



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.11.2006
COM(2006) 728 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**Para uma utilização mais eficaz dos incentivos fiscais em favor da investigação e do
desenvolvimento (I&D)**

ÍNDICE

Introdução.....	3
1. Legislação comunitária e incentivos fiscais à I&D.....	6
1.1. Compatibilidade com as liberdades fundamentais.....	6
1.2. Compatibilidade com as regras dos auxílios estatais.....	8
2. Características de boa concepção dos regimes e dos incentivos fiscais I&D.....	10
3. Orientações para medidas de interesse comum e que apresentam benefícios mútuos.....	12
3.1. Apoio a projectos de I&D transnacionais de grande escala.....	12
3.2. Empresas jovens e inovadoras.....	12
3.3. Promover o financiamento filantrópico da investigação.....	13
3.4. Mobilidade transfronteiras dos investigadores.....	13
3.5. Facilitar a externalização transfronteiras de I&D.....	14
3.6. I&D e IVA.....	14
3.7. Tratamento da I&D na matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades.....	15
4. Conclusão.....	15

INTRODUÇÃO

Na Estratégia de Lisboa¹ os Estados-Membros comprometeram-se a proceder a reformas estruturais das suas economias. Nesse contexto, o Conselho Europeu manifestou o desejo de que o investimento em I&D atingisse 3% do PIB até 2010, 2% dos quais deveriam provir do sector privado. Na sua comunicação "*Investir na investigação: um plano de acção para a Europa*"², a Comissão salientou que a I&D desempenha um papel-chave na obtenção de ganhos de produtividade e no crescimento económico, mas a rendibilidade social do investimento é muitas vezes mais elevada do que a rendibilidade privada da empresa que realiza o investimento. Esta lacuna do mercado pode ser colmatada através de uma combinação de diferentes medidas de ajuda pública para aumentar o investimento privado em I&D, como, por exemplo, as subvenções, os incentivos fiscais e os mecanismos de partilha dos riscos, tendo em conta os contextos específicos e os objectivos dos vários Estados-Membros.

Nos últimos tempos, os incentivos fiscais tornaram-se um dos principais instrumentos utilizados por muitos Estados-Membros para estimular as actividades de I&D das empresas. Paralelamente, a indústria está a adoptar o modelo de inovação aberta e a cooperação transfronteiras está a tornar-se habitual, em especial no sector da alta tecnologia. No entanto, a diversidade dos sistemas introduzidos deu origem a uma estrutura cada vez mais complexa do tratamento fiscal da I&D na Europa, prejudicando a colaboração transeuropeia.

Em consonância com o compromisso assumido pela Europa de se tornar um local mais atractivo para as empresas do sector de I&D, a Comissão anunciou, em 2005, nas suas comunicações sobre a contribuição das políticas fiscais e aduaneiras para a Estratégia de Lisboa³ e sobre uma abordagem comum da investigação e da inovação⁴, a sua intenção de promover um quadro fiscal mais coerente e favorável à I&D, reconhecendo simultaneamente as competências dos Estados-Membros quanto à política fiscal nacional. Esta abordagem dos incentivos fiscais à I&D é reconfirmada como prioritária na comunicação sobre o conhecimento em acção⁵.

Para o efeito, a presente comunicação contém orientações destinadas a ajudar os Estados-Membros a melhorarem o tratamento fiscal da I&D e a encontrar soluções mutuamente coerentes para problemas comuns:

- esclarecendo as condições legais decorrentes da legislação comunitária aplicáveis aos incentivos fiscais dos Estados-Membros ao sector de I&D, designadamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) sobre as liberdades fundamentais e as regras dos auxílios estatais previstas no Tratado CE;
- sublinhando as características gerais de concepção para o tratamento e os incentivos fiscais à I&D baseados na análise técnica de boas práticas;

¹ COM(2005) 24.

² COM(2003)226.

³ COM (2005) 532.

⁴ COM (2005) 488.

⁵ COM (2006) 502.

- apresentando para discussão futuras iniciativas possíveis que visam resolver questões de interesse comum de uma forma coerente.

O anexo que acompanha a presente comunicação contém orientações mais pormenorizadas sobre a concepção, a execução e a avaliação dos incentivos fiscais à I&D.

1. LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA E INCENTIVOS FISCAIS À I&D

Na sua maioria, os incentivos fiscais à I&D em vigor oferecidos pelos Estados-Membros estão abertos a todas as empresas independentemente da sua dimensão, sector de actividade ou localização, sendo, por conseguinte, considerados medidas gerais na perspectiva da legislação comunitária. Todavia, alguns desses incentivos visam tipos específicos de empresas, sectores ou actividades. A presente secção centra-se nos parâmetros legais de todos os incentivos fiscais no domínio da I&D e fornece orientações sobre as características de concepção desses incentivos para evitar a incompatibilidade com a legislação comunitária devido a restrições territoriais. Os factores que levam a considerar um incentivo restrito a um território podem ser explícitos ou implícitos. Neste último caso, o incentivo inclui geralmente características de concepção que, de facto, acabam por favorecer as actividades de I&D desenvolvidas a nível nacional em relação às desenvolvidas no resto da UE.

Todos os incentivos fiscais à I&D aplicados pelos Estados-Membros devem conformar-se às liberdades fundamentais e ao princípio da não discriminação previstos no Tratado. Em especial, todos os incentivos fiscais à I&D que imponham restrições em relação ao local em que as actividades de I&D são desenvolvidas (*restrições territoriais*) devem ser cuidadosamente analisados para verificar a compatibilidade com os artigos 43.º (liberdade de estabelecimento) e 49.º (livre prestação de serviços) do Tratado CE. A Comissão está actualmente a examinar a compatibilidade da legislação dos Estados-Membros a este propósito, tendo identificado uma série de casos problemáticos que foram ou estão a ser discutidos com os Estados-Membros. As restrições territoriais aplicáveis aos incentivos fiscais à I&D de um Estado-Membro estão presentemente perante o TJCE⁶ (Comissão contra a Espanha). Noutros Estados-Membros (por exemplo, a França, os Países Baixos, a Bélgica), as iniciativas da Comissão já conduziram os Estados-Membros em causa a alterar a respectiva legislação ou prática fiscais.

É importante notar que a presente secção apresenta a opinião da Comissão sobre a jurisprudência do TJCE relativa aos incentivos fiscais à I&D. Além disso, deve ser sublinhado que a avaliação da compatibilidade de um incentivo fiscal I&D específico com a legislação comunitária depende das circunstâncias do caso em apreço.

1.1. Compatibilidade com as liberdades fundamentais

Ao analisar um incentivo fiscal à I&D, a Comissão considera que as restrições territoriais, explícitas e implícitas, são incompatíveis com as liberdades fundamentais do Tratado CE. Um exemplo de uma restrição explícita é uma disposição legal que restringe o benefício de um incentivo fiscal às actividades de I&D desenvolvidas a nível nacional. As restrições territoriais violam a liberdade de estabelecimento, impedindo as empresas de realizar ou de externalizar as suas actividades de I&D na UE.

A restrição territorial explícita foi a questão central do processo do TJCE "Laboratoires Fournier" (C-39/04), no qual o tribunal declarou ilegal o "*Credit d'Impôt Recherche*" francês em vigor na altura. Em conformidade com o "*Code Général des Impôts*" francês, as empresas industriais, comerciais ou agrícolas beneficiavam de um crédito fiscal exclusivamente para as

⁶ C - 248/06.

despesas com as actividades de I&D em França. O TJCE decidiu que a legislação que restringe o benefício de um crédito fiscal à I&D desenvolvida no território nacional infringe o princípio da livre prestação de serviços. Em conformidade com o acórdão, ao introduzir a discriminação relativamente ao local de estabelecimento do prestador de serviços, essa legislação restringia as actividades transfronteiras e era directamente contrária ao objectivo da política comunitária de I&D que defende a exploração plena do potencial do mercado interno através da remoção de obstáculos legais e fiscais à cooperação entre empresas. O incentivo fiscal francês foi rapidamente alterado para executar o acórdão.

São exemplos de restrições territoriais implícitas: (1) um incentivo fiscal que cobre os custos de I&D incorridos em qualquer local da UE, mas sujeito à aprovação administrativa que privilegia as empresas I&D nacionais em relação a não residentes que pretendam prestar serviços de I&D, por exemplo, quando essa aprovação é necessária apenas para os custos de I&D incorridos no estrangeiro ou quando os encargos administrativos são mais pesados para as empresas não residentes; (2) um incentivo fiscal que cubra os custos de I&D executada em regime de subcontratação, mas que limite a percentagem de actividades de I&D que pode ser subcontratada a entidades não residentes. No entanto, é aceitável um incentivo fiscal que limite a percentagem dessas actividades de I&D que pode ser subcontratada sem discriminar entre subcontratantes residentes e não residentes.

O TJCE reconheceu que, em princípio, as restrições no âmbito de aplicação dos incentivos fiscais poderiam, em determinadas circunstâncias, justificar-se, quer através de uma derrogação expressamente prevista no Tratado⁷, quer por outras razões reconhecidas pelo TJCE como *requisitos imperiosos de interesse geral*. No entanto, o TJCE só aceita essas restrições quando estabelece com certeza que os objectivos visados não podem ser atingidos com uma medida menos restritiva (princípio da proporcionalidade). Os Estados-Membros procuraram, no passado, defender as restrições territoriais perante o TJCE com base em vários argumentos que são seguidamente apresentados.

a) *Controlo fiscal*

Os Estados-Membros alegam que a necessidade de um controlo fiscal efectivo é um requisito imperioso de interesse geral que justifica restrições territoriais. Segundo o TJCE, um Estado-Membro tem, em princípio, o direito de aplicar medidas para determinar clara e exactamente o montante dos custos dedutíveis como despesas de investigação (Baxter⁸, Fournier). Pode também exigir que um contribuinte não residente demonstre clara e exactamente que as perdas que alega terem sido incorridas correspondem, ao abrigo da regulamentação nacional que rege o cálculo dos lucros e das perdas, às perdas efectivamente incorridas (Futura e Singer⁹). No entanto, até ao momento, o TJCE concluiu (Baxter, Futura e Singer e Fournier) que as restrições nesses casos específicos não são proporcionadas aos objectivos visados. A título de exemplo, nos processos Baxter e Fournier, o TJCE concluiu que a legislação nacional que não aceita como válidas as provas apresentadas pelo contribuinte relativamente à I&D realizada em outros Estados-Membros não pode ser justificada pela necessidade de um controlo fiscal efectivo. Nesses casos, é feita referência à directiva relativa à assistência mútua¹⁰ e ao facto de os Estados-Membros deverem poder

⁷ Tratado CE, artigos 46.º e 55.º.

⁸ C - 254/97.

⁹ C - 250/95.

¹⁰ Directiva 77/799/CEE do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2004/56/CE.

obter as informações necessárias e pertinentes ao abrigo desta directiva ou através de convenções fiscais bilaterais¹¹.

b) Perda de receitas fiscais

Os Estados-Membros argumentaram em vários casos que a prevenção contra a perda de receitas fiscais poderia justificar a imposição de restrições. Todavia, o TJCE tem sido muito claro, afirmando que os argumentos orçamentais não são aceitáveis enquanto tal¹².

c) Prevenção da evasão fiscal

O TJCE reconheceu, em princípio, que a prevenção da evasão fiscal poderia justificar a restrição das liberdades fundamentais. No entanto, ressalta da jurisprudência em vigor que o TJCE não aceitaria uma restrição territorial geral, mas privilegiaria antes legislação destinada a prevenir, caso a caso, acordos puramente artificiais¹³. Além disso, para prevenir a fraude fiscal, o TJCE referiu também a possibilidade de um Estado-Membro recorrer à directiva relativa à assistência mútua.

d) Promover a I&D e a competitividade nacionais

No caso *Fournier*, o TJCE afirmou que promover a I&D pode ser considerado um requisito imperioso de interesse geral que pode justificar uma restrição do exercício das liberdades fundamentais. Notou, porém, que a recusa de um Estado-Membro de conceder uma isenção fiscal às actividades de I&D com base no facto de serem realizadas num outro Estado-Membro é contrária aos objectivos da política comunitária de I&D que, em conformidade com o n.º 1 do artigo 163.º do Tratado CE, visa "*reforçar as bases científicas e tecnológicas da indústria comunitária e fomentar o desenvolvimento da sua capacidade concorrencial internacional.*"

Resumindo a jurisprudência existente, há provas bastantes e coerentes de que é improvável que o TJCE aceite restrições territoriais à aplicação de incentivos fiscais em favor da I&D. Assim, quando da concepção de medidas de incentivo fiscal à I&D, os Estados-Membros devem ter em conta que não se considera compatível com o Tratado CE nenhuma forma explícita, e, nalguns casos, implícita, de restrição territorial. Tal não exclui, porém, as restrições territoriais que decorrem simplesmente do carácter territorial da competência fiscal dos Estados-Membros. Por exemplo, um incentivo fiscal sobre os salários ou relativo à segurança social para o pessoal de I&D pode, pela sua natureza, ser limitado de facto às pessoas que realizem actividades de I&D nos Estados-Membros em que são tributados ou pagam as contribuições para a segurança social.

1.2. Compatibilidade com as regras dos auxílios estatais

Os incentivos fiscais à I&D nos Estados-Membros não só estão sujeitos às restrições legais impostas pelas liberdades fundamentais do Tratado, mas também necessitam de ser conformes às regras comunitárias relativas aos auxílios estatais. Em conformidade com o n.º 1 do artigo

¹¹ Vestergaard C - 55/98, Futura & Singer C - 250/95, Danner C - 136/00.

¹² Danner & X & Y, ICI C - 264/96, De Groot C - 385/00, Bosal C - 169/01, Saint-Gobain C - 307/97 e Skandia C - 422/01.

¹³ X & Y C - 436/00, Danner C - 136/00.

87.º do Tratado CE, "(...) são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções". Em princípio, as regras dos auxílios estatais aplicam-se independentemente da forma que assumam o auxílio. Deste modo, os incentivos fiscais podem constituir auxílios estatais, se forem cumpridos os critérios aplicáveis em conformidade com o n.º 1 do artigo 87.º e com a jurisprudência do TJCE relativa às condições nas quais as medidas fiscais de I&D podem ser consideradas auxílios estatais, e o auxílio em questão não for abrangido pelo âmbito do regulamento *de minimis*¹⁴. A comunicação da Comissão de 1998 sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade directa das empresas¹⁵ apresenta uma avaliação completa destas condições, bem como orientações específicas. Um dos principais critérios é a selectividade do incentivo fiscal à I&D. Considera-se um incentivo fiscal à I&D selectivo se os seus potenciais beneficiários estiverem limitados, designadamente em termos de dimensão (por exemplo, PME), de localização ou de sector e, enquanto tal, puder constituir um auxílio estatal.

Efectivamente, nas conclusões dos Conselhos Europeus de Estocolmo e de Barcelona apela-se à continuação dos esforços para diminuir o nível geral dos auxílios estatais e salientou a necessidade de reorientar os auxílios para objectivos horizontais de interesse comum, designadamente a coesão económica e social, e de a concentrar nas lacunas detectadas no mercado.

Além disso, as medidas fiscais directas que perseguem objectivos gerais de política económica, diminuindo os encargos fiscais de determinados custos de produção (incluindo os custos de I&D) não constituem, por norma, auxílios estatais, se se aplicarem indiscriminadamente a todas as empresas e a todas as produções de bens e serviços. Ademais, o facto de algumas empresas terem níveis de despesas I&D mais elevados do que outras, beneficiando, por conseguinte, de medidas fiscais à I&D, designadamente as empresas activas nos sectores de forte intensidade de I&D, não significa necessariamente que as medidas sejam selectivas.

Em determinados casos, os incentivos fiscais à I&D que constituem auxílios estatais podem ser compatíveis com o Tratado com base no n.º 3 do artigo 87.º. A Comissão adoptou também uma versão revista do quadro comunitário para os auxílios estatais à investigação, ao desenvolvimento e à inovação (a seguir denominado "o quadro")¹⁶, nos termos do qual avaliará as medidas de auxílios estatais para a I&D e inovação que lhe sejam comunicadas, designadamente as medidas sob forma de incentivos fiscais à I&D.

Na concepção de incentivos fiscais à I&D, os Estados-Membros devem ter em conta a comunicação e o quadro acima referidos. O primeiro passo é determinar se um incentivo fiscal à I&D pode ser considerado uma medida geral. Na maioria dos casos, os incentivos fiscais à I&D que são abertos a todas as empresas independentemente da dimensão, sector ou localização, são considerados medidas gerais que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do referido quadro.

¹⁴ Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão ou qualquer outro acto que lhe tenha sucedido.

¹⁵ JO C 384 de 10.12.1998, p. 3.

¹⁶ Quadro IDI.

Na avaliação de um incentivo fiscal à I&D que constitui um auxílio estatal em conformidade com o n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE, a Comissão terá especialmente em conta os seguintes elementos:

- o incentivo fiscal à I&D aplica-se a uma ou a mais categorias de I&D definidas no quadro (por exemplo, investigação fundamental, investigação industrial e desenvolvimento experimental);
- o incentivo fiscal à I&D diz respeito apenas a determinados custos de I&D elegíveis, enumerados no quadro e
- a intensidade do incentivo fiscal à I&D pode ser determinada e não excede o limiar máximo estabelecido no quadro.

O quadro IDI precisa ainda que a Comissão considerará na sua análise que, com base em estudos de avaliação apresentados pelos Estados-Membros, os incentivos fiscais à I&D têm um efeito de incentivo estimulando despesas mais elevadas de I&D das empresas.

Devem também ser tidas em conta as regras de cumulação pertinentes que determinam se uma empresa pode receber auxílios ao abrigo de diferentes medidas.

Deve ainda ser avaliado se as medidas fiscais são abrangidas por regulamentos de isenção por categoria.

2. CARACTERÍSTICAS DE BOA CONCEPÇÃO DOS REGIMES E DOS INCENTIVOS FISCAIS À I&D

Nos últimos anos, um número crescente de Estados-Membros tem vindo a adaptar ou a introduzir incentivos fiscais à I&D para fomentar o investimento no sector¹⁷. Presentemente, 15 Estados-Membros utilizam-nos como parte dos instrumentos de ajuda pública de que dispõem. Ao abrigo do método aberto de coordenação, os relatórios¹⁸ de peritos do CREST¹⁹ apresentam uma perspectiva geral e uma análise dos diversos incentivos fiscais à I&D nos Estados-Membros e noutros países relevantes. Os relatórios destacam a variedade de tipos e das características de concepção dos incentivos fiscais, reflectindo a diversidade das situações dos países em causa (política fiscal geral, estrutura industrial, desempenho do sector privado em I&D). Não há uma resposta única à questão de saber como conceber, executar e avaliar os incentivos fiscais à I&D.

No entanto, com base na análise dos vários regimes e das avaliações existentes realizada por peritos, pode ser definido um número de princípios orientadores para as principais opções, características de concepção e factores de contingência a ter em conta. Em conformidade com estes princípios orientadores, apresentados em anexo²⁰, é necessário designadamente:

¹⁷ [Relatório IBFD 2004 sobre o tratamento fiscal das despesas de I&D.](#)

¹⁸ [Relatórios CREST.](#)

¹⁹ O comité consultivo científico do Conselho Europeu e da Comissão.

²⁰ SEC (2006) XXX.

- que os incentivos fiscais beneficiem mais empresas, maximizando o aumento potencial junto do BERD e minimizando as distorções de mercado, sendo as medidas gerais as mais bem adaptadas;
- que os incentivos fiscais incluam todas as despesas correntes e considerem certos tipos de despesa de capital no âmbito da I&D;
- que se procure determinar a adicionalidade directa dos incentivos fiscais e a adicionalidade comportamental;
- que se considerem os critérios e os dados de avaliação a partir da fase de concepção;
- que se verifique se os incentivos fiscais atingiram os seus objectivos específicos, se o respectivo mecanismo administrativo/de execução foi eficaz e quais os seus efeitos mais gerais a nível social.

O anexo contém orientações pormenorizadas sobre princípios gerais de concepção e de execução como os acima descritos, mas também sobre os diferentes tipos de regimes e de benefícios fiscais, bem como sobre os custos de I&D elegíveis. Apresenta as opções para melhorar o tratamento fiscal da I&D em diferentes contextos políticos, abordando em particular a influência de uma articulação mais geral das políticas, as vantagens relativas de um quadro fiscal favorável, em geral, à I&D em relação à utilização de incentivos fiscais gerais em favor das empresas ou o apoio selectivo a PME jovens e inovadoras. Convidam-se os Estados-Membros a ter em conta as presentes orientações quando da introdução de novos incentivos fiscais à I&D ou quando da adaptação dos já existentes.

A avaliação sistemática e coerente do seu impacto, tanto em termos micro-económicos como em termos macro-económicos, é fundamental para uma utilização mais eficaz dos incentivos fiscais à I&D. No entanto, os poucos estudos de avaliação que existem utilizam frequentemente métodos diferentes, dificultando a comparação dos respectivos resultados. Convidam-se os Estados-Membros a adoptarem uma abordagem sistemática e coerente para a sua avaliação em consonância com as directrizes definidas no anexo.

A abordagem proposta inclui uma análise *ex-ante* do impacto previsto dos incentivos fiscais à I&D e a preparação de uma avaliação *ex-post* na fase de concepção. A Comissão promoverá a partilha de experiências e de boas práticas, criando uma rede de peritos nacionais.

3. ORIENTAÇÕES PARA MEDIDAS DE INTERESSE COMUM E QUE APRESENTAM BENEFÍCIOS MÚTUOS

A fim de intensificar a utilização efectiva dos incentivos fiscais à I&D e melhorar o tratamento fiscal da I&D na UE, existem, para além dos princípios de concepção acima referidos, outras questões específicas que têm de ser tratadas de forma coerente (por exemplo, cumprimento da legislação comunitária e aprendizagem com base nas boas práticas dos Estados-Membros). Algumas destas questões são aspectos do sistema de fiscalidade geral relacionados com a investigação, enquanto outras dizem respeito a questões de I&D de interesse comum.

O objectivo comum das iniciativas propostas na presente secção é assegurar uma maior contribuição da política fiscal para a realização da economia do conhecimento, estabelecendo

um quadro coerente que conduza a aumentar os investimentos em I&D e melhorando o funcionamento do mercado interno.

Convidam-se os Estados-Membros a discutir as iniciativas propostas na presente secção a nível comunitário e a tê-las em conta quando da revisão das respectivas políticas fiscais.

3.1. Apoio a projectos de I&D transnacionais de grande escala

Aumentar a globalização do conhecimento e a internacionalização da investigação e da inovação é uma tendência actual importante. Esta evolução é favorecida pelos avanços das TIC, bem como pela realização do valor acrescentado significativo que a globalização e as parcerias internacionais podem oferecer à produção e divulgação do conhecimento. A experiência com o Eureka e outras iniciativas de investigação multinacionais demonstraram que os projectos transnacionais de grande escala se deparam com grandes dificuldades em assegurar, de forma atempada e sincronizada, o financiamento público plurianual por parte de vários Estados-Membros, estando essas dificuldades muitas vezes associadas à utilização de diferentes procedimentos de aprovação. Em consequência, numa situação em que os projectos transnacionais deveriam idealmente ser encorajados devido ao seu efeito significativo em termos de produtividade, de uma aprendizagem benéfica e de uma transferência de conhecimentos, é o inverso que pode ocorrer. Para resolver estas questões, pode ser adequado utilizar também incentivos fiscais à I&D específicos que teriam a vantagem de intervir atempadamente e de forma previsível durante um projecto de investigação em vez de se limitar ao financiamento desses projectos por meio de subvenções.

Por conseguinte, convidam-se os Estados-Membros, bem como a Comissão Europeia, a resolver os obstáculos à realização dos projectos de investigação transnacionais, por exemplo, melhorando a utilização e a coordenação dos incentivos fiscais em favor das empresas da indústria participantes em projectos de I&D transnacionais de grande escala ou aplicando definições comuns de I&D.

Uma vez que esse apoio público é selectivo pela sua concepção, constitui um auxílio estatal, devendo conformar-se às disposições do quadro revisto e ser compatível com o n.º 3 do artigo 87.º do Tratado CE no que respeita a projectos importantes de interesse comum europeu.

3.2. Empresas jovens e inovadoras

Os incentivos fiscais orientados para as Empresas Jovens Inovadoras²¹ introduzidos por alguns Estados-Membros podem ter um efeito positivo nas actividades de I&D e no crescimento dessas empresas. Podem assumir a forma de uma isenção do imposto sobre as sociedades ou de uma isenção temporária dos pagamentos para a segurança social associados ao emprego de pessoal altamente qualificado (por exemplo, investigadores e peritos), diminuindo assim os custos suportados pelas novas empresas de I&D. Convidam-se os Estados-Membros a considerar a possibilidade de oferecer incentivos fiscais específicos para esta categoria estrategicamente importante de empresas.

²¹ Ver a definição de auxílio estatal constante do quadro IDI.

3.3. Promover o financiamento filantrópico da investigação

Um outro modo de promover o investimento europeu no sector de I&D é melhorar o tratamento fiscal aplicável às entidades filantropas que financiam a investigação, por exemplo, fundações e instituições de beneficência (*fundações de investigação*). As fundações de investigação são entidades privadas que visam aumentar os conhecimentos científicos através do financiamento de actividades de I&D em organismos de utilidade pública, tradicionalmente universidades e centros de investigação públicos. Todavia, embora existam algumas grandes fundações de investigação²², esta fonte de financiamento não está suficientemente explorada na Europa em comparação com os EUA e certos obstáculos formais e informais parecem dificultar as doações de particulares e das empresas, por um lado, e o fluxo dos fundos de investigação, por outro.

É, por conseguinte, necessário melhorar as condições fiscais aplicáveis às doações transfronteiras e às actividades das fundações de carácter transfronteiras para criar condições de igualdade na UE. A aprovação de uma definição comum de fins de utilidade pública ou a progressão no sentido do reconhecimento mútuo dos organismos de utilidade pública com direito à isenção fiscal constituiria um importante passo para facilitar o financiamento transfronteiras. É este o tipo de abordagem adoptado na proposta de estatuto da fundação europeia do Centro Europeu de Fundações, que defende também uma abordagem não discriminatória do tratamento fiscal desse tipo de fundação e dos seus doadores e beneficiários.

Convidam-se os Estados-Membros a apoiar uma abordagem comum no que respeita i) ao tratamento fiscal das próprias fundações, independentemente do local em que estejam estabelecidas na UE e ii) à definição de organismos de utilidade pública.

A Comissão apoiará a criação de um "*Fórum Europeu de Filantropia e de Financiamento da Investigação*", um mecanismo permanente para a partilha de experiências, a avaliação das melhores práticas e a promoção da cooperação.

3.4. Mobilidade transfronteiras dos investigadores

Para facilitar a mobilidade dos investigadores na UE, tanto no que respeita a longas estadas num outro Estado-Membro, como a deslocações em serviço por períodos mais curtos, convidam-se os Estados-Membros a facilitar os procedimentos administrativos necessários ao cumprimento das regras fiscais aos investigadores e às instituições contratantes e prever isenções de impostos para cobrir os custos efectivos de mobilidade (por exemplo, despesas de viagem).

Além disso, os Estados-Membros e as instituições contratantes devem fazer esforços complementares para melhorar a transparência dos incentivos fiscais específicos que possam beneficiar também os investigadores (por exemplo, benefícios fiscais aplicáveis aos expatriados). Convidam-se também os Estados-Membros a determinar os casos em que os investigadores podem ser autorizados a manter o seu domicílio fiscal no seu país de origem por um período temporário. De qualquer modo, os Estados-Membros devem evitar situações de dupla tributação, por exemplo, melhorando a transparência das disposições das convenções fiscais bilaterais e da legislação nacional que dizem directamente respeito aos investigadores transfronteiras.

²² The Wellcome Trust, Volkswagen Stiftung, Fondazione Cariplo, Champalimaud Foundation.

3.5. Facilitar a externalização transfronteiras de I&D

Alguns Estados-Membros (como a França e Espanha) autorizam as empresas a solicitar um certificado comprovativo da sua capacidade para realizar actividades de I&D. Esses certificados facilitam a aplicação de incentivos fiscais à I&D e são válidos por vários anos, sendo utilizados pelas autoridades fiscais para racionalizar o tratamento dos pedidos de isenção fiscal. Para evitar a discriminação territorial em caso de externalização transfronteiras de I&D, convidam-se os Estados-Membros que aplicam esse sistema a alargá-lo às empresas do sector de I&D estabelecidas em outros Estados-Membros.

Convidam-se os Estados-Membros interessados a definir de comum acordo o conteúdo desses certificados para facilitar o seu reconhecimento mútuo e diminuir os encargos administrativos das empresas da UE. A Comissão apresentará um modelo possível desses certificados para alimentar a discussão.

Em alguns Estados-Membros as entidades públicas que executam actividades de I&D recebem automaticamente esses certificados. A fim de evitar a discriminação territorial em caso de externalização transfronteiras de I&D, as entidades públicas equivalentes estabelecidas em outros Estados-Membros devem receber o mesmo tratamento que as entidades nacionais. A Comissão elaborou uma lista de entidades públicas estabelecidas na UE que executam actividades de I&D com base na sua participação no programa-quadro de investigação. A lista poderá ser consultada em linha e pode ajudar os Estados-Membros interessados a aplicar o seu regime de incentivos fiscais à I&D de forma não discriminatória. A Comissão tenciona actualizar a lista regularmente e convida todos os Estados-Membros a revê-la e, sempre que adequado, a prestar informações sobre outras entidades que nela devam ser incluídas.

3.6. I&D e IVA

O IVA aplicável às despesas de I&D incorridas pelos sujeitos passivos é dedutível quando os bens e serviços em causa são utilizados para transacções sujeitas ao IVA. As actuais regras da Sexta Directiva do IVA relativas às isenções, às autoridades públicas e às subvenções podem afectar esta dedutibilidade e, assim, onerar desnecessariamente determinadas actividades de investigação. A Comissão comprometeu-se a rever estes três aspectos²³ que devem ser racionalizados. Quando da revisão da legislação, a Comissão examinará atentamente as restrições relativas ao reembolso do IVA sobre as despesas de I&D. Considerará também em que medida as regras vigentes aplicáveis às autoridades públicas e às subvenções prejudicam a criação de parcerias público-privadas e a conclusão de acordos de partilha dos custos, designadamente no domínio da investigação onde essas estruturas são cada vez mais utilizadas para realizar actividades de I&D que requerem a disponibilização em comum de recursos das entidades públicas e privadas ou a externalização da investigação por entidades privadas a entidades públicas (investigação por contrato). A aplicação das regras actuais do IVA às autoridades públicas é complexa e conduz a resultados incoerentes na Comunidade. Além disso, a diferença do tratamento do IVA entre as entidades públicas e privadas causa distorções de concorrência, produz ineficácias económicas e incentiva a evasão fiscal. A Comissão examinará as formas de simplificar estas regras e facilitar a sua aplicação mais uniforme na Comunidade, a fim de assegurar condições de igualdade nos sectores de

²³ COM (2000) 348.

actividade em que intervêm entidades quer públicas quer privadas (por exemplo, a investigação por contrato).

Os problemas, estreitamente relacionados, das isenções, das autoridades públicas e das subvenções serão tratados em conjunto e as repercussões sócio-económicas de eventuais propostas legislativas serão avaliadas antes de ser apresentada uma proposta em 2008.

3.7. Tratamento da I&D na matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades

A mais longo prazo, é desejável estabelecer uma definição fiscal da I&D e da inovação a nível da UE e conceder a essas despesas um tratamento fiscal favorável na matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCI). A Comissão incluirá esta questão nas discussões do grupo de trabalho pertinente com os Estados-Membros, com vista a encontrar uma solução coerente e equilibrada em conformidade com outros eventuais incentivos no âmbito da MCCCI.

4. CONCLUSÃO

A Comissão reconhece a recente tendência em muitos Estados-Membros de conceder um tratamento fiscal mais favorável à I&D e congratula-se com os esforços desenvolvidos para aumentar as despesas das empresas com actividades de I&D. A diversidade crescente dos incentivos fiscais de I&D pode fragmentar ainda mais o enquadramento fiscal europeu no que respeita ao imposto sobre as sociedades e diminuir a eficácia da sua utilização transfronteiras. Por conseguinte, é necessário um certo grau de coordenação para fomentar a utilização efectiva de incentivos fiscais à I&D na UE e melhorar a cooperação transnacional no domínio da investigação atendendo à globalização crescente das actividades de I&D. A presente comunicação e o anexo que a acompanha apresentam as condições legais e as opções de concepção para ajudar os Estados-Membros a melhorarem os respectivos tratamentos fiscais da I&D.