ano. Através desta dualidade de medidas, prevê-se que o investimento possa aumentar em 0,26% do PIB, levando ao crescimento do próprio PIB em 0,018%⁹³.

Deste modo, concluímos que tanto a nível nacional, *i.e.*, olhando às medidas implementadas por cada jurisdição, como a nível europeu, a tendência será a de reduzir o financiamento por dívida e, conseqüentemente, diminuir o risco empresarial, numa tentativa de evitar a reprodução de erros passados, que desencadearam na assunção de riscos excessivos.

a. Problemáticas associadas

Não obstante, também a Diretiva *DEBRA* não parece solucionar esta problemática, mantendo algumas questões em aberto, designadamente, uma empresa que, de forma interpolada, obtenha lucros e prejuízos, poderá beneficiar de uma dedução sempre que obtenha lucros, mas não verá a sua dedução reduzida por deter prejuízos, *i.e.*, enquanto que o aumento de capitais próprios contribui para o aumento da dedução, os prejuízos não contribuem para a sua diminuição, o que aparenta, à primeira vista, criar oportunidades de planeamento fiscal⁹⁴ que, olhando à *ratio* do regime, não parecem deter qualquer racional económico. À semelhança do ICE, cabe também questionar como irá esta diretiva adaptar-se às diversas formas de financiamento existentes nas várias jurisdições da União Europeia e se irá clarificar todas as indagações que se poderão suscitar, como sucede com as prestações suplementares em Portugal.

A interligação com a nova diretiva Pilar II também parece trazer uma curiosa contradição: enquanto a *DEBRA* visa permitir a dedução do aumento de capitais próprios, reduzindo assim a base tributável sob a qual incide o imposto, essa base pode ser reduzida ao ponto de ficar abaixo do limiar de 15% do Pilar II, concebido enquanto montante

⁹³ V. EC (2022), p. 44.

⁹⁴ V. ISMER (2022), p. 167.

mínimo garantido de tributação, levando a que, na prática, a dedução concedida pela *DEBRA* não tenha qualquer efeito⁹⁵ - ainda que este não seja o cenário que, previsivelmente, se verifique com maior regularidade em Portugal, que o âmbito das duas diretivas seja bastante distinto e que a maioria dos países detenha uma taxa de que se fixa acima dos 15%, a realidade é que – tal cenário – pode ocorrer, não havendo qualquer perspectiva de resolução/negociação desta questão⁹⁶.

Desta forma, mais uma vez, a boa intenção do legislador em reduzir o risco excessivo assumido pelas empresas no contexto de financiamento, poderá não alcançar ‘bom porto’, ou, pelo menos, alcançá-lo parcialmente.

8. Considerações a analisar

Através de uma abordagem holística ao tema do financiamento das empresas e à sua evolução, depreendemos, assim, que a tendência do legislador é de reduzir o risco empresarial, em grande parte, por entender – a nosso ver, com razão – que o risco é, muitas das vezes, excessivo, detendo repercussões macroeconómicas não queridas. Inclusive, vislumbramos que futuramente possa existir uma tendência, por parte do legislador, a consagrar maiores benefícios para a capitalização das empresas, pela via do reforço do capital, beneficiando-o, em detrimento do financiamento por dívida, o que, de uma perspectiva macroeconómica se assemelha como a decisão mais sensata.

Para isso, acreditamos que, tanto a *DEBRA* como o ICE, deverão esclarecer, de forma clara, quais as realidades a que se aplicam, garantindo às empresas estabilidade do ponto de vista fiscal e legal, de forma a que o objetivo de reduzir a assunção de riscos excessivos seja devidamente atingido.

⁹⁵ V. DE PIETRO (2021), p. 220, «As the proposed equity allowance might reduce a company’s taxable amount, it might also impact the company’s effective tax rate and, as such, it could lead to the fact that the company could face the proposed Pillar Two rules». No mesmo sentido, V. BETTENS (2022), p. 916.

⁹⁶ V. BETTENS (2022), p. 919 «[...] this might cause a shift of income towards other jurisdictions that are potentially non-EU countries. Moreover, this would result in a combination of complex and redundant calculations, i.e., one for the *DEBRA* deduction and one for the top-up tax».

Capítulo III - Deduções majoradas e depreciações/amortizações aceleradas em I&D

1. Noção e propósito da I&D

De acordo com o Manual de Frascati⁹⁷, a I&D corresponde ao trabalho criativo e sistemático realizado para aumentar o campo de conhecimento sobre a humanidade, a cultura e a sociedade, e para conceber novas aplicações do conhecimento disponível. A I&D tem um resultado final incerto e com a mesma pretende-se realizar novas descobertas, baseadas em conceitos ou hipóteses originais, e produzir resultados que podem ser livremente transferidos ou negociados no mercado, sendo a inovação considerada uma pedra angular do crescimento económico e do sucesso das empresas⁹⁸, concluindo-se que a I&D não passa apenas por um fenómeno económico, estendendo-se muito além disso – ainda que reconhecida como um importante fator subjacente ao crescimento económico, inclusive, em países como o Japão e a Irlanda, onde se desencadearam verdadeiros milagres económicos, devido ao desempenho de atividades de I&D fomentadas por regimes fiscais específicos⁹⁹, daí que alguns dos países detenham como meio por excelência do crescimento económico o progresso tecnológico, associado à I&D¹⁰⁰.

Apesar desta definição, a realidade é que nem sempre se afigura tarefa fácil distinguir quando estamos perante uma atividade de I&D, daí que, para isso, sejam adicionados 5 critérios, em especial, essa atividade deverá ser nova, criativa, incerta, sistemática, e transferível/e ou reproduzível.

Atualmente, num mercado cada vez mais demarcado pelo fenómeno da globalização e pela crescente competitividade entre empresas, a I&D desempenha um papel fundamental, daí que qualquer empresa de dimensão suficientemente significativa para competir num mercado internacional tenderá a ter interesse na exploração de

⁹⁷ Disponível em <https://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2014/07/Manual-Frascati-2015.pdf>.

⁹⁸ V. ARGINELLI (2015), p. 3, «*Innovation is generally considered a cornerstone of sustainable economic growth and prosperity*», as well as a key to business success and to the development of emerging economies».

⁹⁹ V. BAL/OFFERMANS (2012), p. 167, «Tax policy related to R&D is often regarded as one of the main sources of the Japanese economic miracle of the 1970s and the Irish economic recovery in the 1990s».

¹⁰⁰ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 249, «Economic theory and empirical evidence indicate that technological progress, through its impact on factors of production, is a key determinant of long-run economic growth; indeed, for some countries, it is the most important determinant».

atividades de I&D que conduzam à inovação¹⁰¹, podendo esta fixar-se na criação de novos produtos, processos, ou até mesmo na implementação de processos de produção já existentes e seu desenvolvimento¹⁰². Todos os fatores até então enunciados levarão, não só a um nível empresarial, mas também governamental e social mais favorável, à melhoria dos fatores de produção, ao crescimento económico e à melhoria da qualidade de vida¹⁰³ – assim o é, uma vez que os benefícios inerentes à I&D e que dela resultam, tendencialmente, transbordam o âmbito da entidade que o produzem, estendendo-se, assim, até outras empresas e, em alguns casos, até outros países¹⁰⁴. Neste âmbito, foram realizados vários estudos acerca desta questão, desde meados dos anos 80, concluindo-se que as taxas sociais de rentabilidade dos investimentos em I&D podem ser até cinco vezes superiores às taxas de rentabilidade privadas¹⁰⁵.

No entanto, as despesas com atividades de I&D evidenciam-se inelásticas, daí que nem sempre um benefício fiscal vá ter o mesmo resultado comparativamente com outras áreas de atividade. Aquando do estudo desta questão, detendo como pano de fundo o mecanismo de crédito fiscal, chegou-se à conclusão de que, devido a essa inelasticidade, um crédito fiscal de 10% aumentaria as despesas agregadas de investigação em apenas 2% a 5%¹⁰⁶.

2. Mais incentivos, mais risco?

Tendencialmente, somos levados a referir que, o facto de o Estado conceder mecanismos às empresas, de modo a que incrementem a sua exposição ao risco, leva a que estas efetuem um número superior de investimento do que, até ali, teriam realizado.

Todavia, nem sempre isso se verifica, *i.e.*, nem sempre os incentivos concedidos pelo Estado levam a um aumento do investimento empresarial. Neste contexto, McIntyre e Tipps referem que as empresas (apenas) investem quando a procura pelos seus produtos ou serviços aumenta, ao ponto de necessitarem de novas instalações e equipamentos¹⁰⁷,

¹⁰¹ V. HAMILTON (1993), p. 233.

¹⁰² V. HAMILTON (1993), p. 233.

¹⁰³ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 243.

¹⁰⁴ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 249.

¹⁰⁵ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 251.

¹⁰⁶ V. HANNA (2009), p. 307.

¹⁰⁷ V. MATHAIS (1987), p. 528, «[...] companies invest when the level of demand produces a need for new plants and equipment. Incentives have not stimulated capital investment beyond what makes economic sense».

daqui se retirando que os incentivos devem ser direcionados aos interesses da empresa numa perspetiva económica, uma vez que, caso a empresa não detenha receitas das quais se possa apropriar, não terá qualquer incentivo ao desempenho de atividades de I&D¹⁰⁸. Ademais, como já referido, transbordando as externalidades positivas advenientes do desempenho de atividades de I&D a esfera da própria empresa, atendendo ao facto de a tecnologia e o conhecimento não serem total apropriáveis numa economia de mercado¹⁰⁹, este, tendencialmente, não afetará, recursos em quantias eficientes¹¹⁰, razão pela qual se justificará a intervenção governamental neste âmbito.

Deste modo, tendo por base o risco empresarial, de nada servirá conceder incentivos fiscais às empresas, ou colocar ao seu dispor mecanismos que lhes permitam diminuir a carga tributária se, de um ponto de vista económico, os investimentos empresariais não tiverem uma *ratio*, não resultando, assim, numa maior rentabilidade¹¹¹ – serão estes os casos em que, a par dos incentivos serem teoricamente fundamentados a nível governamental, não detêm o efeito prático pretendido, frustrando a finalidade do benefício que, neste caso, será a fomentação de atividades de I&D. Para mais, a contratação de mão-de-obra qualificada para o desempenho de atividades de I&D no seio empresarial encontra-se fortemente interligada à contribuição que detém para o lucro da empresa, e não para o valor social e experiência adquirida¹¹² - atendendo a que a I&D depende, em grande parte, se não totalmente, de mão-de-obra qualificada, um dos fatores a ter em consideração será, então, a procura de mão-de-obra qualificada em detrimento da não qualificada¹¹³.

Por outro lado, os incentivos fiscais também poderão despoletar no seio das empresas o efeito oposto, *i.e.*, persuadir as empresas a desempenhar atividades que sejam motivadas fiscalmente e não economicamente, ocasionando, em último análise, investimentos ineficientes, em grande parte devido ao planeamento fiscal agressivo daqui passível de advir¹¹⁴.

¹⁰⁸ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 249, «A firm will not invest in a project if it knows it cannot appropriate the potential revenues. However, if some portion of the revenues is appropriable, then the firm will invest if that portion is sufficient to make the investment profitable».

¹⁰⁹ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 250.

¹¹⁰ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), pp. 249-250.

¹¹¹ V. MATHAIS (1987), p. 528, «If incentives do not in fact result in additional investment, then no compensating revenue increases can be expected».

¹¹² V. HAMILTON (1993), p. 239.

¹¹³ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 251. Nesta linha, apesar da revogação do Regime do Residente Não Habitual, através do Orçamento Geral do Estado de 2024, foi aprovado o Incentivo fiscal à investigação científica e inovação, previsto no art. 58.º-A do EBF.

¹¹⁴ V. HAMILTON (1993), pp. 237-238.

3. Deverá o risco ser incentivado no que toca a atividades de I&D?

Aqui chegados, certamente, poderemos constatar que, atendendo às externalidades positivas resultantes das atividades de I&D e suas decorrências, nomeadamente, a redução dos custos de produção e o aumento da produtividade¹¹⁵, a falta de afetação de recursos resultante da inapropriabilidade do resultado da inovação pelas empresas¹¹⁶, a forte interligação com o crescimento económico e, portanto, com o efeito positivo na economia¹¹⁷, o risco empresarial em sede de I&D deverá ser incentivado, sob pena de, na ausência de medidas por parte do Estado, as empresas desempenharem atividades de I&D inferiores ao que seria desejado do ponto de vista económico e social¹¹⁸.

a. VIA fiscal *V.S.* não fiscal

Partindo do pressuposto de que a I&D, em Portugal, deverá ser fomentada e que os incentivos fiscais serão uma forma apropriada de o efetuar¹¹⁹, há então que analisar quais os impactos dos benefícios já concedidos anteriormente e se, efetivamente, poderão conduzir às externalidades previamente verificadas.

Ora, um estudo de 1997¹²⁰, no Canadá¹²¹, avaliou o desempenho dos incentivos à I&D, concluindo-se que esses incentivos detiveram um forte impacto no comportamento empresarial, no que toca às despesas em matéria de I&D, inclusive, as despesas em I&D incrementaram 32% face às despesas anteriormente efetuadas, foram eficazes naquilo que se considera o rácio custo-benefício por parte do Estado, em especial, por cada dólar de receita perdida, através da concessão dos benefícios, há uma despesa de \$1,38¹²²,

¹¹⁵ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 251.

¹¹⁶ V. HAMILTON (1993), p. 239, «In the absence of policy actions, this inability of firms to appropriate within the market the social benefit of the R&D efforts financed by them would tend to result in an economy performing a less than optimal amount of R&D».

¹¹⁷ V. HAMILTON (1993), p. 238.

¹¹⁸ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 252.

¹¹⁹ Para um maior desenvolvimento sobre este tema, V. Apêndice I - A via fiscal e a via não fiscal no incentivo ao risco empresarial em sede de I&D.

¹²⁰ V. LENJOSEK/MANSOUR (1999), p. 263.

¹²¹ A este título, o Canadá é um país que, desde cedo, deu especial importância às atividades de I&D, detendo incentivos fiscais no seu sistema há largos anos que permitem avaliar, com fiabilidade, os impactos que detêm a nível social e económico.

¹²² Ainda que, como saibamos, estes dados não podem ser interpretados de forma restritiva, uma vez que, se não existissem incentivos e benefícios fiscais ao desenvolvimento de atividades de I&D, as despesas em questão seriam relativamente inferiores.

concluindo-se, ainda, que os incentivos fiscais beneficiaram a economia canadiana, resultando num ganho líquido a nível de rendimento entre \$0,02 e \$0,04, por cada dólar concedido a título de incentivo. Conquanto, é nesse mesmo estudo referido que os resultados obtidos podem diferir – e diferem – dependendo do país em análise e dos respetivos incentivos fiscais que sejam concedidos, inclusivamente, podendo ainda diferentes estudos alcançar distintas conclusões no que toca ao mesmo país e aos mesmos benefícios.

Há, então, que analisar quais as naturezas da atividade de I&D que podem ser desenvolvidas e de que formas deverá o risco, nesse sentido, ser incentivado, para que, em momento posterior, possamos analisar quais os benefícios fiscais que, de modo mais eficiente, poderão levar ao aumento das atividades de I&D em Portugal.

4. A natureza das atividades de I&D

A atividade de I&D, em si, encerra uma componente de risco, atendendo aos resultados incertos que dela podem – ou não –, resultar. A par disso, o risco inerente à I&D dependerá, ainda, da natureza das atividades a serem desenvolvidas. Ora, as atividades de I&D, de acordo com o Manual de Frascati da OCDE¹²³, subsumem-se a 3 categorias, em especial, pesquisa básica que «representa o trabalho experimental ou teórico realizado principalmente par adquirir novos conhecimentos sobre os fundamentos subjacentes aos fenómenos e factos observáveis, sem qualquer aplicação ou utilização específica em vista», pesquisa aplicada que «é a investigação original realizada a fim de adquirir novos conhecimentos e principalmente orientada para um fim ou objetivo prático específico», ou desenvolvimento experimental que se refere ao trabalho sistemático, segundo as capacidades «[...] existentes adquiridas através da investigação e/ou da experiência prática, que é orientado para o fabrico de novos materiais, produtos ou dispositivos, para a instalação de novos processos, sistemas e serviços, ou para melhorar substancialmente os já produzidos ou instalados», cabendo, desde já, referir que a pesquisa básica é a natureza mais arriscada¹²⁴.

¹²³ EYNATTEN (2008), p. 503, «The definition of R&D is similar among most of the R&D tax incentives regimes. Most countries use the definition of R&D contained in the OECD Frascati Manual».

¹²⁴ V. LIVINGSTON (1993), p. 212.

Antes de mais, o próprio conceito associado a cada natureza de atividade de I&D não é claro, *i.e.*, na prática, não se assemelha tarefa fácil enquadrar o trabalho realizado por cada empresa no escopo da natureza da atividade. Ainda assim, partindo do pressuposto de que, em Portugal, esse enquadramento tem sido regularmente efetuado pela ANI, há então que analisar qual será o tipo de natureza preferível a incentivar.

Em primeiro lugar, sendo a pesquisa básica o tipo de natureza mais arriscado, inovador e, portanto, que pode trazer repercussões mais benéficas para a economia e sociedade em geral, seríamos levados a referir que deveria ser este o tipo de natureza que deveria ser, de forma mais acentuada, fomentado. No entanto, por ser a natureza mais arriscada e, portanto, por levar a que um número diminuto de empresas a pretenda prosseguir, a concessão de benefícios fiscais poderá ter um menor relevo¹²⁵, uma vez que a falta de desempenho dessas atividades se deve, estritamente, ao risco que encerram e, portanto, ao possível desgaste de meios por parte de uma empresa, sem que haja qualquer retorno, ou, a existir um retorno, podendo ser completamente incerto, uma vez que não existe um objetivo determinado ou específico, ao ponto de poderem ser descobertos processos que, inclusivamente, não possam ser utilizados no âmbito das atividades da empresa. O Professor Hamberg, nesse sentido, menciona que:

«Embora tenham sido feitas propostas para estimular a participação da indústria na pesquisa básica através de incentivos fiscais especiais e formas de subsídio, esses esquemas de incentivo são pouco promissores. A razão é quase inerente à natureza da pesquisa básica: na ausência de um objetivo comercial ou técnico específico, é quase impossível determinar o que daí resultará, e muito poucas empresas são tão diversificadas que possam utilizar o que for descoberto».

Devido a esta questão, o que sucede é que, regularmente, são atribuídos benefícios fiscais que se estendem a outras naturezas de I&D e que acabam por englobar atividades e, conseqüentemente, empresas que, mesmo sem os incentivos fiscais, já desempenhariam esse tipo de atividade¹²⁶.

¹²⁵ V. LIVINGSTON (1993), p. 213.

¹²⁶ V. LIVINGSTON (1993), p. 213.

5. A I&D e o seio empresarial

Ora, as empresas podem escolher diferentes estratégias para a prossecução de atividades de I&D, *i.e.*, no âmbito da sua atividade, uma empresa pode realizar atividades de I&D a título principal ou secundário; estando em causa um grupo, pode apenas uma empresa prosseguir atividades de I&D; pode haver a subcontratação, por parte de uma empresa, a terceiros, para que estes, por si, desenvolvam uma atividade de I&D; pode haver a participação no capital de empresas que desempenhem atividades de I&D; ou, em último lugar, pode haver a celebração de acordos de cooperação, tanto com empresas que desempenham esse tipo de atividade, como com centros de investigação, aqui se inserindo, a título de exemplo, as universidades¹²⁷.

a. Pequenas e grandes empresas

Olhando agora às possíveis dimensões das empresas que desenvolvem atividades de I&D, as PME, tendencialmente, procuram descobertas mais disruptivas e, portanto, incorrem em maiores riscos, ao invés das grandes empresas, cuja diligência se fixa na melhoria de tecnologias já existentes¹²⁸. Contudo, este dado não será razão suficiente para que se alcance a conclusão de que as PME sejam mais inovadoras, do que grandes empresas. Neste âmbito, é referido pelo Professor Hamberg que as empresas de maior dimensão detêm vantagens em face das PME, atendendo à maior diversificação inerente à sua atividade, em especial, porque muitas das vezes, se incorporam em Grupos, detendo cada empresa do Grupo uma atividade distinta; às «vidas ilimitadas», desenvolvendo projetos durante um maior lapso temporal; aos maiores recursos económicos, que permitem, mesmo num caso de um desempenho de atividades infrutífero, continuar a prosseguir a sua atividade principal sem preocupações de grande relevo, sem que destas dependam; e ainda, a condições de trabalho e profissionais mais capacitados¹²⁹. No entanto, são também as grandes empresas que, para o desenvolvimento de qualquer tipo de atividade ou processo, detêm uma maior burocracia associada à viabilidade

¹²⁷ V. ARGINELLI (2015), p. 19.

¹²⁸ V. LIVINGSTON (1993), p. 213.

¹²⁹ V. HAMBERG (1966), pp. 41-42.

económica, dando prioridade à viabilidade económica da operação, ao invés da inovação e do risco¹³⁰.

Após a sua pesquisa, o Professor Hamberg concluiu que ambas as empresas – PME e grandes – detêm as suas vantagens e desvantagens, podendo o resultado variar ainda atendendo à indústria em análise. Porém, depreendeu que são as pequenas empresas que, tendencialmente, geram processos inovadores e revolucionários¹³¹. Ora, olhando a estes factos, somos levados a concluir que diferentes incentivos devem ser fornecidos a diferentes empresas, olhando à sua dimensão e atendendo ao papel complementar que desempenham nas atividades de I&D¹³², *i.e.*, fomentando atividades de pesquisa básica quanto a empresas de menor dimensão, em detrimento das empresas de maior dimensão. Estes incentivos direcionados a empresas de menor dimensão, na prática, teriam uma maior eficiência. Ademais, atendendo ao facto de as empresas de menor dimensão deterem uma maior dificuldade em diversificar os seus investimentos¹³³, iria convergir com o facto de a própria pesquisa básica necessitar de uma maior concentração de recursos e tendencialmente ser menos diversificada¹³⁴, pelo que estes incentivos se apresentam como uma componente bastante relevante nesse âmbito.

Assim, não poderemos deixar de relevar que o cenário ideal seria direccionar estes benefícios a empresas de menor dimensão que, como já referido, pudessem diversificar os seus investimentos, em prol de uma maior estabilidade nas suas contas – logicamente, uma empresa que detenha uma menor diversificação no que toca às suas atividades e, portanto, que desenvolva exclusivamente atividades de I&D, em especial, de pesquisa básica, ao fim de um número reduzido de projetos infrutíferos poderia desembocar numa situação económica negativa, pelo que estes incentivos devem ter em especial atenção este aspecto. Neste enquadramento, cabe ainda referir que o risco, a ser assumido, não deverá ser incentivado de forma excessiva, para evitar situações como a anteriormente descrita, uma vez que, no final das contas, os incentivos fiscais têm como objetivo uma melhoria das condições socioeconómicas e não o desempenho de atividades de I&D sem controlo, que possam desencadear no dispêndio de recursos públicos sem qualquer resultado positivo.

¹³⁰ V. HAMBERG (1966), pp. 41-42.

¹³¹ V. HAMBERG (1966), p. 69 «[...] less than 30% of important inventions were the product of large company research laboratories».

¹³² V. LIVINGSTON (1993), p. 216.

¹³³ V. LIVINGSTON (1993), p. 216.

¹³⁴ V. LIVINGSTON (1993), p. 217.

De uma perspectiva teórica, concluímos que o incentivo fiscal mais eficiente seria fornecido e limitado às empresas de menor dimensão, que conduzam atividades com uma natureza de pesquisa básica (ou, em casos específicos, aplicada)¹³⁵. Todavia, mesmo num prisma teórico, esta conclusão afigura-se incerta, atendendo ao risco associado à pesquisa básica *per si* e, portanto, como já referido, ao facto de esses incentivos fiscais deterem um alcance prático reduzido, não havendo garantias de um maior desempenho desse tipo de atividades, devido à existência de incentivos fiscais aí direcionados¹³⁶.

6. Atividades input V.S. output

As atividades de I&D, a par das diferentes naturezas, podem deter diferentes níveis de atividade, ou seja, podemos estar perante verdadeiras atividades de I&D na sua génese, a que vamos chamar atividades *input*, ou perante atividades de exploração dos ativos, designadas, a este título, de *output*¹³⁷.

Após uma profunda análise¹³⁸, concluímos que ambos os incentivos serão contrários à neutralidade do sistema fiscal, mas que deverão ser fornecidos, quando haja razões que o justifiquem – como é o caso da I&D. Assim, sendo o objetivo político o de estimular a atividade de I&D e atrair investimento estrangeiro, os incentivos *input* parecem os mais bem concebidos¹³⁹, concluindo-se que apenas estes garantem que, apesar da não neutralidade, a distorção na afetação de recursos causada pelo incentivo fiscal é fundamental para a prossecução das políticas em análise¹⁴⁰.

¹³⁵ V. LIVINGSTON (1993), p. 222.

¹³⁶ V. LIVINGSTON (1993), p. 220.

¹³⁷ V. ARGINELLI (2015), p. 19.

¹³⁸ V. Apêndice II - Breve reflexão acerca dos incentivos a atividades input e output.

¹³⁹ V. ARGINELLI (2015), p. 40, «Where the main policy goal is that of stimulating the carrying out of (or attracting from abroad) R&D projects, which would have not otherwise been performed due to market failures (or would have not been performed in the relevant country), the answer to this question lies in the analysis previously made in this section. While R&D input tax incentives appear capable – where properly devised – to achieve that policy goal, the same does not generally hold true in respect of R&D output tax incentives».

¹⁴⁰ V. ARGINELLI (2015), p. 40.

7. A UE e Portugal

A UE, como não poderia deixar de ser, reconhece a importância do investimento em I&D, detendo o programa Horizonte Europa¹⁴¹, com um período de vigência de 2021 até 2027, sendo que esse programa tem como objetivo o reforço da competitividade da UE e a concretização das suas prioridades estratégicas, nomeadamente, visa colocar a Europa no pelotão da frente na área das inovações geradoras de mercados, desenvolver um ecossistema de inovação e reforçar o EIT para promover a integração das empresas, da investigação, do ensino superior e do empreendedorismo. De todo o modo, urge compreender qual a posição de Portugal relativamente à UE e, após tal comparação, depreender que medidas deverão ser tomadas, de forma a que Portugal se torne economicamente mais competitivo neste plano, tendo como fundo as metas da UE.

Efetuada uma análise comparativa, relativa ao investimento em I&D empresarial em função do PIB no seio da UE, e evolutiva de 1995 até 2022, concluímos que Portugal, em 1995, investia 0,11% do PIB. Em 2022, por sua vez, esse valor elevou-se para 1,06%. No entanto, à semelhança do total de setores de execução, Portugal encontra-se significativamente abaixo da média da UE, que se fixa em 1,46% do PIB.¹⁴²

Olhando ao meio empresarial português e tendo como base a I&D, cabe mencionar que em Portugal se encontra em vigor o SIFIDE¹⁴³. Este sistema foi criado em 1997, encontrando-se a sua atual redação em vigor, desde o período de tributação de 2014 até 2025 e visa apoiar e fomentar as atividades de I&D, aumentando a competitividade das empresas, através da dedução à coleta de despesas relacionadas com I&D. A sua aplicação no seio empresarial português tem despoletado os efeitos pretendidos, levando a um aumento efetivo das atividades de I&D desempenhadas por parte das empresas portuguesas, reforçando a sua competitividade num mercado cada vez mais global.

8. Deduções majoradas

¹⁴¹ Para mais desenvolvimentos, V. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/horizon-europe/>.

¹⁴² Informação disponível em [https://www.pordata.pt/europa/despesas+em+atividades+de+investigacao+e+desenvolvimento+\(i+d\)+em+percentagem+do+pib+por+setor+de+execucao-1674-1442](https://www.pordata.pt/europa/despesas+em+atividades+de+investigacao+e+desenvolvimento+(i+d)+em+percentagem+do+pib+por+setor+de+execucao-1674-1442).

¹⁴³ Aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2011 – Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, alterado posteriormente pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, que instaurou o SIFIDE II.

a. Propósito

São vários os sistemas fiscais a nível global que optam por permitir às empresas majorar as despesas incorridas com atividades de I&D, variando a natureza dessas despesas em face do ordenamento jurídico em questão. Através de deduções majoradas, as empresas poderão deduzir montantes superiores àqueles que num cenário normal lhes seria permitido.

Como vimos anteriormente e olhando à realidade empresarial portuguesa, os benefícios mais eficientes na realização de atividades de I&D serão os *input*, dentro dos quais se inserem as deduções majoradas.

b. Mão-de-obra

Ora, uma despesa transversal a vários regimes diz respeito às despesas incorridas com mão-de-obra que, regularmente, é alvo de majorações, em especial, no que diz respeito à sua qualificação. Porém, a majoração de despesas com mão-de-obra qualificada não é consentânea entre a comunidade – ainda que, teoricamente, vise a redução de despesas quanto a mão-de-obra por parte da empresa, na prática, pode resultar num aumento dos salários dos trabalhadores, resultando numa pequena – ou nula – redução de imposto para a empresa¹⁴⁴. Este fenómeno adquire ainda maior relevo, quando a oferta de mão-de-obra qualificada é reduzida¹⁴⁵.

Não obstante, a longo prazo, ainda que grande parte (ou, como já referido, a totalidade) da majoração proveniente das despesas possa ser utilizada para aumentar os salários dos trabalhadores, na maioria dos casos não será esse o cenário que se evidencia, pelo que, regra geral, esta majoração produzirá um aumento da investigação e, teoricamente, dos resultados de I&D¹⁴⁶.

c. O SIFIDE e as majorações consagradas

¹⁴⁴ V. ARGINELLI (2015), p. 26.

¹⁴⁵ V. ARGINELLI (2015), p. 26.

¹⁴⁶ V. ARGINELLI (2015), p. 26.

O SIFIDE, previsto no Código Fiscal do Investimento, segundo o art. 38.º, permite, de acordo com a sua redação em vigor, aos sujeitos passivos de IRC residentes em território português e aos não residentes com estabelecimento estável nesse território, que possam deduzir ao montante da coleta do IRC e até à sua concorrência, o valor correspondente às despesas com I&D, na parte que não tenha sido objeto de comparticipação financeira do Estado a fundo perdido, numa dupla percentagem: uma taxa de base de 32,5% das despesas realizadas naquele período, e uma taxa incremental de 50% do acréscimo das despesas realizadas naquele período em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores, até ao limite de € 1.500.000, a isto se adicionando que, para os sujeitos passivos de IRC que se enquadrem na categoria das micro e PME, que ainda não completaram dois exercícios e que não beneficiaram da taxa incremental de 50%, se aplica uma majoração de 15% à taxa base de 32,5%.

A princípio, cumpre assinalar que este benefício opera por dedução à coleta, incidindo as deduções, diretamente, sobre o imposto a pagar. A par disso, há que analisar 2 aspetos relevantes no seio deste regime, no que toca à majoração das deduções: a taxa incremental de 50% do acréscimo de despesas e a majoração de 15% sobre a taxa base para micro e PME.

d. As empresas de menor dimensão

Como tivemos oportunidade de referir em momento anterior, os benefícios às atividades de I&D, tendencialmente, deverão ser circunscritos a empresas de menor dimensão, ainda que estas, juntamente com as empresas de maior dimensão, desempenhem um papel complementar. Ademais, sabemos que deverão ser as empresas que, por se encontrarem nos primeiros momentos de atividade e por deterem menos recursos, em especial as empresas de menor dimensão, que deverão deter maiores apoios para a prossecução da sua atividade. Ora, o SIFIDE, por mais benéfico que seja a longo prazo, através da sua taxa incremental de 50% no que toca ao acréscimo de despesas realizado, parece encontrar-se alheio no que toca à realidade das empresas de menor dimensão que iniciem atividade há menos de 2 anos, ao conferir uma diminuta majoração de 15% (a que se adiciona a taxa base) a micro e PME, numa lógica contraintuitiva relativamente ao normal decurso da vida de uma empresa. Neste contexto, não se depreende qual o motivo que leva o legislador a diminuir a majoração aplicável, no

momento em que a empresa mais necessita da mesma – logicamente, reconhecemos que, ao disponibilizar uma majoração superior em face da que, atualmente, se encontra em vigor, poderemos estar a deduzir quantias superiores às que, em momento futuro (após 2 anos) e olhando à realidade de cada empresa em concreto, seriam efetivamente conferidas, além de que essa majoração é efetuada à taxa base e não à taxa incremental. Todavia, não podemos ignorar as necessidades empresariais, que com maior ênfase se exprimem neste setor.

Além do mais, não se depreende a razão pela qual o legislador não procedeu, ainda, ao abarcar das *SMC* no elenco de empresas passíveis de beneficiar desta taxa incremental, atendendo à sua relevância no contexto de outros regimes.

Desta forma, acreditamos que um aumento da taxa base de 25% aplicado a micro, PME e *SMC* seria o que, de forma mais realista, atenderia às necessidades das empresas que iniciem a sua atividade há menos de 2 anos, em especial, por conferir metade da majoração que, num cenário ideal pós 2 anos de início de atividade, seria fornecida e ao facto de ser nos primeiros anos de atividade que as empresas, em regra, detêm maiores custos. De modo complementar, aquando do terceiro ano, momento em que será possível averiguar-se qual o acréscimo das despesas realizadas naquele período em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores, a taxa incremental deveria ter um teto de 40%, face aos 50% anteriormente aplicáveis que, atendendo a esta proposta, apenas seriam aplicados a partir do quarto ano.

e. Uma maior majoração para mais qualificação?

No art. 36.º do Código Fiscal do Investimento é-nos apresentada uma definição das despesas que se consideram relevantes para efeitos da aplicação do SIFIDE que, embora distinta, se encontra em linha com a definição contida no Manual de Frascati.

Nesse sentido, ao abrigo do art. 37.º, são enunciadas todas as despesas que se consideram dedutíveis, sendo que, numa primeira fase, tomaremos em consideração as despesas com pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 8 do Quadro Nacional de Qualificações, diretamente envolvido em tarefas de I&D, e as despesas que digam respeito a atividades de I&D associadas a projetos de conceção ecológica de produtos. Ao abrigo deste regime, ambas as despesas aqui enunciada são consideradas em 120%, ou seja, majoradas em 20% quanto ao seu montante efetivamente incorrido. O legislador,

ao permitir a majoração destes 2 tipos de despesas, clarifica a sua intenção em solucionar temáticas emergentes da atualidade: a atração de mão-de-obra qualificada e a sustentabilidade. Ainda assim, no que toca a este aspeto, cabe-nos lembrar as questões associadas às deduções majoradas quanto a despesas incorridas com mão-de-obra, *i.e.*, o facto da poupança fiscal no seio da empresa poder efetivar-se num aumento dos salários dos trabalhadores, tendo uma redução insignificante na esfera da empresa. Todavia, como detivemos oportunidade de mencionar, a longo prazo, tal medida levará a um aumento de atividades de I&D e, se assim o é, não poderíamos deixar de referir que, no que toca a este tipo de despesas, o legislador parece ser pouco ambicioso, em especial, ao monopolizar uma majoração deste tipo de despesas a pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 8 do Quadro Nacional de Qualificações quando, segundo compreendemos¹⁴⁷, o pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 7 apresenta «aptidões especializadas para a resolução de problemas em matéria de investigação e ou inovação, para desenvolver novos conhecimentos e procedimentos e integrar os conhecimentos de diferentes áreas». Desta forma, julgamos que as despesas relacionadas com pessoal que detém habilitações literárias mínimas do nível 7 deveriam, de igual modo, ser majoradas, ainda que numa percentagem inferior de 10% (configurando-se, assim, em 110%), o que permitiria alargar o escopo de pessoal a contratar com conhecimentos especializados e, simultaneamente, fomentar a procura de mão-de-obra qualificada.

f. A complementaridade de diferentes realidades

Segundo o art. 37.º, consideram-se ainda dedutíveis as 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 I&D seja reconhecida pela ANI.

Neste contexto, atendendo ao já mencionado supra, sabemos que as empresas de menor e maior dimensão desempenham papéis complementares no desenvolvimento de atividades de I&D, havendo uma maior propensão das empresas de menor dimensão, que, geralmente, detêm menos recursos, de elaborarem as descobertas mais revolucionárias.

¹⁴⁷ Disponível em https://www.dges.gov.pt/pt/quadro_qualificacoes.

Ainda que a legislação preveja a dedutibilidade das despesas quanto à contratação de atividades de I&D de um prisma neutro e geral, abarcando todas as empresas, acreditamos que um melhor desempenho de atividades de I&D possa ser conseguido através de acordos de cooperação entre entidades que desempenhem papéis complementares. Deste modo, acreditamos que a implementação de uma dedução majorada de 10% (traduzindo-se numa dedução de 110%) a despesas relativas à contratação de atividades de I&D junto de entidades cuja idoneidade seja reconhecida pela ANI, quando estejam em causa empresas de diferentes dimensões, poderá incrementar as taxas de sucesso quanto a atividades de I&D, *i.e.*, por um lado, PME e *SMC* e, por outro lado, as empresas de maior dimensão.

9. Depreciações/amortizações aceleradas

a. Propósito

Em regra, os sistemas fiscais tendem a deter mecanismos de depreciações aceleradas do custo de aquisição dos bens utilizados nas atividades de I&D, ou até mesmo dos produtos advenientes destas. Este mecanismo, ao permitir uma depreciação superior nos primeiros anos de vida úteis do bem, proporciona um aumento do fluxo de caixa¹⁴⁸, ou seja, a empresa deterá mais capital disponível – seja para suportar despesas, seja para realizar novos investimentos -, sendo, portanto, considerado um mecanismo de incentivo ao investimento¹⁴⁹ e, conseqüentemente, ao risco empresarial.

Este mecanismo, ao permitir uma depreciação superior do que a que, tendencialmente, é efetuada, deve ser aplicado a ativos cuja vida útil seja mais reduzida, pelo que será apropriado para ativos que detenham um maior risco¹⁵⁰. Ora, a própria atividade de I&D é considerada uma atividade de risco, atendendo a diversos fatores, nomeadamente, a promiscuidade a sucessivas inovações num curto período temporal, levando a que os ativos se desgastem com maior rapidez ou, até mesmo, percam toda a utilidade, por serem substituídos por outros com melhor aproveitamento.

¹⁴⁸ V. ARGINELLI (2015), p. 26.

¹⁴⁹ GAANEN (1993), p. 6.

¹⁵⁰ V. LIVINGSTON (1993), p. 195.

b. Empresas de menor dimensão

No que toca às empresas de menor dimensão, as depreciações aceleradas podem desempenhar um papel fundamental – ainda que insuficiente¹⁵¹ –, atendendo ao menor capital investido e, de igual modo, à incerteza associada ao desenvolvimento de projetos de I&D frutíferos, pelo que outros mecanismos fiscais, ainda que bem desenvolvidos, poderão demonstrar-se ineficazes. Ademais, este mecanismo detém um papel fundamental no que toca à igualdade na tributação entre as atividades de I&D e outras atividades mais comuns (indústrias mais antigas), uma vez que, detendo estas segundas este tipo de mecanismo no seio da sua atividade, poderão deter uma taxa de imposto mais reduzida, comparativamente a empresas que desempenham atividades de I&D¹⁵², daqui se retirando que, no que toca a atividades de I&D, que detêm ativos que se deterioram mais rapidamente, deverá sempre haver a implementação de depreciações/amortizações aceleradas dos ativos das empresas.

c. A resistente inflação e a insuficiente depreciação

A par do referido e atendendo ao paradigma atual, num cenário de inflação galopante que, por mais que se tenha reduzido, parece não dar tréguas definitivas, as depreciações aceleradas cumprem um papel fulcral, devendo sempre ser ajustadas, devido à perda de valor dos ativos. Ora, este cenário sucede-se, uma vez que, geralmente, a depreciação não se encontra indexada à inflação, *i.e.*, não se ajusta automaticamente à flutuação de preços, estando, ao invés, interligada ao custo original do ativo¹⁵³. Neste contexto, acreditamos que olhando a um cenário em que a inflação detém uma tendência para subir, mantendo-se acima dos valores entendidos como controlados, a depreciação acelerada deveria encontrar-se indexada a esta – este cenário ganha ainda mais relevância no que toca às atividades de I&D e ao risco que, por si só, como já referido, comportam -, o que fora já demonstrado em momentos anteriores, como seja a inflação dos anos 70¹⁵⁴.

Em linha com o já referido no que toca às deduções majoradas, também as depreciações aceleradas atuam no lado dos fatores de produção e, portanto, das atividades

¹⁵¹ V. LIVINGSTON (1993), p. 214.

¹⁵² V. LIVINGSTON (1993), p. 223.

¹⁵³ GRAVELLE (2011), p. 1043.

¹⁵⁴ HULTEN/WYKOFF (1981), p. 46.

de *input*, que demonstram ser as mais eficientes no que toca à realização de atividades de I&D, uma vez que apenas são concedidas, através do desempenho efetivo desse tipo de atividades.

d. SIFIDE – ativos fixos tangíveis e intangíveis

Em Portugal, no que toca ao regime do SIFIDE, não se encontra consagrado um mecanismo de depreciação acelerada, o que, como já mencionado em momento anterior, poderá dar lugar a um aumento da taxa incidente sobre este tipo de ativos, quando comparados com outras indústrias. Neste sentido, acreditamos que uma depreciação acelerada deveria ser implementada especificamente no âmbito do SIFIDE. Relativamente aos ativos fixos intangíveis, quando afetos à realização de atividades de I&D, deveria ser implementada uma depreciação acelerada de 100%, depreciando-se esta classe de ativos no 1.º ano de depreciação, sem que, como sucede no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, seja necessária a determinação da taxa de amortização em função do período de tempo em que tiver lugar a utilização exclusiva.

No que toca aos ativos fixos tangíveis, deveria implementar-se uma depreciação majorada no 1.º ano de 50%, à exceção de edifícios e terrenos, desde que criados ou adquiridos em estado novo e na proporção da sua afetação à realização de atividades de I&D, sendo a restante vida útil depreciada em função dos valores consagrados no Decreto supramencionado.

Mediante estas duas medidas – depreciação acelerada, tanto de ativos intangíveis, como de ativos fixos tangíveis –, a política em Portugal em matéria de I&D seria mais competitiva em face das políticas implementadas noutros países que, há vários anos, já detêm depreciações aceleradas consagradas, no que toca a estas classes de ativos e iria ao encontro do incentivo ao risco empresarial pretendido pelo legislador neste domínio.

Conclusões

Em face de tudo o que fora referido e atendendo às recomendações que acreditamos que poderiam levar a uma melhor consagração do risco empresarial, cumpre-nos concluir este estudo de forma objetiva.

Ao longo da presente dissertação, analisámos o risco empresarial, à luz de vários mecanismos que existem na legislação portuguesa, tendo sido retiradas diferentes ilações no que toca a cada um deles.

No que toca aos prejuízos fiscais, entendemos que o legislador, tendencialmente, tem incentivado o risco empresarial, ao permitir uma dedução ilimitada a nível temporal, mesmo que diminuindo o limite quantitativo, demonstrando uma tendência permissiva quanto à dedução dos prejuízos presentes nas empresas o que, a nosso ver, se encontra em linha com o resto da União Europeia, permitindo que Portugal se torne competitivo na política fiscal aplicável às empresas.

Relativamente ao financiamento por dívida, a nosso ver e bem, como já oportunamente referido, o legislador não tenciona incentivar o risco empresarial, atendendo às consequências que, em momento anterior, se verificaram, optando naturalmente por um incentivo à capitalização das empresas. Ainda que bem intencionado, o ICE detém algumas lacunas, como seja a questão das prestações suplementares, que poderão comprometer a *ratio* do regime ao capitalizar as empresas. A nível europeu, a diretiva *DEBRA* parece ainda estar longe do cenário ideal, apesar de representar um passo relevante na resolução da tendência, por parte das empresas, ao financiamento por dívida, em detrimento do capital.

Por fim, quanto às atividades de I&D, a par de, em si, consagrarem atividades de risco, a tendência do legislador é, de forma clara, incentivar o risco empresarial e é neste contexto que acreditamos que, a par do regime, regra geral, se encontrar bem definido e ser competitivo a nível europeu e nacional, distintas deduções majoradas aplicadas a realidades até então, a nosso ver, exploradas de forma redutora e a aplicação de uma depreciação acelerada que não existe na esfera do SIFIDE, podem levar ao aperfeiçoamento da política fiscal e, conseqüentemente, ao incremento das atividades de I&D, cujas consequências são, como já vimos, deveras positivas.

Em suma, acreditamos que a tendência, relativamente a cada um destes mecanismos se manterá, podendo, inclusive, acentuar-se, se olharmos à realidade

económica mundial o que, a nosso ver, aparenta ser uma estratégia bem direcionada do ponto de vista fiscal, de modo a solucionar questões que se expandam além deste meio.

Bibliografia

LIVROS

HAMBERG, Daniel, 1966, *R&D: Essays on the Economics of Research and Development*, Random House, New York.

OECD, 2015, *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris.

ARTIGOS DE REVISTA

ARGINELLI, Paolo, 2015, "Innovation through R&D Tax Incentives: Some Ideas for a Fair and Transparent Tax Policy", *World Tax Journal*, vol. 7, n.º 1, pp. 3-71.

BAL, Aleksandra e OFFERMANS, René, 2012, "R&D tax incentives in Europe", *European Taxation*, vol. 52, n.º 4, pp. 167-175.

BETTENS, Dieter, 2022, "The DEBRA Directive and Its Interplay With Pillar 2", *Intertax*, vol. 50, n.º 12, pp. 907-922.

BÜHRLE, Anna T. e SPENGEL, Christoph, 2020, "Tax Law and the Transfer of Losses: A European Overview and Categorization", *Intertax*, vol. 48, n.º 6 e 7, pp. 564-581.

CLEMENTS, Ryan J., 2017, "Trump's Big-League Tax Reform: Assessing the Impact of Corporate Tax Changes", *Michigan Business & Entrepreneurial Law Review*, vol. 7, n.º 1, pp. 1-48.

DE PIETRO, Carla, 2021, "The GloBE Income Inclusion Rule and Its Global Character: Complexities Underlying Its Fully Effective Application", *EC Tax Review*, vol. 30, n.º 5/6, pp. 220-235.

DOHMEN, Thomas *et alii*, 2011, “Individual Risk Attitudes: Measurement, Determinants, and Behavioral Consequences”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 9, n.º 3, pp. 522–550.

DOMAR, Evsey D. e MUSGRAVE, Richard A., 1945, “Income Taxation and Risk Taking.”, *Taxes – The Tax Magazine*, vol. 23, n.º 1, pp. 60-62.

EDGAR, Tim, 2010, "Financial Instability, Tax Policy, and the Tax Expenditure Concept", *SMU Law Review*, vol. 63, n.º 3, pp. 969-1032.

EU Commission, 1983, “Tax and Financial Measures in Favour of Investment”, *Intertax*, vol. 11, n.º 9, pp. 350–362.

EYNATTEN, Wim, 2008, “European R&D and IP Tax Regimes: A Comparative Study”, *Intertax*, vol. 36, n.º 1, pp. 502-519.

FOCHMANN, Martin e JACOB, Martin, 2015, “A Utility-Based Explanation of Tax Asymmetries”, *World Tax Journal*, vol. 7, n.º 3, pp. 1-10.

GAANEN, Chris, 1993, “Inflation and Fiscal Profit”, *EC Tax Review*, vol. 2, n.º 1, pp. 4-15.

GOLLIER, Christian, KOEHL, Pierre-Francois e ROCHET, Jean-Charles, 1997, “Risk-Taking Behavior with Limited Liability and Risk Aversion”, *Journal of Risk and Insurance*, vol. 64, n.º 2, pp. 347-370.

GRAVELLE, Jane G., 2011, “REDUCING DEPRECIATION ALLOWANCES TO FINANCE A LOWER CORPORATE TAX RATE”, *National Tax Journal*, vol. 64, n.º 4, pp. 1039-1054.

HAMILTON, Robert, 1993, "Tax Incentives and Innovation: The Canadian Treatment of R&D", *Canada-United States Law Journal*, vol. 19, pp. 233-258.

HANNA, Christopher H., 2009, "Corporate Tax Reform: Listening to Corporate America", *Journal of Corporation Law*, vol. 35, n.º 2, pp. 283-326.

HULTEN, Charles R. e WYKOFF, Frank C., 1981, "ECONOMIC DEPRECIATION AND ACCELERATED DEPRECIATION: AN EVALUATION OF THE CONABLE-JONES 10-5-3 PROPOSAL", *National Tax Journal*, vol. 34, n.º 1, pp. 45-60.

ISMER, Roland, 2022, "A Zebra or a Donkey? the European Commission's Proposal for a Debt-Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)", *EC Tax Review*, vol. 31, n.º 4, pp. 164-170.

KAAL, Wulf A., 2016, "Dynamic Regulation to Curtail Excessive Corporate Risk-Taking - A Response to Professor Schwarcz", *Emory Law Journal Online*, vol. 65, n.º 2, pp. 2061-2064.

KAIDING, Josephine, 2014, "The Financial Transaction Tax: The Way Forward for the European Union?", *EC Tax Review*, vol. 23, n.º 1, pp. 30-42.

LANGENMAYR, Dominika e LESTER, Rebecca, 2018, "Taxation and Corporate Risk-Taking", *The Accounting Review*, vol. 93, n.º 3, pp. 237-266.

LEE, Young e SUNG Taeyoon, 2007, "Fiscal policy, business cycles and economic stabilisation: Evidence from industrialised and developing countries", *Fiscal Studies*, vol. 28, n.º 4, pp. 437-462.

LENJOSEK, Gordon e MANSOUR, Mario, 1999, "Why and How Governments Support R&D", *Canadian Tax Journal*, vol. 47, n.º 2, pp. 242-272.

LIVINGSTON, Michael, 1993, "Risky Business: Economics, Culture and the Taxation of High-Risk Activities", *Tax Law Review*, 1993, vol. 48, n.º 2, pp. 163-232.

LJUNGQVIST, Alexander, ZHANGC, Liandong e ZUO, Luo, 2017, "Sharing Risk with the Government: How Taxes Affect Corporate Risk Taking", *Journal of Accounting Research*, vol. 55, n.º 3, pp. 669-707.

MATHAIS, Karen, 1987, "Accelerated Depreciation - An Effective Tool in Encouraging Capital Investment", *Journal of Law and Commerce*, vol. 7, n.º 2, pp. 517-528.

POST, Dennis e STALS, Kelly P. E., 2012, "The Tax Treatment of Corporate Losses: A Comparative Study", *Intertax*, vol. 40, n.º 4, pp. 232-244.

SAPPIDEEN, Razeen, 1998, "Imputation of the Corporate and Personal Income Tax: Is It Chasing One's Tail?", *American Journal of Tax Policy*, vol. 15, pp. 167-204.

SCHMIDT, Ulrich e TRAUB, Stefan, 2002, "An experimental test of loss aversion", *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 25, n.º 3, pp. 233-249.

SCHOEN, Wolfgang, 2012, "The Distinct Equity of the Debt-Equity Distinction", *Bulletin for International Taxation*, vol. 66, n.º 9, pp. 490-502.

VALSAN, Remus D. e YAHYA, Moin A., 2007, "Shareholders, Creditors, and Directors' Fiduciary Duties: A Law and Finance Approach", *Virginia Law & Business Review*, vol. 2, n.º 1, pp. 1-52.

VAN HULTEN, Loes C., KORVING, Jasper J.A.M. e NOLTEN, Aart, 2022, "DEBRA: A Good Idea?", *Finance and Capital Markets (Formerly Derivatives & Financial Instruments)*, vol. 23, n.º 3, pp. 1-12.

WOOD, Richard., 1999, "The Taxation of Debt, Equity, and Hybrid Arrangements", *Canadian Tax Journal*, vol. 47, n.º 1, pp. 49-80.

TESES, WORKING PAPERS E OUTRO MATERIAL

EUROPEAN COMMISSION (EC), 2022, *Commission staff working document impact assessment report accompanying the document proposal for a council directive on laying down rules on a debt-equity bias reduction and on limiting the deductibility of*

interest for corporate income tax purposes, Staff Working Document, European Commission.

GONÇALVES, Sara. F. P., 2022, *O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia*, dissertação, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra.

HOVENKAMP, Herbert, 2009, *Neoclassicism and the Separation of Ownership and Control*, Artigo, University of Pennsylvania Carey Law School.

STUTZENBERGER, Kathrin *et alii*, 2016, *The Effects of Tax Reforms to Address the Debt-Equity Bias on the Cost of Capital and on Effective Tax Rates*, Working Paper, Centre for European Economic Research.

VALÉRIO, Carla, 2022, “Will the European Union Fall in Love with DEBRA?”, artigo em boletim informativo, IBFD.

ZANGARI, Ernesto, 2014, *Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems*, Working Paper, European Commission.

TEXTOS CONSULTADOS NA INTERNET

International Monetary Fund, 2009, *Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy*, in <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf> (27.01.2024).

JURISPRUDÊNCIA

Commissioner of Internal Revenue v. OPP Holding Corp., 76 F.2d 11 (2d Cir. 1935).

Regras de citação

A presente dissertação de mestrado foi efetuada ao abrigo das regras de estilo Católica Law Review.

Apêndice I

A via fiscal e a via não fiscal no incentivo ao risco empresarial em sede de I&D

Cabe agora determinar, se a via fiscal será, de facto, a melhor forma de incrementar o desempenho de atividades de I&D e, de que modo, deverá o risco ser incentivado fiscalmente.

Como sabemos e, partindo do «dado adquirido» que o sistema fiscal, atualmente, desempenha uma função que vai muito além da arrecadação de receita, compreendemos que poderá influenciar o desempenho de atividades de I&D não apenas diretamente, mas também indiretamente, *i.e.*, a partir de mecanismos que possibilitem a redução da carga tributária incidente sobre essas empresas, como seja a atribuição de regimes mais benéficos, ou através do ambiente macroeconómico e dos impactos que este detém no seio das empresas, em especial, no que toca ao custo de produção (aqui se relacionando com a inflação), os custos associados ao financiamento, a facilidade em recrutar mão-de-obra qualificada, entre outros¹. Todavia, o legislador também detém na sua posse a possibilidade de atribuir subvenções, optando assim por uma forma de financiamento mais direta.

Há, então, que analisar, quais os prós e contras do incentivo ao risco empresarial em sede de I&D, contrapondo os incentivos fiscais e as subvenções. Por um lado, os incentivos fiscais tendem a ser mais eficientes e equitativos², requerendo menos burocracia, em especial, através do cumprimento de determinados requisitos legalmente estipulados e, portanto, com menos custos para a própria administração³ - a título de exemplo, no que toca ao SIFIDE em Portugal, este é atribuído pela ANI, cabendo apenas à AT a posterior fiscalização⁴. A par disso, o facto de as empresas, desde sempre, deterem uma interligação com o sistema fiscal e com os possíveis benefícios fiscais até então existentes, permite que, de forma mais facilitada, possam destes usufruir. Além disso, os benefícios fiscais, ao incidirem sobre os impostos que recaem sobre as empresas, serão socialmente bem

¹ V. HAMILTON (1993), p. 233.

² V. HAMILTON (1993), p. 239.

³ V. HAMILTON (1993), pp. 239-240, «Tax incentives normally require less administration and can be easier for companies to access than a grant program. The government can utilize the administrative structure already in place for the tax system».

⁴ Ainda que, por vezes, a AT levante questões em sede de atribuição do benefício, tornando o acesso ao mesmo mais dificultado e, em momento posterior, após elevados custos administrativos, possa existir uma decisão favorável ao contribuinte.

aceites, atendendo à diminuição de imposto a pagar que acarretam, ainda que, quanto a empresas que não detenham rendimentos tributáveis, possam não ser utilizados, não detendo, assim, qualquer efeito no possível imposto que houvesse a pagar⁵.

As subvenções, por sua vez, acarretam, regra geral, uma maior burocracia para as empresas⁶, atendendo aos apertados requisitos que têm de ser cumpridos, inclusive, numa base anual. Ora, este facto pode levar a que, sendo as subvenções concedidas anualmente, os seus efeitos, requisitos e disponibilidade possam, de igual forma, variar, pelo que também o valor decorrente da subvenção poderá diferir, contribuindo para a instabilidade nas contas das empresas⁷, um fenómeno especialmente acentuado em Portugal, atendendo às várias alterações fiscais que se verificam, anualmente, numa base sistemática. Por outro lado, as subvenções tenderão a ser mais eficazes quando o leque de empresas abrangidas pelo benefício seja menor⁸, levando a que o escrutínio seja efetuado de forma mais eficiente.

Olhando agora a ambas as realidades e atendendo a todas as razões anteriormente descritas, chegaremos à conclusão de que ambas as formas de incentivar o risco em sede de I&D serão corretas. Todavia, atendendo à realidade empresarial portuguesa atual e ao escopo de atividades de I&D desempenhadas, acreditamos que, ainda que a generalidade dos países opte por ambas as formas⁹, os incentivos fiscais tenderão, na prática, a ter um resultado mais eficiente, por diversas razões, nomeadamente, tendo em conta que a I&D deva ser promovida e, portanto, que haja um alargamento do desempenho destas atividades a várias empresas, os incentivos fiscais serão mais facilmente concedidos, além de que os custos de administração são uma vertente bastante relevante numa análise à realidade portuguesa, pelo que, acarretando os incentivos fiscais menores custos para a administração pública, serão, sem dúvida, mais benéficos para o país em geral. Assim sendo, e atendendo à realidade empresarial portuguesa, composta maioritariamente por PME, que poderão ter menos recursos e disponibilidade para aceder a subvenções, ou até mesmo, para destas ter conhecimento, concluímos que, de modo a fomentar o risco empresarial em I&D em Portugal, os incentivos fiscais desempenharão tal função de forma mais eficiente e eficaz.

⁵ V. HAMILTON (1993), p. 242.

⁶ V. HAMILTON (1993), p. 239.

⁷ V. HAMILTON (1993), p. 240, «In contrast, funding for grant programs is often on a year-by-year basis, depending on the budget made available to the granting authority in that year».

⁸ V. HAMILTON (1993), p. 239.

⁹ V. HAMILTON (1993), p. 240, «Since each approach has its own strength and weaknesses, most countries typically provide both types of incentives».

Apêndice II

Breve reflexão acerca dos incentivos a atividades *input* e *output*

De um prisma fiscal, os incentivos, olhando a esta classificação (*input* ou *output*), variam de forma significativa na OCDE, em muitos dos casos visando apenas um dos níveis de atividades, sendo que, quando atribuídos a atividades *input*, tendencialmente, são atribuídos à pesquisa básica ou aplicada¹. Ora, cada nível de atividade detém as suas vantagens e desvantagens, mas, acima de tudo, demonstra qual a finalidade da política fiscal pretendida.

As atividades a nível *output* permitem que os Estados se tornem mais competitivos na atração de ativos intangíveis das empresas – este nível de atividade revela-se, frequentemente, através de regimes *IP Box* e que se traduzem em taxas de imposto diminutas, relativamente a rendimentos de propriedade intelectual. A este respeito, refere Palazzi que a exploração dos ativos intangíveis permite a criação de novos mercados e, conseqüentemente, leva ao crescimento económico, além de que o facto de esses ativos intangíveis muitas das vezes necessitarem de processos de evolução levar a que tenham que ser efetuados investimentos adicionais, levando a uma maior inovação. Em síntese, é referido que este tipo de atividades é mais eficiente que as atividades *input*, por recompensar apenas as atividades de I&D bem sucedidas e não as que possam estar destinadas ao fracasso². No entanto, este argumento extrapola a correlação devida, ao equiparar a comercialização dos resultados de uma atividade de I&D, com a sua capacidade de contribuir para a economia e sociedade no geral o que, pelas mais variadas razões, pode não suceder³. A par disso, os incentivos às atividades *output* podem revelar-se insuficientes para estimular as PME a desenvolver atividades de I&D, por atribuírem vantagens a empresas que já realizaram as atividades e, regularmente, anos depois desse esforço⁴. Ora, a realidade das PME varia entre si, mas atendendo às particulares decorrentes da situação económica atual, levantam-se questões relativamente à disponibilidade económica destas empresas quanto ao seu financiamento e, por

¹ V. ARGINELLI (2015), p. 20.

² Para maior detalhe, V. ARGINELLI (2015), p. 23.

³ V. ARGINELLI (2015), p. 38.

⁴ V. ARGINELLI (2015), p. 24.

consequente, quanto ao desenvolvimento de atividades de I&D⁵. Num país como Portugal, em que, como já referido, o tecido empresarial é composto maioritariamente por PME, este problema poderá demonstrar-se de forma mais acentuada.

Por outro lado, verifica-se que os incentivos fiscais a atividades *input* levam a uma deslocalização dos ativos intangíveis, o que não conduz, inevitavelmente, ao estímulo de atividades de I&D no país, ao aumento da produtividade, ou do emprego, acrescendo-se a isto a possível utilização desses ativos nos processos de produção de outras empresas noutros países, pouco beneficiando o país que fornece o benefício⁶, podendo as jurisdições com elevadas taxas de imposto ser especialmente vulneráveis a este fenómeno, em especial, quando estão em causa grupos multinacionais⁷ – este risco poderá verificar-se, em especial, em Portugal, atendendo à carga fiscal associada às empresas, tendo por referência a taxa de IRC, que pode alcançar os 31,5%⁸.

Ainda assim, entendemos que os incentivos fiscais *input* demonstram uma melhor adaptabilidade e eficácia⁹ no que toca à realidade empresarial, apresentando significativas vantagens, nomeadamente, para que as empresas possam beneficiar de deduções majoradas ou depreciações aceleradas têm que efetuar as correspondentes atividades a que os benefícios são concedidos, logo, ao reduzirem os custos incorridos pelas empresas, permitem que a rentabilidade do investimento possa ser superior à que decorreria na ausência desses benefícios, o que, conseqüentemente, aumenta a probabilidade do desenvolvimento de atividades de I&D, diminuindo o fosso entre o montante real de atividades de I&D e o montante socialmente ótimo¹⁰. A par disso, os incentivos fornecidos às empresas podem ser adaptados atendendo ao montante socialmente ótimo numa base anual, *i.e.*, este tipo de incentivos permite que sejam fomentadas as despesas que se encontrem abaixo desse nível, aumentando a eficiência económica e reduzindo os benefícios concedidos a despesas que, mesmo na ausência desses benefícios, seriam realizadas¹¹. Geralmente, estes incentivos fiscais apenas se aplicam quanto a atividades desenvolvidas pela própria empresa – neste âmbito, poder-se-ia analisar a possibilidade de, através de uma parceria entre centros de investigação especializados, em que uma

⁵ V. ARGINELLI (2015), p. 24, «SMEs, however, may face difficulties to finance the entire cost of the R&D projects due to the absence of sufficient own resources and the imperfections (asymmetries) of the capital markets».

⁶ V. ARGINELLI (2015), p. 24.

⁷ V. ARGINELLI (2015), p. 24.

⁸ Ainda que esta taxa seja marginal e não efetiva.

⁹ V. ARGINELLI (2015), p. 37.

¹⁰ V. ARGINELLI (2015), p. 37.

¹¹ V. ARGINELLI (2015), p. 37.

empresa subcontrata os serviços de tais centros, poderem ver-se repercutidos esses custos na esfera da empresa de forma indireta, designadamente, através de uma redução dos custos dos ativos transferidos¹². Ademais, quanto a países cujo tecido empresarial seja composto maioritariamente por PME, a par do risco a estes inerente, designadamente, tendo em conta que as PME, como já mencionado, poderão ter dificuldades no seu financiamento¹³, um incentivo às atividades *input* permitirá que essas empresas possam reduzir o imposto a pagar, diminuindo os custos que detêm, especialmente verificados aquando do início de atividade, levando a que as PME possam realizar investimentos que, de outro modo, devido às restrições financeiras e deficiências do mercado, não poderiam exercer¹⁴ – neste sentido, caberá referir que o legislador deverá incentivar o risco, podendo equacionar-se permitir às empresas, numa fase inicial, segundo determinadas condições e mesmo na ausência de lucro, fazer proveito dos benefícios¹⁵. No entanto, em sentido oposto, enfrentamos a questão de, através de incentivos a atividades *input*, estarmos a beneficiar entidades que, como mencionado, se encontram destinadas ao fracasso¹⁶. Para que tal não se verifique e atendendo a tudo o já referido, há então que determinar quais os benefícios a ser concedidos e, por consequência, as entidades que aí se podem enquadrar.

¹² V. ARGINELLI (2015), p. 19.

¹³ V. ARGINELLI (2015), p. 25.

¹⁴ V. ARGINELLI (2015), pp. 37-38.

¹⁵ V. ARGINELLI (2015), p. 38, «[...] otherwise they would effectively only benefit (or for the most part) medium-sized and large corporations that are profitable with regard to other projects».

¹⁶ V. ARGINELLI (2015), p. 25, «[...] some scholars consider input incentives potentially less efficient than output incentives due to the fact that they tend to benefit many projects that will never lead to any valuable result (not even in terms of spill-overs) [...]».