

Auditoria ao sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (SIFIDE)

SÍNTESE DE RESULTADOS

A ação teve como finalidade verificar se o funcionamento do SIFIDE tem contribuído para um incremento efetivo da atividade de Investigação e Desenvolvimento (I&D), direta e indireta, nas empresas nacionais e abrangeu essencialmente os anos de 2018 a 2019. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório, as principais conclusões, recomendações e propostas foram as seguintes:

1. Principais conclusões

Aumento relevante da despesa fiscal em 2020 (396,4 M€) face a 2017 (137,2 M€), tendo-se apurado 3,2 M€ de crédito fiscal indevido	<p>1.1. A despesa fiscal com o SIFIDE registou um aumento significativo entre 2017 e 2020 (de 137,2 milhões de euros - M€ - para 396,4 M€), estimando-se um elevado impacto desta despesa durante o prazo legal de dedução (oito anos), face ao saldo de crédito fiscal transitado em 2020 (448,6 M€). Foram identificadas situações de crédito fiscal indevido no valor de 3,2 M€, as quais foram comunicadas à AT.</p>
Ausência de mecanismos de monitorização dos impactos do SIFIDE	<p>1.2. Vários estudos técnicos concluíram que o incentivo é eficaz na promoção do investimento privado em I&D e os indicadores de resultado e de impacto utilizados na auditoria, para o período 2018/2020, apontam também para a eficácia do incentivo nos resultados das empresas e na criação de emprego. Face à ausência de dados consolidados dos projetos nesse período e ao reduzido grau de concretização do investimento pelas empresas dedicadas a I&D, uma avaliação mais sustentada do impacto implicará mecanismos de monitorização adequados.</p>
Aspetos críticos no funcionamento da vertente indireta do SIFIDE, que aumentou de 11 M€ em 2017 para 406 M€ em 2020	<p>1.3. A despesa em I&D na vertente indireta teve um aumento significativo de 2017 para 2020: no número de candidaturas com contribuições para fundos (de 56 para 1.067), no valor das despesas com contribuições (de 11 M€ para 406 M€) e na representatividade do montante aplicado em Fundos de Capital de Risco no total do financiamento extramuros, de 16% para 87%, tendo-se identificado vários aspetos críticos no funcionamento desta vertente do incentivo.</p>
Insuficiente fiscalização das despesas de I&D por parte da ANI e da AT	<p>1.4. O controlo das condições de atribuição/utilização do benefício não é adequadamente exercido, pois a ANI apenas realiza a validação qualitativa das despesas, enquanto a AT considera que a validação do respetivo valor deve ser realizada pela ANI, limitando-se, em regra, a controlar os valores deduzidos face aos aprovados pela ANI e os valores a reportar para exercícios seguintes.</p>
Insuficiências no controlo realizado pela ANI	<p>1.5. O controlo realizado pela ANI apresenta as seguintes insuficiências: ausência de estratégia de análise de risco; inexistência de procedimentos de controlo da execução dos projetos de I&D; não realização de auditorias tecnológicas desde 2015; desatualização do manual de aprovação de candidaturas; ausência de manual sobre o reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D; fundamentação insuficiente da elegibilidade das despesas e incorreto apuramento das despesas de funcionamento.</p>

2. Principais recomendações às entidades auditadas

Reforçar o controlo interno da ANI e o controlo tributário da AT

Aprofundar a articulação entre a AT e a ANI no controlo do benefício

- 2.1. Implementar uma estratégia de análise de risco e desenvolver metodologias de controlo da execução dos projetos de I&D e realizar auditorias tecnológicas;
 - 2.2. Suprir insuficiências quanto à aprovação das candidaturas, ao reconhecimento da idoneidade para a prática de atividades de I&D, à fundamentação da elegibilidade das despesas e apuramento do crédito fiscal;
 - 2.3. Assegurar o célere tratamento da informação das empresas, para permitir a avaliação do impacto deste incentivo fiscal nos respetivos resultados, em especial quanto à intervenção dos fundos de investimento, promovendo, ainda, uma estratégia orientada para controlo destes;
 - 2.4. Implementar a conta-corrente do SIFIDE e metodologias de controlo do benefício, bem como realizar ações inspetivas para regularizar as situações de crédito fiscal indevido identificadas na auditoria;
 - 2.5. Desenvolver a articulação entre a ANI e a AT, nos procedimentos de controlo e fiscalização do cumprimento das condições de atribuição/utilização do benefício.
-

3. Propostas ao Governo

Exclusão da elegibilidade de várias despesas

Diminuição do período de investimento dos fundos

Alteração do conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D

Foram efetuadas as seguintes propostas legislativas:

- a) A exclusão da elegibilidade das despesas realizadas pelas empresas dedicadas a I&D e previamente financiadas pelo capital realizado pelos fundos, das despesas relativas à contratação de atividades de I&D fora do território nacional, de Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, bem como das despesas efetuadas, no âmbito de projetos realizados por conta de terceiros, até ao limite do valor recebido para a realização de atividades de I&D;
 - b) A diminuição do período do investimento dos fundos, reduzindo a atual percentagem de realização e o período de concretização dos projetos, definindo a percentagem mínima associada ao período de concretização dos projetos de I&D e introduzindo um valor limite de investimento para os participantes ou a fixação de um valor máximo para o crédito fiscal obtido por via das contribuições para fundos de investimento;
 - c) A alteração do conceito de empresa dedicada sobretudo a I&D, de forma a incluir as pequenas e médias empresas que apresentem um investimento em I&D equivalente a uma percentagem dos seus gastos operacionais no ano anterior.
-

Seguimento: as entidades auditadas aceitaram as recomendações formuladas, destacando-se que a ANI realizou várias diligências no sentido da respetiva implementação, ainda em fase de execução da ação, e que, das situações comunicadas à AT, já foi regularizado o valor de 1,1 M€ de crédito fiscal indevido.

(Relatório n.º 132/2022, homologado, por S. Ex.ª o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, em 27/12/2022).