

OS INCENTIVOS FISCAIS ÀS EMPRESAS EM SEDE DE IRC: BREVES REFLEXÕES SOBRE OS BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO EM PORTUGAL

CORPORATE TAX INCENTIVES: A BRIEF REFLECTION ON TAX CREDITS TO INVESTMENT IN PORTUGAL

Ana Arromba Dinis¹; Liliana Ivone da Silva Pereira²

Resumo

O objetivo do presente trabalho é apresentar um estudo acerca dos benefícios fiscais ao investimento existentes em Portugal. Compreender a realidade destes benefícios fiscais constitui uma tarefa e uma ferramenta fundamentais no âmbito de uma necessária gestão fiscal eficiente por parte das empresas. Sendo certo que a carga fiscal das empresas é, nos dias de hoje, um fator muito importante quando analisamos a competitividade da economia portuguesa, a verdade é que existe uma proliferação de benefícios fiscais no sistema fiscal português, que é necessário discutir, nomeadamente, os seus fundamentos. E em particular, dos benefícios fiscais ao investimento, que diversos autores defendem como sendo fundamentais para a concorrência fiscal, já que são, sobretudo, uma medida de competitividade e um fator importante na decisão relacionada com a escolha do local de investimento. Pretende-se assim, fazer uma reflexão crítica sobre o papel e o impacto destes benefícios fiscais em Portugal. O presente artigo baseia-se na legislação em vigor em novembro de 2019.

PALAVRAS CHAVE: Benefícios fiscais ao investimento, Código Fiscal do Investimento, Estatuto dos Benefícios Fiscais, Despesa Fiscal.

Abstract

The aim of this paper is to present a study on tax credits to investment in Portugal. Understanding the reality of these tax benefits is a fundamental task and tool within the framework of the companies' efficient tax management. While it is true that corporate tax burden is, today, a very important factor when analysing the competitiveness of the Portuguese economy, it is also truth is that there is a proliferation of tax benefits in the Portuguese tax system, which details are necessary to discuss. And in particular, the tax credits on investment, which several authors argue that are fundamental to tax competition, as they are above all a measure of competitiveness and an important factor in the decision regarding the choice of the place of investment. Thus, it is intended to make a critical reflection on the role and impact of these tax benefits in Portugal. This article is based on Portuguese legislation in force in November 2019.

¹ adinis@ipca.pt; Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade, Escola Superior de Gestão – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

² lpereira@ipca.pt; Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade, Escola Superior de Gestão – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

KEYWORDS: Investment Tax Benefits to investment, Investment Tax Code, Tax Benefit Code, Tax Expense

1. INTRODUÇÃO

O sistema fiscal português está subjugado ao quadro constitucional, sendo que no n.º 1 do art.º 103º da Constituição da República Portuguesa (CRP)³, se encontra estabelecido que “*o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*”. Para satisfazer estas necessidades o Estado cobra impostos e estes têm de ser criados por lei, cfr. o n.º 2 no mesmo art.º da CRP.

Os impostos acompanham o evoluir do mundo e desde muito cedo os povos se habituaram a pagar impostos⁴. Em Portugal assiste-se em 1937 à criação do primeiro imposto permanente da nossa história, assinalando-se com este acontecimento o nascimento do Estado Fiscal Português⁵.

Primeiro, um imposto igual para todos e só mais tarde um imposto proporcional à sua riqueza ou ao seu rendimento⁶. O dever de pagar impostos constitui por isso uma das obrigações da moderna vida em sociedade⁷.

Por outro lado, a par do nascimento dos impostos foram criados muito cedo também desagravamentos, vantagens ou alívios fiscais ao não pagamento destes (Vasques, 2012).

Ao longo do século XX, e sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, a instrumentalização da Fiscalidade ao crescimento económico tornou-se prática comum, quer nos países desenvolvidos quer em países em vias de desenvolvimento, assumindo os benefícios fiscais, no plano interno, muitas das funções de proteção que no século XIX couberam, no plano externo, à política pautal (Vasques, 2012).

Mas foi nos anos sessenta que os benefícios fiscais se afirmaram à medida que o país abria as suas fronteiras ao exterior e se via obrigado a retirar as barreiras aduaneiras. E foi no final desta década que surgiu a ideia de codificar os esquemas de benefícios, projeto que se viria a concretizar apenas vinte anos mais tarde com a aprovação do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) de 1989.

A dispersão normativa, as consequentes dificuldades de fixação de critérios uniformes para a concessão de benefícios ao investimento, a constatação de que o benefício fiscal não é o único nem o melhor meio de fomentar o investimento e a produtividade bem como a constatação de que os benefícios de longa duração acabam por promover efeitos perversos de situações de favor e gestão menos cuidada, sem o total aproveitamento dos recursos disponíveis (Fernandes & Santos, 1990), conduziu-nos à necessidade de, através do Decreto-Lei n.º 485/88, de 30 de dezembro, revogar a maioria dos benefícios e isenções existentes.

A revisão de toda a panóplia de legislação fiscal avulsa e dispersa referente aos benefícios fiscais

³ Constituição da República Portuguesa instituída a 25 de Abril de 1974, atualmente na VII revisão constitucional [2005].

⁴ Conforme podemos ler em Ferreira (1989, p. 5), “Os impostos são fatalidade, facto histórico, acompanham o evoluir do mundo. Foram obrigação do vassalo ao suserano, do povo ao rei ou aos senhores, dos cidadãos ao Estado”.

⁵ Cfr. Vasques (2012, p. 14), “Assim, reunidas em Coimbra ao ano de 1387, as Cortes autorizavam que se lancem em todo o reino as sisas gerais, alargando ao todo do território as sisas que ao nível concelhio se cobravam, e de maneira irregular apenas, sobre o comércio de mercadorias. Autorizadas por um ano apenas, as sisas gerais logo degeneraram em imposto permanente, o primeiro imposto geral e permanente da nossa história, cobrado com fundamento no bem comum da nação, assinalando-se com isto o nascimento do estado Fiscal português”.

⁶ Ferreira (1989, p. 5), refere ainda que “(...) primeiro um imposto igual para todos, que se revelava assim degressivo em relação à riqueza ou rendimento de cada um – quem mais tinha menos pagava, percentualmente. Passou-se, a certa altura, a considerar que quem mais possuía, ou mais rendimentos auferia, mais imposto (proporcional) deveria pagar”.

⁷ Cfr. Vasques (2012, p. 11), “O dever de pagar impostos constitui, por isso uma das marcas distintivas mais fundas da moderna vida em sociedade, exprimindo o mais grave e controverso ato ablativo praticado pelo poder público sobre o património particular”.

num só documento tornou-se, de acordo com Barbot (1990, p. 19) “*um dos aspetos inovadores da reforma fiscal de 1989*”. No âmbito dessa reforma, surge o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, no seguimento da aprovação dos códigos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), da Contribuição Autárquica e do Imposto sobre Sucessões e Doações.

Esta compilação não evitou a manutenção e proliferação de benefícios fiscais constantes de diplomas extravagantes, que tanto assumem a forma dos antigos privilégios fiscais, que têm vindo a reclamar a sua inclusão nos Códigos (Martins, 2006).

No entanto, a esta reforma fiscal seguiu-se uma verdadeira contrarreforma fiscal dado que depois da limpeza de que foram alvo em 1988, com vista à aprovação do EBF, os benefícios fiscais voltaram a germinar como cogumelos no outono ao sabor dos mais diversificados e, por vezes, subtis lobbies. Em virtude da proliferação de regimes de favor, concretizados sobretudo em benefícios fiscais e do défice de execução das leis fiscais, podemos dizer que é atualmente, visível a existência entre nós de um verdadeiro “apartheid” fiscal (Nabais, 2015).

Como resultado, o nosso sistema fiscal é hoje uma complexa “*manta de retalhos*”. Isto suscita a questão de saber se existem regras para distinguir os casos nos quais as medidas fiscais são as mais apropriadas ou as mais eficazes para atingir determinados objetivos e os casos nos quais é conveniente utilizar, de preferência, medidas não fiscais.

Contudo, importa referir que os benefícios fiscais são justificados como políticas para encorajar certo tipo de comportamento considerado desejável ou certas atividades, sejam elas a favor de certo setor, região ou de caráter ambiental. Historicamente, o sistema fiscal tem sido utilizado para favorecer a realização de outros objetivos que não somente os financeiros, de obtenção de receitas. E na verdade, um sistema de incentivos ao investimento, bem projetado, pode ser uma das ferramentas mais valiosas da política económica.

Este trabalho pretende representar um contributo importante para o conhecimento dos benefícios fiscais ao investimento em Portugal, na medida em que tem como objetivo analisar, numa perspetiva crítica, o papel e o impacto destes benefícios fiscais em Portugal. Conforme salientamos supra, os benefícios fiscais podem representar um importante papel na economia, no sentido de favorecer certos comportamentos com vista ao investimento, à internacionalização, à capitalização, mas podem também constituir uma desigualdade ao favorecerem determinados contribuintes em detrimento de outros. Nesse sentido, é importante o estudo dos benefícios fiscais em geral, e em particular os benefícios fiscais ao investimento, particularmente na ótica da despesa fiscal, ou seja, da receita que deixa de ser arrecadada. Não existindo muitos trabalhos publicados que façam esta reflexão, consideramos que este trabalho dá um contributo no sentido de colmatar lacunas ao nível da investigação que faça uma reflexão sobre o peso da despesa fiscal dos benefícios fiscais ao investimento e Portugal. Note-se que recentemente o Governo português apresentou o relatório do Grupo de Trabalho para o Estudos dos Benefícios Fiscais sendo um dos objetivos deste Grupo proceder a uma avaliação individual dos benefícios fiscais em vigor tendo em conta os critérios que presidiram à sua criação. Neste relatório, entre outras conclusões, realça-se a necessidade de serem definidos princípios orientadores associados aos benefícios fiscais “*[o]s princípios orientadores são simples: transparência na criação de novos benefícios, monitorização eficaz da sua aplicação e avaliação rigorosa de acordo com o princípio da proporcionalidade*”⁸. Consideramos, pois, que o tema em estudo é de grande importância e atualidade.

⁸ “Os Benefícios Fiscais em Portugal: conceitos, metodologia e prática”, Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (criado especificamente para o efeito, de acordo com o Despacho n.º 4222/2018, de 26 de abril, do Gabinete do Ministro das Finanças), Maio de 2019, acedido em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=1448be63-5771-4fe2-96bb-489648338726>, p. 169.

2. BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO: BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Nos diversos estudos sobre cumprimento fiscal, muitos fatores têm sido considerados importantes, tal como o nível de rendimento, as taxas de imposto, as multas fiscais, as probabilidades de auditoria fiscal e, obviamente, os benefícios fiscais.

É certo que alguns autores têm identificado os benefícios fiscais como indutores de complexidade fiscal, e que o abuso de benefícios fiscais, de regulamentação e os regimes de exceção constituem incentivo à descoberta de novas vias de evasão fiscal, pelo que é consensual a necessidade da sua redução, como medida justificável em política fiscal, de forma a travar a fraude e evasão fiscal, bem como o desenvolvimento de metodologias para avaliar a sua eficácia (Mayburov & Ivanov, 2014 *appud* Rumina et al., 2015)⁹.

No entanto, não pode ser esquecido que para além da exigência do dever de pagar impostos, um sistema tributário não pode existir apenas para aumentar a receita fiscal, mas também para servir aos objetivos de políticas públicas (James & Edwards, 2008), e os benefícios fiscais podem aumentar a probabilidade de os contribuintes cumprirem voluntariamente.

Nesse sentido, para Graham (2007), o papel dos benefícios fiscais na competitividade fiscal é, pois, inegável, já que os incentivos fiscais são uma medida de competitividade e um fator importante na decisão relacionada com a escolha do local de investimento.

Também Zee, Stotsky e Ley (2002) consideram que os incentivos fiscais são uma característica proeminente de muitos códigos tributários dos países desenvolvidos e, sobretudo, uma ferramenta evidente e flexível para atração de investimento. De facto, os próprios benefícios fiscais são justificáveis em política fiscal. Dessa forma, além de promoverem a competitividade das empresas nacionais, a motivação mais importante para a concessão de benefícios fiscais reside no facto de estimularem o investimento em geral e, particularmente, o investimento direto estrangeiro (IDE). Não deve, evidentemente por isso, ser esquecido o papel da concorrência fiscal, desempenhada particularmente na transformação do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas. Nesse sentido, os autores consideram que há algumas formas de incentivos que são preferidas em relação a outras. Como regra, os incentivos fiscais que proporcionam uma recuperação mais rápida dos custos de investimento, por exemplo, os créditos fiscais, são mais económicos do que aqueles que envolvem a redução das taxas de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas.

A Tabela 1 apresenta outros estudos que justificam a importância de incentivos e benefícios fiscais nos sistemas fiscais.

Assim, focado principalmente na redução da taxa de tributação das empresas e com o objetivo de intensificar o apoio ao investimento, promovendo o crescimento sustentável, a criação de empregos e contribuindo para o fortalecimento da estrutura de capital, seguindo as tendências internacionais e a reforma do Código do IRC¹⁰, o Governo Português propôs em 2014 a promoção de uma revisão abrangente dos esquemas de benefícios para o investimento (e a capitalização).

Neste contexto, o Governo português considerou a revisão urgente do Código Fiscal do Investimento em Portugal e os seus objetivos foram especificamente a adaptação ao novo quadro legislativo europeu para os auxílios estatais para o período 2014-2020 e fortalecer os vários benefícios fiscais ao investimento.

⁹ Aliás, em Portugal, em 2019, foi publicado o Estudo sobre os Benefícios Fiscais, já anteriormente referidos, cujo objetivo foi a realização de uma análise aprofundada sobre os Benefícios Fiscais em vigor em Portugal, que permitisse a sua sistematização e a sua avaliação individual, tendo em conta os objetivos subjacentes à sua criação.

¹⁰ Pela Lei nº 2/2014, de 16 de janeiro.

Tabela 1 – Incentivos e Benefícios Fiscais nos Sistemas Fiscais

Estudos	País/Organização	Principais Conclusões
Slemrod (1990)	Estados Unidos da América (EUA)	A legislação fiscal tem um grande impacto na atratividade do investimento, especialmente em relação ao IDE, reconhecido como um fator importante no desenvolvimento económico dos países. Nesse sentido, muitos governos promoveram os seus países como locais de investimento e adotaram mecanismos para atrair investimentos diretos estrangeiros, especialmente incentivos fiscais ao investimento.
UNCTAD/ITE/IPC (2000)	Organização das Nações Unidas (ONU)	Para países que oferecem aos investidores a mesma estrutura fiscal, os incentivos fiscais podem fazer a diferença. Portanto, promover a competitividade das empresas nacionais, estimular o investimento em geral para atrair investimentos estrangeiros diretos, é a motivação mais importante para a concessão de benefícios fiscais.
Sanches (2010)	Portugal	Os benefícios fiscais são medidas excecionais impostas para a proteção de interesses públicos fiscais extra relevantes, superiores ao próprio imposto. A lei fiscal está sempre cheia de várias pequenas exceções, regimes especiais, benefícios fiscais que quase sempre escapam à perceção da maioria dos contribuintes. Muitas vezes isso acontece por falta de divulgação.
Alexander & Organ (2015)	EUA	Este é o tempo ideal para as empresas procurarem incentivos fiscais.
Swank (2016)	EUA	Existe, de facto, uma competição por investimentos e um jogo competitivo de impostos.

Fonte: Elaboração própria

3. OS BENEFÍCIOS FISCAIS ENQUANTO DESPESA FISCAL

Os benefícios fiscais integram-se nas chamadas “despesas fiscais”, representando um dispêndio concedido pelo Estado, através da redução do imposto a pagar, o que se traduz numa verdadeira despesa pública feita através do sistema fiscal.

Gomes (1991) define gastos ou despesas fiscais como as perdas de ingressos fiscais decorrentes da existência de benefícios fiscais excecionais, relativos a situações sujeitas a tributação, e que equivalem a subsídios diretos em dinheiro.

Para Martins (2006), economicamente a despesa fiscal corresponde a um sacrifício, ao dispêndio de recursos que *ab initio* pertenceriam ao Estado, mas que em resultado de opções extrafiscais são retidos pelos contribuintes, que passam, assim, a participar dos compromissos públicos, ou seja, corresponde a um dispêndio virtual de recursos originariamente pertencentes ao Estado. Juridicamente para o autor a despesa fiscal corresponde ao enunciado, estimativo ou limitativo, das situações de renúncia de receitas tributárias, que seriam arrecadadas pelo Estado em função do conteúdo do núcleo essencial da tributação estabelecido. A mencionada renúncia está na base de um incentivo concedido aos contribuintes, pessoas singulares e coletivas.

Para Pereira (2011), pela sua natureza substantiva, as despesas fiscais devem ser contabilizadas e objeto dos mesmos controlos que as despesas diretas e que as receitas, razão pela qual se tem vindo a observar a crescente preocupação de vários países em elaborar orçamentos de despesas fiscais. É que tratando-se de receitas que deixam de ser arrecadadas, assentes em vantagens fiscais concedidas aos contribuintes com fundamentos extrafiscais, esta orçamentação deverá permitir,

por um lado, estabelecer uma previsão anual do custo dos benefícios fiscais concedidos, por outro, avaliar com rigor e sentido crítico os benefícios fiscais concedidos, pelo confronto entre a despesa fiscal envolvida e os resultados (extrafiscais) que se pretende alcançar com tais desagrvamentos.

No nosso ordenamento jurídico, a CRP no seu art. 106º, n.º 3, al. g), estabelece a obrigatoriedade de a proposta do Orçamento do Estado ser acompanhada de relatórios sobre benefícios fiscais e a estimativa de receita cessante. Por sua vez, a Lei de Enquadramento Orçamental¹¹, prevê no seu art. 15º, que as receitas orçamentais a incluir no orçamento são inscritas depois de abatidas as receitas cessantes em virtude de benefícios tributários, O art. 37º, n.º 3, al. j) da mesma Lei, prevê que o Orçamento é acompanhado pelos seguintes elementos informativos, nomeadamente: *Benefícios tributários, estimativas de receitas cessantes, sua justificação económica e social e, bem assim, a identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação.*

A Lei Geral Tributária, no art. 14º, n.º 3, prevê que “a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objetivos e da prévia quantificação da despesa fiscal”, daí que o Governo tenha de fundamentar a criação dos benefícios fiscais e os seus objetivos.

Aliás, não se concebe um benefício fiscal que não seja um meio de atingir um fim assumido de valor hierarquicamente superior ao da igualdade de todos os contribuintes (Freitas Pereira, 2016).

Não podemos esquecer, seguindo Gomes (1991), que os benefícios fiscais sendo excecionais e tendo finalidade extrafiscal derrogam os princípios da generalidade, da igualdade e da capacidade contributiva, ou, se quisermos, afrontam em certa medida a justiça fiscal, e a respetiva legitimidade dependerá, como vimos, da sua utilização estrita, ao serviço de interesses públicos constitucionalmente relevantes que se configuram superiores aos interesses prosseguidos pela própria tributação-regra que impedem.

Analisemos, pois, a evolução da despesa fiscal em Portugal.

Tabela 2 – Despesa Fiscal

Imposto	Despesa fiscal em valor absoluto (em milhões de euros)				VH (%)		
	2016	2017	2018(a)	2019(b)	2017/2016	2018(e)/2017	2019(p)/2018(e)
Impostos sobre o rendimento	1 631,8	1 976,1	2 113,2	2 160,9	21,1	6,9	2,3
Impostos sobre a produção e importações	7 905,2	9 439,8	9 329,0	9 596,4	19,4	-1,2	2,9
Despesa fiscal	9 537,0	11 415,9	11 442,2	11 757,3	19,7	0,2	2,8

(e) – estimativa; (p) – previsão

Fonte: Adaptado de RELATÓRIO OE2019 (Ministério das Finanças): Direção Geral do Orçamento <https://www.dgo.pt/>

Como se pode analisar da tabela 2, estima-se que, entre 2016 e 2019, a despesa fiscal do Estado aumente 2.220 milhões de euros, representando um acréscimo de 23,3%.

Na tabela seguinte analisaremos a despesa fiscal do Estado em sede de IRC face à execução de IRC.

¹¹ Aprovado pela Lei n.º 15/2015, de 11 de setembro.

Tabela 3 – Despesa fiscal de IRC – Portugal (2010-2018) – EUR

Ano	2010	2012	2014	2016	2018
Receita de IRC (execução acumulada)	4.591.600.000,00	4.280.529.545,40	4.519.129.140,40	5.228.314.674,86	6.339.183.453,11
Despesa fiscal (IRC)	1.370.396.345,16	887.941.488,95	1.027.762.678,23	831.179.804,04	910.566.246,15
Despesa fiscal (IRC)/Receita de IRC (execução acumulada) (%)	29,8%	20,7%	22,7%	15,9%	14,4%

Fonte: Adaptado AT/Minis. Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>; Direção Geral do Orçamento <https://www.dgo.pt/execucaoorcamental/>

É possível observar na tabela 3 que a despesa fiscal do Estado em IRC após o ano 2014 atingiu um valor superior a 1.000 milhões de euros, ficando ainda longe dos valores do ano 2010. Evidentemente que tal se deve, principalmente, à publicação do novo Código Fiscal do Investimento, à concessão de benefícios fiscais ao investimento às empresas, concedidos na tentativa de incentivar o investimento e a consequente criação de postos de trabalho de forma a ultrapassar a grave crise económica e financeira, após o ano 2013. Veja-se que após o ano 2016 existiu uma quebra na despesa fiscal de IRC, passando a despesa de 22,7% para 15,9% da receita de IRC, mas paralelamente, a execução da receita de IRC aumentou para mais de 5.200 milhões de euros (valor superior aos 4.519 milhões do ano 2014), atingindo um valor superior a 6.300 milhões de euros em 2018 (ano em que a despesa fiscal de IRC aumentou para 910 milhões de euros).

4. BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO EM PORTUGAL

Por definição, um benefício fiscal envolve uma vantagem ou simplesmente um corte de impostos no sistema normal. Pode assumir a forma de isenção, redução de taxas, deduções à matéria coletável e à coleta, depreciação e amortizações e outras medidas fiscais dessa natureza, atendendo ao disposto no art.º 2.º do EBF, que reforça que os benefícios fiscais são considerados medidas excecionais impostas para a proteção de interesses públicos fiscais extra relevantes, superiores ao próprio imposto.

A lei tributária concede exceionalmente certos benefícios fiscais aos contribuintes para que não fiquem sujeitos à obrigação de tributação, embora sobre eles pendam suposições verdadeiras que afetam a aparência da obrigação tributária¹². Na verdade, para Sanches (2010) os benefícios fiscais são, pois, exceções que estilhaçam a lógica interna do sistema e os princípios de oneração, tratando-se de um conjunto de “contra normas” (normas excecionais) que o contribuinte normal percebe mal, mas que lhe transmitem a noção (exata) de que as leis fiscais são injustas.

Como analisámos anteriormente, embora o abuso de benefícios fiscais, regulamentos e regimes de exceção sejam, em princípio, fonte de complexidade e constituam frequentemente um incentivo para descobrir novas maneiras de evasão fiscal, os próprios benefícios são justificados como políticas para incentivar certos tipos de comportamento ou atividades mais desejáveis, nomeadamente o investimento.

¹² De acordo com Sousa (2013), não podemos confundir isenção com não sujeição, uma vez que a isenção significa que se está “sob” a incidência do imposto, mas que o contribuinte não tem obrigação de pagá-lo (está isento), por via do benefício fiscal.

Por esse motivo, desde muito cedo, Portugal considerou no seu sistema fiscal incentivos fiscais, especificamente benefícios fiscais ao investimento, que se traduziam genericamente em deduções na coleta de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas. E tal sempre foi visto com grande expectativa, e atualmente com uma força maior. Fazamos, pois, uma breve análise sobre a evolução desses benefícios.

Em 1972, pela Lei n.º 3/72, de 22 de maio, foram estabelecidos objetivos da política industrial e já havia uma preocupação com a promoção industrial, com base na criação de benefícios, que se refletiam na alocação de incentivos fiscais para instalação, expansão, reorganização ou conversão de unidades industriais, entre outras. Em particular, foi permitida uma dedução total ou parcial do valor dos investimentos (em equipamentos de capital que resultaram em novos processos de fabricação, redução de custos ou melhoria da qualidade dos produtos manufaturados) na base tributável da Contribuição Industrial nos três anos seguintes ao investimento.

Ao longo do tempo, foram publicados vários benefícios fiscais, por exemplo, pelo Decreto-Lei n.º 132/86¹³, cujo foco era o facto de que um sistema de incentivos ao investimento, bem projetado, poderia ser uma das ferramentas mais valiosas da política económica. Foi enfatizado, acima de tudo, a integração de diversos incentivos fiscais e financeiros no mesmo sistema, para aumentar a sua força.

Por esse motivo, em 1986, com o Decreto-Lei n.º 197-C/86, de 18 de julho¹⁴, surgiu um incentivo completamente novo, que concedia um “desconto às empresas”, para abater à Contribuição Industrial (imposto que tributava o rendimento das pessoas coletivas antes de 1989), igual a uma certa percentagem do investimento feito pelas empresas. Por outras palavras, um crédito fiscal abatido ao imposto que as empresas teriam de pagar, o chamado crédito fiscal por investimento. Já existia na época, como declarado no preâmbulo do referido diploma, um aviso para a criação de um sistema de incentivos para escapar às características de sistemas de incentivos “mais sofisticados”, que não eram considerados os melhores.

O crédito fiscal por investimento permitiu, então, que as empresas calculassem os incentivos fiscais, simplesmente usando um modelo de declaração de autoavaliação da Contribuição Industrial e adicionando-lhe uma declaração especial para justificar os bens objeto do investimento, justificando a exigência de afetação e indispensabilidade e mostrando que foi correto o recurso ao crédito fiscal por investimento, apenas para respeitar, em particular, a sua aplicação em anos sucessivos - o crédito fiscal por investimento poderia ser distribuído por cinco anos. Não havia, portanto, espaço para estudos administrativos de entrelaçamento ou estimativas precisas. O crédito fiscal por investimento como incentivo fiscal foi considerado, portanto, fácil e simples. O crédito fiscal por investimento era tão forte que, em 1987, com a publicação do Decreto-Lei n.º 161/87, de 6 de abril, a sua importância foi reforçada e o crédito fiscal chegou a dobrar.

Mesmo com a publicação do Código do IRC, em 1988, pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro¹⁵ e do Estatuto dos Benefícios Fiscais, pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, em 1989, o crédito fiscal por investimento foi mantido por mais cinco anos, desde que os investimentos fossem concluídos até o final de 1989.

Em 1997 constatou-se que a participação das empresas portuguesas no esforço mundial de Investigação e Desenvolvimento Científico (I&D) era muito baixa, pelo que era urgente que fossem encontradas medidas para apoiar e incentivar essa atividade. Portugal criou então um crédito fiscal para investimento em I&D, pelo Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de outubro, que era permitido deduzir à coleta de IRC até ao terceiro exercício seguinte ao da concretização do investimento.

No que diz respeito a esta temática, no Direito Fiscal português ocorreram outras mudanças, republicações e revogações, e houve muitas novas publicações até 2014, ano em que o novo¹⁶ Código Fiscal do Investimento (CFI) foi publicado, pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.

¹³ Revoga o Decreto-Lei n.º 194/80, corrigindo e aprimorando o Sistema Integrado de Incentivos a Investimentos (SIII).

¹⁴ Revogou a Lei n.º 3/72 e revogou parcialmente o Decreto-Lei n.º 132/86, mantendo ainda em vigor alguns de seus artigos

¹⁵ Que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1989.

O CFI estabelece: a) Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo (BCIP); b) Regime fiscal de apoio ao investimento (RFAI); c) Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE II) e d) Dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR). Todos estes incentivos fiscais para investimento se traduzem em deduções à coleta de IRC.

Abordamos brevemente cada um desses benefícios, que serão o foco do nosso trabalho. Considerando a extensão que é permitida ao presente trabalho, serão apresentados os aspetos essenciais de cada benefício fiscal ao investimento, não podendo ser feita uma apresentação exaustiva. Por outro lado, embora consideremos a relevância da apresentação de exemplos práticos, a dimensão do artigo não nos permite complementar a nossa abordagem com essa exemplificação que apenas seria útil e adequada se pudessem ser apresentados vários exemplos de aplicação dos diferentes benefícios e considerando as diferentes variáveis que podem influenciar a sua aplicação a casos concretos. Como veremos, dada sua grande importância, apresentam uma mudança substancial em relação à legislação anterior, em particular no que se refere à percentagem de crédito fiscal bem como ao tempo em que é possível acumular a dedução fiscal.

4.1. Benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo (BCIP)

Este benefício encontra-se enquadrado nos artigos 2.º a 21.º do CFI. No regime dos BCIP, os benefícios fiscais podem ser concedidos contratualmente (mediante candidatura) aos Projetos de Investimento, de pelo menos 3 milhões de Euros.

Os setores de atividade elegíveis encontram-se previstos no art.º 2.º, n.º 2 do CFI e os respetivos códigos de atividade económica (CAE) foram aprovados pela Portaria n.º 282/2014, de 30 de dezembro¹⁷.

Os Projetos de Investimento devem demonstrar que possuem viabilidade técnica, económica e financeira, propiciam a criação ou manutenção de empregos e preenchem pelo menos uma das seguintes condições: serem considerados relevantes para o desenvolvimento estratégico da economia portuguesa ou serem relevantes para a redução das assimetrias regionais ou contribuírem para impulsionar a inovação tecnológica e a pesquisa científica nacional para melhorar o meio ambiente ou melhorarem a competitividade e a eficiência da produção. Entre outros, a cada Projeto de Investimento pode ser concedido um benefício fiscal, que resulta num crédito fiscal, determinado com base na aplicação de uma percentagem entre 10% e 25% das aplicações relevantes do investimento¹⁸.

¹⁶ Ao contrário do “Antigo” Código Fiscal ao Investimento, publicado pelo Decreto-Lei nº 249/2009, de 23 de setembro, republicado pelo Decreto-Lei nº 82/2013, de 17 de julho, e alterado pela Lei nº 83-C/2013, de 31 de dezembro, que procedeu, especialmente ao regulamento dos benefícios fiscais contratuais e dos benefícios fiscais à internacionalização.

¹⁷ Trata-se dos seguintes setores/CAE: e são os seguintes: indústrias extrativas - divisões 05 a 09; indústrias transformadoras - divisões 10 a 33; alojamento - divisão 55; restauração e similares - divisão 56; atividades de edição - divisão 58; atividades cinematográficas, de vídeo e de produção de programas de televisão - grupo 591; consultoria e programação informática e atividades relacionadas - divisão 62; atividades de processamento de dados, domiciliação de informação e atividades relacionadas e portais Web - grupo 631; atividades de investigação científica e de desenvolvimento - divisão 72; atividades com interesse para o turismo - subclasses 77210, 90040, 91041, 91042, 93110, 93210, 93292, 93293 e 96040; atividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas - classes 82110 e 82910.

¹⁸ As aplicações relevantes estão previstas no art.º 11.º do CFI, considerando-se as seguintes: a) ativos fixos tangíveis afetos à realização do projeto (com exceção de terrenos que não se incluam em projetos do setor da indústria extrativa, destinados à exploração de concessões minerais, águas de mesa e medicinais, pedreiras, barreiras e areeiros; edifícios e outras construções não diretamente ligados ao processo produtivo ou às atividades administrativas essenciais; viaturas ligeiras ou mistas; outro material de transporte no valor que ultrapasse 20% do total das aplicações relevantes; mobiliário e artigos de conforto ou decoração, salvo equipamento hoteleiro afeto a exploração turística; equipamentos sociais; outros bens de investimento que não sejam afetos à exploração da empresa, salvo equipamentos produtivos destinados à utilização, para fins económicos, dos resíduos resultantes do processo de transformação produtiva ou de consumo em Portugal, desde que de reconhecido interesse industrial e ambiental); b) ativos intangíveis, constituídos por despesas com transferência de tecnologia, nomeadamente através da aquisição de direitos de patentes, licenças, «know-how» ou conhecimentos técnicos não protegidos por patente.

Mais ainda, e tal como define o artigo 13.º do CFI, os benefícios fiscais contratuais relativos às aplicações relevantes do projeto discriminadas no respetivo contrato não são cumuláveis, com quaisquer outros benefícios fiscais da mesma natureza relativamente às mesmas aplicações relevantes, incluindo os benefícios fiscais de natureza não contratual, previstos neste ou noutros diplomas legais¹⁹. Os benefícios fiscais relativos ao BCIP devem ainda respeitar os limites máximos aplicáveis aos auxílios com finalidade regional em vigor na região na qual o investimento seja efetuado, nos termos do artigo 43.º do CFI.

A dedução à coleta do IRC tem algumas limitações. No caso de novas empresas, a dedução anual pode corresponder à coleta total do IRC calculada para cada período fiscal. No caso de Projetos de empresas existentes, a dedução anual máxima não pode exceder o valor maior de entre 25% do benefício fiscal total concedido ou 50% da coleta de IRC calculada para cada período fiscal.

De acordo com o BCIP, quando a dedução não puder ser abatida totalmente, os benefícios fiscais podem ser reportados por até 10 anos a partir da conclusão do Projeto de Investimento. As empresas também devem manter o investimento durante pelo menos 3 anos (no caso de micro, pequenas e médias empresas certificadas) a 5 anos (grandes empresas), a partir da data de conclusão do Projeto de Investimento.

4.2. Regime fiscal de apoio ao investimento (RFAI)

O RFAI é um benefício fiscal de aplicação automática, com limite regional (segundo as mesmas regras que o BCIP, no que se refere à exclusividade dos benefícios)²⁰, que se encontra enquadrado nos artigos 22.º a 26.º do CFI. As empresas não precisam de um reconhecimento prévio relacionado com um Projeto de Investimento, nem uma autorização da Autoridade Tributária ou de outras entidades. No entanto, apenas as entidades com códigos de atividade definidos legalmente pelo governo e com outros requisitos de qualificação legal podem tirar proveito deste benefício fiscal²¹.

O RFAI consiste na concessão de um crédito fiscal, no caso de investimentos em regiões elegíveis, de 25% das aplicações relevantes²², para investimentos até 15.000.000 euros ou 10% das aplicações relevantes para a parte do investimento que exceda a quantia de 15.000.000 euros.

A dedução à coleta de IRC tem algumas limitações: no caso de investimentos realizados no período de tributação em que se inicia a atividade e nos dois períodos de tributação seguintes, exceto quando a empresa resultar de cisão, a dedução pode ir até ao limite da coleta total de IRC determinada em cada um desses períodos de tributação; nos outros casos, pode ir até ao limite de 50% da coleta de IRC, determinada em cada período.

¹⁹ Por exemplo, se existir um apoio financeiro atribuído a um sujeito passivo no âmbito do Portugal 2020, apenas o montante máximo que (eventualmente) não irá ser reembolsável deve ser considerado no cálculo do referido limite máximo, a par dos benefícios fiscais que o sujeito passivo pretende usufruir. Ver mais em: Informação vinculativa Processo 2016 000717, com Despacho concordante da Diretora-Geral, de 2017-07-04

²⁰ Idem

²¹ O RFAI é aplicável aos sujeitos passivos de IRC que exerçam uma atividade nos setores especificamente previstos no n.º 2 do art.º 2.º do CFI (ou seja, os mesmos que estão definidos para os BCIP – art. 2.º, n.º 2 do CFI e Portaria n.º 282/2014, de 30 de dezembro), com exceção das atividades excluídas do âmbito sectorial de aplicação das orientações relativas aos auxílios com finalidade regional para o período 2014-2020 (OAR) e do Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC).

²² Consideram-se aplicações relevantes no âmbito do RFAI, nos termos do art. 22.º, n.º 2 do CFI, os investimentos nos seguintes ativos, desde que afetos à exploração da empresa: a) ativos fixos tangíveis, adquiridos em estado de novo (com exceção de terrenos, salvo no caso de se destinarem à exploração de concessões mineiras, águas minerais naturais e de nascente, pedreiras, barreiros e areiros em investimentos na indústria extrativa; construção, aquisição, reparação e ampliação de quaisquer edifícios, salvo se forem instalações fabris ou afetos a atividades turísticas, de produção de audiovisual ou administrativas; viaturas ligeiras de passageiros ou mistas; mobiliário e artigos de conforto ou decoração, salvo equipamento hoteleiro afeto a exploração turística; equipamentos sociais; outros bens de investimento que não estejam afetos à exploração da empresa); b) ativos intangíveis, constituídos por despesas com transferência de tecnologia, nomeadamente através da aquisição de direitos de patentes, licenças, «know-how» ou conhecimentos técnicos não protegidos por patente.

Como o BCIP, os benefícios fiscais no âmbito do RFAI podem ser concedidos por até 10 anos, quando a dedução não puder ser feita na totalidade. As empresas são obrigadas a manter o investimento por pelo menos 3 anos (micro, pequenas e médias empresas certificadas) a 5 anos (grandes empresas).

4.3. Dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR)

A DLRR é um sistema de incentivos fiscais para investimentos a favor de micro, pequenas e médias empresas cujo enquadramento resulta dos artigos 27.º a 34.º do CFI. As empresas podem deduzir à coleta de IRC até 10% dos lucros acumulados que são reinvestidos em aplicações consideradas relevantes²³. A dedução com a DLRR é feita até ao limite de 25% da coleta de IRC (no caso das micro, pequenas e médias empresas certificadas, até à concorrência de 50% da coleta do IRC.)

O investimento deve ocorrer no período de três anos a partir do final do período correspondente ao apuramento do IRC e as empresas devem mantê-lo por um período mínimo de 5 anos e proceder à constituição, no balanço patrimonial, de uma reserva especial, equivalente ao valor dos lucros retidos e reinvestidos. A DLRR é cumulativa com o RFAI ou o BCIP, desde que se cumpram os requisitos estabelecidos no CFI, nomeadamente no que se refere à não cumulação de benefícios relativamente às mesmas aplicações relevantes, sendo-lhe aplicável as mesmas regras do BCIP e do RFAI²⁴.

4.4. Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE II)

O SIFIDE II é um sistema de incentivos previsto nos artigos 35.º a 42.º do CFI. Por candidatura, o SIFIDE II permite deduzir à coleta de IRC e até ao limite da coleta total, um montante calculado com base no valor correspondente aos custos elegíveis em despesas de investigação e desenvolvimento (I&D)²⁵, numa dupla percentagem. Uma taxa base correspondente a 32,5% da despesa incorrida naquele período e uma taxa incremental de 50% do aumento da despesa nesse período em comparação com a média aritmética simples dos dois anos anteriores, até 1,5 milhões de euros.

²³ As aplicações relevantes para efeitos da DLRR estão definidas no art.º 30.º do CFI, considerando-se como tais os ativos fixos tangíveis, adquiridos em estado de novo, com exceção de: terrenos, salvo no caso de se destinarem à exploração de concessões mineiras, águas minerais naturais e de nascente, pedreiras, barreiros e areiros em projetos de indústria extrativa; construção, aquisição, reparação e ampliação de quaisquer edifícios, salvo quando afetos a atividades produtivas ou administrativas; viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, salvo quando afetas à exploração de serviço público de transportes ou destinadas a serem alugadas no exercício da atividade normal do sujeito passivo, barcos de recreio e aeronaves de turismo; artigos de conforto ou decoração, salvo equipamento hoteleiro afeto a exploração turística; ativos afetos a atividades no âmbito de acordos de concessão ou de parceria público-privada celebrados com entidades do setor público.

²⁴ Idem

²⁵ Nos termos do n.º 1 do art.º 37.º do CFI, consideram-se dedutíveis as seguintes categorias de despesas, desde que se refiram a atividades de investigação e desenvolvimento: aquisições de ativos fixos tangíveis, à exceção de edifícios e terrenos, desde que criados ou adquiridos em estado novo e na proporção da sua afetação à realização de atividades de investigação e desenvolvimento; despesas com pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações, diretamente envolvido em tarefas de investigação e desenvolvimento; despesas com a participação de dirigentes e quadros na gestão de instituições de investigação e desenvolvimento; despesas de funcionamento, até ao máximo de 55% das despesas com o pessoal com habilitações literárias mínimas do nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações diretamente envolvido em tarefas de investigação e desenvolvimento contabilizadas a título de remunerações, ordenados ou salários, respeitantes ao exercício; despesas relativas à contratação de atividades de investigação e desenvolvimento junto de entidades públicas ou beneficiárias do estatuto de utilidade pública ou de entidades cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento seja reconhecida nos termos do artigo 37.º-A; participação no capital de instituições de investigação e desenvolvimento, no capital de fundos de investimento, públicos ou privados, que tenham como objeto o financiamento de empresas dedicadas sobretudo a investigação e desenvolvimento e que desenvolvam projetos reconhecidos nos termos do artigo 37.º-A; custos com registo e manutenção de patentes; despesas com a aquisição de patentes que sejam predominantemente destinadas à realização de atividades de investigação e desenvolvimento; despesas com auditorias à investigação e desenvolvimento; despesas com ações de demonstração que decorram de projetos de investigação e desenvolvimento apoiados.

O SIFIDE II considera como ‘despesas de investigação’, aqueles gastos com aquisição de novos conhecimentos científicos ou técnicos e ‘despesas de desenvolvimento’, aqueles relacionados com a exploração dos resultados de investigação ou outros conhecimentos científicos ou técnicos, a fim de descobrir ou melhorar substancialmente matérias-primas, produtos, serviços ou processos de fabricação. As despesas que por falta de coleta de IRC não possam ser deduzidas no ano podem ser deduzidos até ao oitavo ano seguinte.

A Tabela 4 indica os dados sobre a evolução dos benefícios fiscais ao investimento em Portugal (2010-2018).

Tabela 4 - Benefícios fiscais ao investimento – Portugal (2010-2018) – EUR/%

Ano	2010	2012	2014	2016	2018
Benefícios fiscais ao investimento (total)	155.919.119,77	164.085.475,96	363.443.832,46	319.143.228,55	423.675.256,42
BCIP	35.329.425,59	40.053.793,34	29.519.500,75	18.438.554,37	29.331.737,67
BCIP/ Benefícios fiscais ao investimento (%)	22.66%	24.41%	8.12%	5.78%	6.92%
RFAI	37.495.149,31	34.457.698,19	118.713.446,22	133.314.079,41	165.433.565,64
RFAI/ Benefícios fiscais ao investimento (%)	24.05%	21.00%	32.66%	41.77%	39.05%
DLRR	51.613,71	-	46.872.368,39	49.759.083,31	77.787.666,11
DLRR/ Benefícios fiscais ao investimento (%)	0.03%	-	12.90%	15.59%	18.36%
SIFIDE II	82.651.566,01	79.440.086,93	85.073.305,56	84.700.686,99	135.747.115,43
SIFIDE II/ Benefícios fiscais ao investimento (%)	53.01%	48.41%	23.41%	26.54%	32.04%
Benefícios fiscais ao investimento (CFI) %	99.75%	99.11%	77.09%	89.68%	96.37%

Fonte: Adaptado de: Síntese da Execução Orçamental: <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental>; Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

É possível analisar na tabela 4 que as deduções com maior impacto são as associadas ao RFAI, que em 2014 já representavam mais de 118 milhões de euros (correspondendo a quase 33% do total dos benefícios fiscais ao investimento em Portugal), e em 2018 atingiram o valor de 165 milhões de euros (mais de 39% do total dos benefícios fiscais ao investimento); e ao SIFIDE II, representando em 2014 mais de 85 milhões de euros (quase 24% do total dos benefícios fiscais ao investimento) e em 2018, mais de 135 milhões de euros (correspondendo a mais de 32% do total dos benefícios fiscais ao investimento em Portugal). Em relação ao BCIP, sofre uma redução após 2012, cifrando-se acima dos 29 milhões de euros em 2018. O benefício fiscal que apresenta maior crescimento é a DLRR, que representa no total dos benefícios fiscais ao investimento, em 2014

um valor superior a 46 milhões de euros (quase 13% do total dos benefícios fiscais ao investimento), e em 2018, quase que duplica o seu valor, para mais de 77 milhões de euros (correspondendo a mais de 18% do total dos benefícios fiscais ao investimento).

De referir ainda que, do total dos benefícios fiscais ao investimento, com exceção do ano 2014, ano em que a percentagem diminuiu consideravelmente, face aos anos anteriores, os benefícios fiscais em análise neste estudo foram sempre muito próximos de 100%, atingindo em 2018 a percentagem de 96.37% dos benefícios fiscais totais concedidos ao investimento.

Na tabela 5 apresentamos o peso dos benefícios fiscais ao investimento na receita fiscal de IRC.

Tabela 5 - Benefícios fiscais ao investimento e % da receita fiscal de IRC – Portugal (2010-2018) – EUR

Ano	2010	2012	2014	2016	2018
Receita de IRC (execução acumulada)	4.591.600.000,00	4.280.529.545,40	4.519.129.140,40	5.228.314.674,86	6.339.183.453,11
Benefícios fiscais ao investimento/ /Receita de IRC (execução acumulada) (%)	3.40%	3.83%	8.04%	6.10%	6.68%

Fonte: Adaptado de: Síntese da Execução Orçamental: <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental>; Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

Como se pode observar na tabela 5, destacamos sobretudo o facto de que os benefícios fiscais ao investimento têm vindo a crescer, representando em 2018 quase 7% da receita fiscal de IRC (face aos 3.4% em 2010).

Tabela 6- Benefícios fiscais ao investimento e peso na despesa fiscal de IRC – Portugal (2010-2018) – EUR

Ano	2010	2012	2014	2016	2018
Despesa fiscal (IRC)	1.370.396.345,16	887.941.488,95	1.027.762.678,23	831.179.804,04	910.566.246,15
BCIP/ Despesa fiscal (IRC) (%)	2.58%	4.51%	2.87%	2.22%	3.22%
RFAI/Despesa fiscal (IRC) (%)	2.74%	3.88%	11.55%	16.04%	18.17%
DLRR/ Despesa fiscal (IRC) (%)	0.004%	-	4.56%	5.99%	8.54%
SIFIDE/ Despesa fiscal (IRC) (%)	6.03%	8.95%	8.28%	10.19%	14.91%
Benefícios fiscais ao investimento/ /Despesa fiscal (IRC) (%)	11.38%	18.48%	35.36%	38.40%	46.53%

Fonte: Adaptado de: Síntese da Execução Orçamental: <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental>; Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

É possível observar na tabela 6, também no seguimento das tabelas anteriores, que as deduções em 2014 com maior impacto são as associadas ao RFAI, que representava mais de 11% da despesa

fiscal de IRC; e ao SIFIDE, que representavam mais de 8%. Em 2018, o RFAI passou a representar mais de 18% da despesa fiscal em IRC, seguido do SIFIDE, representando perto de 15%.

Destacamos sobretudo o facto de que desde 2014 os benefícios fiscais ao investimento têm vindo a crescer. Mais ainda, se considerarmos que o valor total das deduções à receita do IRC está associado a uma percentagem significativa de benefícios fiscais ao investimento (em 2018, mais de 46%), percebemos claramente que o impacto destes benefícios é muito forte. Sobretudo, levando em consideração também o prazo mínimo para que as empresas mantenham os equipamentos e projetos em Portugal, refletir-se-ão, necessariamente no aumento do investimento em Portugal.

Para destacarmos ainda mais a importância destes benefícios fiscais, apresentamos de seguida o nº de entidades beneficiárias, no período de 2010 a 2018.

Tabela 7 - Benefícios fiscais ao investimento – Portugal (2010-2018) – nº de entidades beneficiárias

Ano	2010	2012	2014	2016	2018	2010-2018 (var)
BCIP	25	34	199	22	21	-4
RFAI	183	317	1.682	1.877	2.204	2.021
DLRR	4	-	3.912	4.111	6.136	6.132
SIFIDE II	446	638	781	835	974	528
Total de entidades	658	989	6.574	6.845	9.335	8.677

Fonte: Adaptado de: Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

Da análise da tabela 7 é possível constatar que a variação de benefícios fiscais ao investimento é substancial, e que desde 2010 o número de entidades beneficiárias subiu de 658 para 9.335, o que representa um aumento de 8.677 entidades a usufruírem deste tipo de benefícios. Aumentaram consideravelmente o número de entidades beneficiárias da DLRR, bem como as do RFAI, que se cifraram, respetivamente, em 2018, em 6.136 e 2.204.

Reforçando essa leitura apresentamos de seguida a taxa de investimento em Portugal, no período de 2010 a 2017.

Tabela 8 – Taxa de Investimento em Portugal (2010-2017) – empresas não financeiras (dimensão/%)

Ano	2010	2012	2014	2016	2017
PME	21.5%	13.7%	16.6%	19.6%	20.5%
Grandes empresas	21.7%	16.2%	17.3%	10.5%	19.5%
Total	21.6%	14.7%	16.9%	19.2%	20.1%

Fonte: Adaptado de: INE/Pordata (FFMS): <http://www.pordata.pt/>

Podemos constatar, da análise da tabela 8, que em 2017 foi possível atingir a taxa de investimento de 20%, já muito próxima da percentagem de 2010 (quase 22%), após a queda que se acentuou com a crise económica. Verifica-se, pois, que o nível de investimento tem vindo a subir em Portugal. E mais ainda junto das PME, que apresentam uma taxa próxima dos 21%, ligeiramente mais elevada que a das grandes empresas, que ainda assim, após a baixa na percentagem de quase 11%, em 2016, ascendeu a quase 20% em 2017.

De igual modo, na tabela 8 é possível observar-se o investimento em I&D em Portugal.

Tabela 9 – Investimento em I&D em Portugal (2010-2017)

Ano	2010	2012	2014	2016	2017
Investimento das empresas em atividades de I&D (milhares EUR)	1.266.296,10	1.153.332,20	1.035.966,20	1.156.466,10	1.303.484,0
Pessoal afeto a I&D (empresas/ equivalente a tempo integral)	14.036,30	15.667,90	17.347,80	19.367,20	22.022,30

Fonte: Adaptado de: DGEEC/MEd-MCTES /Pordata (FFMS): <http://www.pordata.pt/>

Em 2017 atingiram-se valores de investimento em I&D nunca antes observados em Portugal, sendo o investimento das empresas em I&D de mais de 1.300 milhões de euros, com a integração de pessoal afeto a I&D (equivalente a tempo integral) de mais de 22.000.

Aliás, analisando a tabela 10, é possível verificar também que aumentaram substancialmente o número de declarações de IRC sem valor nulo.

Tabela 10 – Declarações IRC: Valores líquidos positivos (2010-2017) – % do total de declarações sem valor nulo

Ano	2010	2012	2014	2016	2017
total de declarações de IRC sem valor nulo	199.130	175.575	191.312	219.133	231.471
% do total de declarações sem valor nulo	56.1%	48.6%	54.0%	58.8%	60.0%

Fonte: Adaptado de: Portal das Finanças /Pordata (FFMS): <http://www.pordata.pt/>

Após o ano 2012, em que a percentagem de declarações sem valor se situava em cerca de 49%, verifica-se que em 2017, 231.471 das declarações de IRC apresentavam valores líquidos positivos (representando 60% do total de declarações), o que é revelador do crescimento económico.

Ainda assim, é importante evidenciar que, apesar de aparentemente os benefícios fiscais terem um impacto bastante elevado no crescimento económico empresarial português, os mesmos, no ano de 2018, atingindo um valor de quase de 424.000 milhões de euros, estão concentrados em apenas 9.335 empresas beneficiárias²⁶.

Partindo do ano 2014 (ano em que entrou em vigor o CFI), e selecionando as primeiras três entidades com mais benefícios desde esse ano, analisámos o grupo de empresas beneficiárias, por tipo de benefício fiscal ao investimento, tal como consta das tabelas seguintes.

²⁶ É importante referir que atualmente as PME representam 99,9% de todas as empresas portuguesas (que em 2017 totalizavam 1.259.234, do total das 1.260.436 empresas), e que maioritariamente apresentam prejuízo fiscal, pelo que necessariamente não serão a maioria das empresas a usar destes benefícios fiscais, já que os mesmos operam por dedução à coleta de IRC. Fonte: <https://www.pordata.pt/Portugal/Empresas>

Tabela 11 – Benefícios Contratuais ao Investimento Produtivo (2014-2018) – EUR

Empresas beneficiárias	2014	2016	2018
ALTRI SGPS S A	6.151.025	3.827.529,74	-
SOMINCOR - SOCIEDADE MINEIRA NEVES CORVO S A	4.449.426,32	1.930.617,45	7.663.789,77
I M MINING SGPS S A	1.908.275,44	-	-
CONTINENTAL MABOR - INDÚSTRIA DE PNEUS S A	1.217.916,42	3.646.516,76	-
THE NAVIGATOR COMPANY, S.A.	-	-	14.437.235,12
LUSO FINSA INDÚSTRIA E COMERCIO MADEIRAS S A	-	-	1.611.871,5

Fonte: Adaptado de Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

Tabela 12 – Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (2014-2018) – EUR

Empresas beneficiárias	2014	2016	2018
EDP - ENERGIAS DE PORTUGAL SA	20.930.222,69	-	-
SOMINCOR - SOCIEDADE MINEIRA NEVES CORVO S A	5.443.767,81	1.185.364,67	2.897.450,96
CONTINENTAL MABOR - INDÚSTRIA DE PNEUS S A	4.710.084,90	2.368.195,22	6.309.757,43
NOS, SGPS, S.A.	420.580,47	6.546.775,47	3.108.788,29
ROBERT BOSCH, S.A.	937.748,44	4.490.449,08	-
CORTICEIRA AMORIM SGPS SA	1.047.545,93	2.931.896,58	5.499.626,1
THE NAVIGATOR COMPANY, S.A.	-	-	11.856.862,61

Fonte: Adaptado de Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

Tabela 13 – Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (2014-2018) – EUR

Empresas beneficiárias	2014	2016	2018
CENTRAUTO - COMPONENTES AUTO, LDA	330.371,27	363.444,74	-
J.O.M., LDA	326.161,00	-	-
HIPERFRANGO - PRODUÇÃO AVICOLA LDA	281.690,86	-	-
LUIS LEAL & FILHOS S A	135.000,00	321.382,21	160.000,00
DE PRADO PORTUGAL S A	234.23,32	311.497,27	349.329,30
MONTE SAO ROQUE EMPREENDIMENTOS TURISTICOS LDA	-	59.000,00	370.000,00
GRAPES INTERNATIONAL INVESTMENT, LDA	-	-	325.000,00

Fonte: Adaptado de Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

Tabela 14 – Sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (2014-2018) – EUR

Empresas beneficiárias	2014	2016	2018
HOVIONE - FARMACIÊNCIA S A	6.132.814,54	640.604,17	-
SIBS - SGPS, S.A.	3.282.277,95	826.091,55	838.656,24
VOLKSWAGEN AUTOEUROPA, LDA	3.191.614,95	323.858,35	1.143.404,83
CORTICEIRA AMORIM SGPS SA	1.678.490,67	2.832.111,2	4.637.894,14
CEREALIS - S G P S S A	389.996,13	1.733.431,31	398.255,51
TECNIMEDE SOCIEDADE TECNICO-MEDICINAL S A	174.374,37	1.600.279,62	1.341.230,26
NOS, SGPS, S.A.	1.252.938,48	393.862,94	7.087.774,04
THE NAVIGATOR COMPANY, S.A.	-	-	6.885.516,42

Fonte: Adaptado de Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/>

É possível verificar que existem muitas empresas que concentram de facto a maioria dos benefícios fiscais, e que, ano após ano são as mesmas que têm condições para aceder aos mesmos.

Importa, pois, no seguimento de outros estudos, e atendendo, sobretudo, aos valores envolvidos e ao tão número reduzido de entidades que beneficia destes incentivos fiscais ao investimento, continuar a avaliar a sua eficácia em estudos futuros.

5. CONCLUSÃO

No atual sistema Fiscal Português, o conceito de benefícios fiscais está previsto no n.º 1 do art. 2º do EBF, sendo estas “medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”. Define ainda este artigo no seu n.º 2, que considera benefícios fiscais “as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que obedecem às características enunciadas no número anterior”.

A despesa fiscal, ou seja, a receita que o Estado deixa de receber em virtude dos benefícios fiscais concedidos, associada ao IRC, diminuiu nos últimos anos; pelo contrário, a execução da receita de IRC aumentou significativamente de 2014 para 2018. Concluiu-se, ainda, que aumentou também o número de declarações de IRC que apresentam valores positivos o que se traduz num indicador revelador do crescimento económico.

Os benefícios fiscais ao investimento previstos no CFI, objeto deste estudo, operam pela dedução à coleta, sendo considerados deduções excecionais que têm fundamento extrafiscal, cabendo, portanto, no conceito de benefícios fiscais.

O montante total dos benefícios fiscais ao investimento mais do que duplicou de 2010 para 2018 sendo que os benefícios fiscais ao investimento com maior impacto são o RFAI e o SIFIDE II. Destaca-se, no entanto, a DLRR com um aumento muito significativo a partir do ano 2014.

A utilização destes benefícios fiscais ao investimento, pode permitir grandes poupanças fiscais em termos de IRC a pagar pelas empresas, no entanto, a falta de conhecimento por parte dos empresários e a falta de recurso humanos principalmente nas pequenas e médias empresas, leva que, para muitos, este tema seja desconhecido. Mais ainda, apesar de aparentemente os benefícios fiscais terem um impacto bastante elevado no crescimento económico empresarial português, os mesmos estão concentrados num pequeno número de empresas beneficiárias.

Apesar de se ter registado um aumento significativo no número de empresas beneficiárias dos benefícios fiscais ao investimento, na verdade é um número reduzido de entidades que deles beneficia.

Este é o primeiro estudo que realizamos sobre este tema e, considerando a importância dos benefícios fiscais em Portugal e, particularmente dos benefícios fiscais ao investimento, importa continuar a acompanhar a sua evolução e o seu impacto ao nível da despesa fiscal e o seu contributo para o crescimento e o desenvolvimento do país, pelo que continuaremos a debruçar-nos sobre este tema no futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, R. M., & Organ, A. J. (2015). Business tax incentives. *Business Horizons*, 58(4), 363–369.
- Barbot, M. T. (1990). *Estatuto dos benefícios Fiscais – notas explicativas*, 2ª edição. Rei dos Livros, Porto.
- Fernandes, F. P. & Santos, J. C. (1990). *Estatuto dos Benefícios Fiscais, anotado e comentado*. Rei dos Livros, Lisboa.
- Ferreira, R. F. (1989). *Sistema Fiscal Português e a Reforma Fiscal*. Texto Editora, Lisboa.
- Freitas Pereira, M. H. (2016). *Fiscalidade*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra.
- Gomes, N. S. (1991). *Teoria Geral dos Benefícios Fiscais*, Volume II. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 165, Lisboa.
- Graham, J. R. (2007). *Taxes and Corporate Finance*. Handbook of Empirical Corporate Finance SET, 1(7), 59–133.
- James, S., & Edwards, A. (2008). Developing Tax Policy in a Complex and Changing World. *Economic Analysis and Policy*, 38(1), 35–53.
- Martins, G. W. O. (2006). *Os Benefícios Fiscais: Sistema e Regime – Cadernos IDEFF*, n.º 6. Almedina, Coimbra.
- Mayburov, I.A., Ivanov, Y.B. (2014) Tax incentives. Theory and Practice: a monograph for graduate students enrolled in the program areas, “*Finance and credit*”. UNITY-DANA.
- Nabais, J. C. (2015). *Direito Fiscal*, 8ª edição. Almedina, Coimbra.
- Pereira, L. (2011). “Os Benefícios Fiscais e o regime Comunitário dos auxílios de Estado”, in Monteiro, S., Costa, S. & Pereira, L. (coord.): *A Fiscalidade como instrumento de recuperação económica (1ª Conferência Internacional de Fiscalidade do IPCA)*, Vida Económica, Porto.
- Rumina, U. A., Balandina, A. S., & Bannova, K. A. (2015). Evaluating the Effectiveness of Tax Incentives in Order to Create a Modern Tax Mechanism Innovation Development. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 166, 156–160.
- Sanches, J. L. S. (2010). *Justiça Fiscal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Slemrod, J. (1990). Tax Effects on Foreign Direct Investment in the United States: Evidence from a Cross-Country Comparison. In *National Bureau of Economic Research Inc (Ed.)*, *Taxation in the Global Economy* (pp. 79–122).
- Sousa, A. J. da C. S. (2013). *Estatuto dos benefícios Fiscais - comentado*. (Vida Económica, Ed.).
- Swank, D. (2016). Taxing choices : international competition , domestic institutions and the transformation of corporate tax policy. *Journal of European Public Policy*, 1763(May).
- Unctad/Ite/Ipc/. (2000). *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*. United Nations Conference On Trade And Development (Geneva). New York and Geneva: United Nations Publication. Retrieved from http://unctad.org/en/Docs/iteip-cmisc3_en.pdf
- Vasques, S. (2012). *Manual de Direito Fiscal*. Almedina, Coimbra, 2012.
- Zee, H. H., Stotsky, J. G., & Ley, E. (2002). Tax incentives for business investment: A primer for policy makers in developing countries. *World Development*, 30(9), 1497–1516.