

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

### Enquadramento

Na sequência da publicação do Despacho Conjunto n.º 4613/2023, de 17 de abril (que cria um grupo de trabalho com a missão de dar continuidade e execução ao Relatório «[Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde](#)» e respetivas propostas de ação), e do modelo organizacional adotado para a sua operacionalização, nomeadamente a estruturação em subGrupos orientados aos Grandes Temas selecionados, foi decido, relativamente ao tema A Saúde Motor do Desenvolvimento Económico e Social (subGrupo 1) autonomizar no subgrupo 1.1<sup>1</sup> a componente relativa a Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos.

Neste documento resumem-se as propostas de ação que o subGrupo considera ajustadas para uma resposta bem-sucedida aos desafios elencados, com indicação do grau de maturidade em que as mesmas se encontram bem como com a indicação, sempre que possível, do nível de consenso que sobre estas, até ao momento, foi possível alcançar.

Este ponto de situação tem ainda a preocupação de agregar o máximo de informação relevante com vista a assegurar a continuação das atividades do Grupo de Trabalho e dos seus diferentes subGrupos no período de transição entre governos que se está a atravessar.

### Propostas de ação

**1** Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos

- a) Reforçar a possibilidade de dedução de investimentos realizados na atividade produtiva nacional;
- b) Permitir que, quando o investimento (I&D e atividade produtiva) exceder o montante a devolver via Acordo Apifarma, haja dedução nos valores a devolver no âmbito de contratos com limites de encargos, ou outros, em condições a definir;
- c) Destinar percentagem fixa (15%) do montante líquido reunido no âmbito da Contribuição Extraordinária/Acordo Apifarma para projetos de I&D e produção em Portugal, segundo lógica concorrencial, gerido pela AICIB. Deve ser considerada contribuição do MCTES e MEM.

**2** Adaptar o conceito e os apoios do modelo europeu da Patent Box para a realidade nacional, propiciando a sua aplicação nomeadamente contemplando o embedded IP income;

**3** Articular todos os apoios do Estado para o reforço atividade produtiva e I&D, monitorizando a sua aplicação e avaliando os resultados obtidos.

---

<sup>1</sup> Ver composição do subGrupo 1.1 no final deste documento

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

Este resumo, que agrupa as propostas de ação selecionadas, foi apresentado na reunião do passado dia 5 de fevereiro com a presença dos três ministros (Economia, Saúde e Ciência) tendo colhido previamente o consenso de todo o subGrupo.

## Desenvolvimento

Relativamente às 3 propostas de ação, em particular às duas primeiras, foi já realizado um importante exercício de reflexão e debate, cujos resultados à data, são em seguida apresentados em **documento de trabalho**, ainda em aberto, tendo como preocupação a objetividade, a clareza e a exequibilidade das ações e iniciativas preconizadas. Embora, de uma forma geral, esteja subjacente a este exercício um clima de consenso quanto às linhas e aos caminhos que estão a ser seguidos, as propostas ainda carecem de sob esse prisma recolherem as manifestações de alinhamento, ou não, por parte das entidades e das personalidades envolvidas no subGrupo.

### PROPOSTA #1 – Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos

#### Acordo/Protocolo APIFARMA (contribuição extraordinária)

O cluster farmacêutico de inovação, de base nacional, contribui decisivamente para o reconhecimento do papel estrutural que a saúde exerce na economia nacional, considerando o investimento realizado, não devendo ser visto apenas pelo custo associado à aquisição dos seus produtos ou serviços. De facto, trata-se de uma importante área de importante atividade económica (direta, indireta e induzida) e desenvolvimento tecnológico, que propicia uma população saudável e produtiva, assim como o prolongamento da sua vida ativa. É assim importante harmonizar a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) com a atividade económica na área da saúde, garantindo o acesso aos cuidados adequados e reforçar as condições de atratividade para o investimento na área da saúde em Portugal, objetivos desde há muito consagrados no Protocolo celebrado entre o Estado Português e a Apifarma (“Protocolo”).

De acordo com o Protocolo, as despesas de investigação (I&D) realizadas em Portugal e a que se referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 23/2004, de 23 de Janeiro, são deduzidas ao montante da contribuição individual das empresas aderentes. Trata-se de uma possibilidade há vários anos consagrada nos acordos que têm vindo a ser sucessivamente celebrados entre o Estado Português e a Apifarma, através dos quais a Indústria

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

Farmacêutica contribui para a sustentabilidade do SNS, em particular, para os objetivos orçamentais traçados pelo Governo para a despesa pública com medicamentos.

Consagrou-se idêntico regime aquando da criação, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (a Lei do Orçamento de Estado para 2015), do regime da contribuição extraordinária sobre a Indústria Farmacêutica (“CEIF - Regime da Contribuição Extraordinária”), aplicável a todos os fornecedores de medicamentos ao SNS que não tivessem aderido ao Protocolo então em vigor. E assim, também no Regime da Contribuição Extraordinária se refere que “São abatidos ao valor da contribuição a que se refere o presente artigo as despesas de investigação e desenvolvimento a que se referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 23/2004, de 23 de janeiro, desde que realizadas em território nacional e devidas e pagas a contribuintes portugueses e até ao limite da contribuição” – regime que tem vindo a ser sucessivamente renovado (cf. artigo 168.º, 1.º n.º 4).

Por outro lado, a responsabilidade de devolução total dos excedentes aos limites dos encargos acordados nos contratos de comparticipação (ambulatório) ou de avaliação prévia (hospitalar) é uma prestação que pode ser contemplada em determinados contratos de comercialização, em situações específicas, e não é sensível a eventuais investimentos em I&D ou no desenvolvimento da capacidade produtiva em Portugal, não estando portanto prevista a possibilidade dedução desses investimentos.

O Ministério da Saúde, o Ministério de Estado e das Finanças, e o Ministério da Economia e do Mar devem assim reconhecer o carácter estratégico da atividade de I&D ou produtiva para a economia do nosso país, considerando a possibilidade de permitir a dedução, aos eventuais reembolsos a efetuar por vendas em excesso dos limites de encargos previstos nos contratos de comparticipação e de avaliação prévia, o eventual remanescente das despesas I&D ou atividade produtiva após dedução no Protocolo Apifarma ou CEIF.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2016, de 13 de outubro, que aprovou a Estratégia Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde assumiu um conjunto de compromissos e de políticas públicas, que se traduzem na promoção da saúde e no reforço do investimento em ciência e tecnologia e na inovação. Reconheceu-se, âmbito destes compromissos, como prioridades do plano de ação do Governo e como vetores de sustentação da melhoria da sua governação, entre outros, o estímulo à investigação e à produção nacional no setor do medicamento

Num contexto onde Portugal apenas recolhe cerca de 0,28% do investimento em I&D efetuada pela Indústria Farmacêutica na Europa (Fonte: EFPIA), a consagração desta possibilidade constituirá um importante incentivo à promoção e captação de investimento em actividades de I&D em Portugal.

**Proposta**

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

Em função do exposto, **propõe-se que a seguinte cláusula seja incluída no Acordo a vigorar a partir do ano de 2024:**

**1 As despesas de Investigação e Desenvolvimento a que se referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 23/2004, de 23 de janeiro, caso excedam o montante da contribuição individual a cargo de cada empresa aderente ao abrigo do Protocolo Apifarma, poderão ser deduzidas no âmbito de contratos com limites de encargos ou outros, em condições a definir.**

**2 O excedente a que se refere o número anterior será apurado no primeiro mês do ano civil seguinte ao do termo do período anual relevante do presente Acordo.**

**3 Para efeito de dedução das despesas consideradas no ponto 1. apenas se consideram os contratos referentes a períodos contratuais que terminem em 2024 e anos seguintes.**

Adicionalmente, sugere-se:

- Sobre o desconto por I&D, propõe-se apoiar iniciativas associadas a investimento em I&D e à melhoria da capacidade produtiva, reduzindo a lógica atual de subsídio à despesa realizada. Assim:

Destinar 15% do montante da contribuição anual líquida por via do Acordo ou da CEIF (após dedução das despesas decorrentes de I&D e desenvolvimento da atividade produtiva) a projetos de investigação/desenvolvimento por fundo gerido pela AICIB, numa lógica concorrencial. Na tipologia de projeto a ser aplicada podem ser consideradas as áreas de investigação clínica aplicada ou biomédica, pretendendo-se fomentar a cooperação científica e tecnológica entre as instituições de ensino superior, os centros de investigação e as entidades tuteladas pelo Ministério da Saúde com a indústria farmacêutica, podendo a verba ser aplicada num projeto plurianual conforme tipologia de projeto;

Neste âmbito, sugere-se ainda:

- Considerar a possibilidade de dedução de investimento faseadamente no ano subsequente;
- Valorizar a dedução com base no risco associado ao investimento em I&D ou atividade produtiva;
- Valorizar a dedução com base no interesse público do investimento em I&D ou atividade produtiva;
- Estender o protocolo e estes mecanismos à área dos dispositivos médicos;
- Pretende-se com estes mecanismos implementar novos projetos de I&D e apoiar a capacidade produtiva com valor acrescentado, articulando com os outros apoios disponíveis.

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

### PROPOSTA #2 – Adaptar o conceito e os apoios do modelo europeu da Patent Box para a realidade nacional, propiciando a sua aplicação nomeadamente contemplando o embedded IP income

#### 1. Enquadramento

A UE está a perder terreno para a América e a Ásia na maioria de indicadores de inovação. Portugal tem convergido bem com a UE no seu desempenho em I&D, mas quanto a transformar conhecimento em riqueza a nossa performance ainda fica aquém da média europeia. O GT1.1 considera que a fiscalidade pode contribuir à intensificação da inovação da nossa economia.

O Estado português tem já ao seu dispor um conjunto de instrumentos fiscais para incentivar a inovação nas empresas, dos quais se destacam o SIFIDE, as *stock options* e o *Patent Box*. Enquanto o SIFIDE se foca essencialmente na despesa das empresas com quadros e atividades nas áreas de investigação e desenvolvimento, o *Patent Box* premeia as empresas que criam propriedade intelectual (PI) em território nacional e são capazes de a transformar em riqueza através da venda ou licenciamento de patentes e outros tipos de PI.

Apesar do código do IRC contemplar o *Patent Box* desde 2014, trata-se do artigo 50º do CIRC, verifica-se que a utilização desse incentivo por parte das empresas não chega a 1% dos benefícios do SIFIDE. O *Patent Box* atual limita a sua utilização aos proveitos que resultam exclusivamente de fluxos de rendas de PI ou pela venda de um ativo de PI (ex. uma patente). Efetivamente o País não tem a maturidade industrial caracterizada pelo modelo de negócio do licenciamento de royalties. Os resultados são assim insatisfatórios quer no montante e impacto do crédito fiscal quer no número de utilizadores. Com base nestas observações, entende-se que o *Patent Box* nos termos atuais está desajustado da realidade do nosso tecido empresarial.

O GT1.1 acredita que o *Patent Box* deve ser ajustado para premiar as empresas nacionais que fazem prova de inovação, estas -na sua esmagadora maioria- são empresas inovadoras que usam a inovação para acrescentar valor a produtos existentes. São empresas cujo modelo de negócio corresponde à produção e comercialização e serviços ou produtos onde a adição de algo inovador traz mais margem, diferencia da concorrência ou permite um preço mais elevado, ou permite fazer evoluir progressivamente atualizando-o.

No Working Paper da OCDE (2023) “Design Features of Income-Based Tax Incentives for R&D and Innovation” (Tabela A.4) verifica-se que:

- O instrumento de *Patent Box* aplicado em Portugal não contempla atualmente benefícios fiscais com base em *Embedded IP income* - ou seja, o serviço ou produto integrado que inclui valor acrescentado correspondente a inovação com base em PI detido pela própria empresa;
- O modelo de incentivo de *Patent Box* que inclui *Embedded IP income* está em vigor em 21 outros países da OCDE; e o GT1.1 recomenda que passe a ser incluído na definição do modelo nacional de *Patent Box*;
- Estes 21 países são concorrentes diretos de Portugal a saber: Bélgica, Canadá, Suíça, China, Chipre, República Checa, Reino Unido, Costa Rica, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Roménia, Eslováquia, Tailândia, Turquia, Estados Unidos da América [países da coluna *Embedded IP income*] na página 55 do documento da OCDE].

O GT1.1 verifica que o modelo de incentivos que consideramos necessários para Portugal já existe em outros países, é bem conhecido na sua forma de implementação, estando bem caracterizado e em funcionamento em 21 países, que são também nossos concorrentes na atração de investimento de valor acrescentado baseado em capacidades de inovação nas empresas. Com o modelo atualmente em vigor de *Patent Box*, que exclui o

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

*Embedded IP Income*, vista a sua pouca utilização pelos agentes económicos, o regime não terá o impacto desejado. Fundamenta-se assim a necessidade do país ajustar a sua fiscalidade para incentivar maior inovação estruturada em volta de PI registado.

Esta especificação dos incentivos baseados em *Patent Box*, com incentivos à valorização de *Embedded IP Income*, contribuem para dois objetivos principais das políticas públicas de apoio à inovação: por um lado, premeiam a atividade própria de inovação da empresa, atribuindo incentivos fiscais com base nos resultados dessa atividade de inovação e dos rendimentos que dela derivam (e não apenas com base na existência da atividade de I&D em si, como é o caso do SIFIDE); e, por outro lado, funcionam também como um incentivo ao registo de PI pelas empresas nacionais visto que é com base na existência destes direitos de PI que o modelo de incentivos *Patent Box* é estruturado, sendo que no modelo aqui proposto são valorizados esses direitos não apenas quando existe alguma forma de cedência (seja por via de transmissão onerosa seja por via de *royalties*), como atualmente, mas também quando a existência desses direitos valoriza produtos próprios ou serviços prestados a terceiros.

### 2. Solução: Ajustamentos ao *Patent Box*

No modelo de *Patent Box* que propomos, permanece a exigência de uma ligação explícita a um direito de PI registado, mas alargamos a sua elegibilidade com duas importantes mudanças:

1. PI registado alargado - isto é: para além de uma patente ou de um programa de computador registado, deve ser considerado PI registado: o modelo de utilidade, desenho ou modelo industrial, direitos de variedades de plantas e o “*trade secret*” quando registado/depositado de forma documentada numa agência estatal de idoneidade indiscutível;
2. Considerar que um serviço ou produto integrado – aquele que tem algum *Embedded IP Income* -isto é aquele que tem uma parte do seu valor atribuível à existência do PI registado- tem uma parte do seu preço de venda elegível para efeitos de benefício fiscal do regime *Patent Box*.
3. Considerar que a aquisição, por uma empresa inovadora, de PI criada e detida por uma entidade do sistema público de investigação (entidade nacional não empresarial do sistema) é equiparada a *Embedded IP Income* para este efeito.
4. Considerar que a empresa que explora a PI pode ser distinta da empresa que detém a PI desde que ambas sejam registadas e residentes em Portugal e ambas sobre idêntico domínio e controlo.

Neste sentido, na reformulação do *Patent Box* que propomos:

- a inovação em causa é diretamente baseada em PI registado;
- é demonstrada a criação de valor com base na inovação segundo os critérios da Comissão Europeia e que regem o SNC (Sistema Nacional Científico);
- as empresas em causa devem demonstrar a existência de atividade regular de inovação e de I&D (quer na descrição das atividades quer por via contabilística), através das despesas regulares e dos investimentos, e da existência de outros sinais exteriores de I&D e de inovação, nomeadamente com pessoal altamente qualificado (PhDs, MSc) em funções de I&D e outras, autoria de publicações e patentes, projetos e ligações com universidades, histórico de candidaturas ao SIFIDE, correspondendo assim a evidência de intenções estratégicas consistentes e documentadas de um trajeto de I&D que resulta em atividades de inovação. Tal alinha com os objetivos do MCTES e do MEM
- O peso dos proveitos elegíveis pelo *Patent Box* no total das vendas devem ter uma proporcionalidade razoável ao esforço de inovação.

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

A opinião em termos da análise da capacidade de inovação e da estratégia de inovação da empresa deve caber à ANI, em articulação com o processo de certificação do SIFIDE. Este processo deve certificar a capacidade de inovação do ponto de vista técnico e científico com rigor e em profundidade pelo menos a cada 3 anos.

Caso as tutelas decidam que deve caber a ANI a decisão de certificar que os proveitos da PI identificada, e os seus custos, são elegíveis no regime do *Patent Box*, o papel da ANI ganha maior poder de alavanca no desenvolvimento económico do país. Não só ganha essa agência maior eficácia no seu funcionamento de correia de transmissão das políticas de inovação, de criação de riqueza e de investimento dos ministérios, como a sua intervenção passa a ter a qualidade de um “*advanced tax ruling*” (como já faz no SIFIDE), fator que teria um impacto muito significativo no processo de atração de investimento direto estrangeiro. Esta proposta irá conferir a Portugal uma elevada competitividade fiscal para os agentes económicos apostados na indústria do conhecimento, e que nos interessa atrair.

No caso do Patent Box ajustado para efeitos de determinação do lucro tributável, pode ser deduzido uma percentagem do montante correspondente aos rendimentos provenientes de:

i) contratos que tenham por objeto a cessão ou a utilização temporária dos seguintes direitos de autor e direitos de propriedade industrial relativos ao território nacional:

a) Patentes, desenhos ou modelos industriais registados;  
b) Direito de autor sobre programas de computador, incluindo, para esse efeito, a adaptação do programa original registados ou depositados.

ii) a venda de bens ou prestações de serviços, na parte que respeite à incorporação de um ou mais dos direitos referidos em i) acima através da sua exploração em território nacional.

Sendo essa dedução aos rendimentos tributáveis calculado da seguinte forma:

- RT = 'Rendimento total', o qual corresponde ao montante dos proveitos brutos que resultam da venda de tais produtos e serviços inovadores (com a ANI a verificar a natureza Inovadora e a ligação a um PI registado)
- TI = 'Taxa de Inovação', a qual corresponde a:
  - a) 8% quando o direito foi desenvolvido pelo sujeito passivo em atividades de I&D internas correndo risco empresarial.
  - b) 6% quando direito resulta de colaborações contatuais com entidades do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia
  - c) 4% quando adquirido de forma outra que a) e b).

A par da experiência de outros países as exigências da ANI para essa certificação devem crescer com a dimensão da empresa.

### **PROPOSTA #3 – Articular todos os apoios do Estado para o reforço atividade produtiva e I&D, monitorizando a sua aplicação e avaliando os resultados obtidos.**

A atividade de I&D e a atividade produtiva na área da saúde é passível de ser apoiada por diversos fundos e mecanismos de financiamento, mais ou menos específicos, dispersos por diferentes organismos e tutelas.

Assim, parece fundamental que se crie um ponto de acesso onde não só seja disponibilizada informação estes fundos e mecanismos, mas também tenha uma visão integradora dos mesmos por forma a monitorizar a sua aplicação e os resultados obtidos, permitindo em última instância otimizar o esforço público, melhorar e/ou desenvolver novas políticas públicas de apoio à atividade de I&D e a atividade produtiva na área da saúde

# GRUPO DE TRABALHO MAIS ECONOMIA E SAÚDE

## Para a dinamização de uma Política Industrial da Saúde

Novos Instrumentos para a Promoção e Incentivo ao Investimento em Atividades de I&D e em Desenvolvimentos Produtivos (subGrupo 1.1)

\_\_\_\_\_ ponto de situação em 28 de fevereiro de 2024 \_\_\_\_\_

### Composição do subGrupo 1.1

Alexandra Pontes – IAPMEI

Catarina Resende e Nuno Sousa – AICIB

Érica Viegas – INFARMED

Filipa Costa e André Vasconcelos – APIFARMA

**João Norte – Grupo Bial**

Guy Villax e Joaquim Cunha – HCP

Jorge Oliveira APORMED

Luís Pereira – Medtronic

Maria do Carmo Neves - APOGEN

**Maria Paula Macedo – MCTES**

Miguel Antunes e Joana Cunha – ANI

**Miguel Isidoro – MS**

Paula Alves - IBET

Renata Silva Gomes – AICEP

Thebar Miranda – Grupo Azevedos