



Instituto Superior de Contabilidade e Administração

Politécnico de Coimbra



**Instituto Superior
de Contabilidade
e Administração**

Politécnico de Coimbra

Raquel Conceição Correia

**Alguns Apontamentos Sobre os Apoios do Estado a Empresas Privadas e o Caso do
Banco Português de Fomento**

Coimbra, Janeiro de 2023



**Instituto Superior
de Contabilidade
e Administração**

Politécnico de Coimbra

Raquel Conceição Correia

**Alguns Apontamentos Sobre os Apoios do Estado às
Empresas Privadas e o Caso do Banco Português de
Fomento**

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Solicitadoria, Ramo de Solicitadoria de Empresa**, realizada sob a orientação da Professora Rita Gonçalves Ferreira da Silva.

Coimbra, janeiro de 2023

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau acadêmico ou outra habilitação.

Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

PENSAMENTO

*“Ah, não estar parado nem a andar,
Não estar deitado nem de pé,
Nem acordado nem a dormir,
Nem aqui nem noutra ponto qualquer,
Resolver a equação desta inquietação prolixa,
Saber onde estar para poder estar em toda a parte,
Saber onde deitar-me para estar passeando por todas as ruas (...)”*

Álvaro de Campos, “*Passagem das Horas*”

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação tornou-se uma realidade e objetivo quando houve uma grande alteração de circunstâncias na minha vida. Com um novo desafio ao nível profissional e subsequentes desafios pessoais que tal trouxe, entraram na minha vida pessoas a quem devo um especial obrigado pelo apoio na concretização deste estudo. Muitos pela igualdade de circunstâncias, outros por já terem passado por isto, reparando nas minhas dificuldades em conciliar toda uma nova realidade, estiveram lá para dar uma palavra de apoio, sugestões e conselhos, mas também para ajudar a desligar desta responsabilidade quando assim tinha de ser. Foram eles os meus colegas de estágio e de trabalho, a Ana, a Lara, a Luísa e o meu querido João, os meus colegas de casa, a Inês, a Joana e o Nelson, os meus amigos de sempre e os que guardo de outra vida que se passou em Coimbra. Para todos eles qualquer agradecimento que possa fazer parece tão pouco face ao longo período que me acompanharam com paciência e compreensão e ao quão importante as suas ações foram para mim.

Um obrigado à minha companheira de aventura , que reencontrei nesta nova fase e cuja amizade nunca se perdeu e se revelou ainda mais importante na minha vida e no dia-a-dia agitado e de descoberta que partilhamos na capital.

Aos meus pais, aos meus irmãos e outros familiares, que de longe e muitas vezes não entendendo muito bem as minhas lutas e dificuldades foram ajudando no que podiam. Por permanecerem como um pilar de toda a minha existência e por ter a confiança de que o vão continuar a ser, o maior agradecimento vai para eles.

À Daniela, à Diana e novamente à Luísa, um obrigado especial, por prontamente se terem oferecido para reverem o meu estudo, principalmente porque de outra forma eu não teria coragem para pedir uma ajuda que se revelou tão importante.

À Doutora Rita Silva, obrigada por ter aceitado ser minha orientadora nesta dissertação, por ter contribuído com o seu conhecimento para que conseguisse definir o tema a desenvolver, bem como por todas as sugestões que me fez e o acompanhamento que me proporcionou até ao momento de entrega.

E por fim, porque todo este caminho até aqui, que não teria sido percorrido se não tivesse comigo desde há alguns anos uma pessoa maravilhosa: obrigada à minha melhor amiga Daniela. A pessoa que nos bons e maus momentos, presencialmente ou à distância está sempre comigo.

RESUMO

A realização do presente estudo decorre de uma questão essencial: qual é o papel do Estado na economia e até que ponto faz sentido a sua intervenção? Para além da sua incumbência de assegurar um funcionamento eficiente do mercado e da responsabilidade sobre a sua regulação e coordenação, não caberá ao Estado ter qualquer ação, especialmente junto das empresas privadas.

Pressupõe-se que as empresas privadas, pela sua forma de constituição e por os seus detentores e gestores serem particulares que prosseguem o lucro, devem desenvolver a sua atividade na sujeição às regras do mercado e da concorrência. Por uma questão de equidade o Estado não deve intervir, contudo, existem falhas de mercado e outros fatores e variáveis não controláveis que influenciam o equilíbrio e a justiça nesse meio, sendo nessas lacunas que haverá espaço para o Estado atuar.

Dessa forma, o Estado cria medidas que apoiam as empresas de um modo indireto, em momentos de necessidade, quer seja na dificuldade de cumprimento das suas obrigações para com os credores, na prossecução da sua atividade, quer na regularização de dívidas para com entidades públicas como a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social. Por outro lado, através da administração estadual indireta e de algumas entidades públicas que a compõem, fomenta o desenvolvimento e crescimento das empresas através de diversos meios e instrumentos financeiros.

Ambos os métodos são importantes formas para a evolução da atividade económica e para robustecimento e competitividade do tecido empresarial português, com a particularidade de a sua prossecução estar dentro do que é estabelecido ao nível da legislação nacional e da União Europeia.

Palavras-chave: Estado, Empresas, Intervenção, Apoios, Fomento, Desenvolvimento.

ABSTRACT

The realization of the present study pretends to answer to a main question: what is the role of the State in the economy and if its intervention does make sense? Besides its responsibility to ensure the efficient operation of the market and the duty of its regulation and coordination, we may think that the State should not take actions, especially in private companies.

It is assumed that private companies, due to their type and because of their owners and managers are private individuals whose purpose is profit, must develop their activity by the rules of the market and competition. As a matter of equity, the State should not intervene, however, there are market failures and other factors and non-controllable variables that influence the balance and justice in this environment, and it is on those gaps that exists room for State actions.

Therefore, the State creates measures to support companies indirectly, in times of need, whether in the difficulty of fulfilling their obligations with creditors, in the pursuit of their activity, or in settling debts with public entities, such as the Tax Authority and Social Security. On the other hand, through the indirect state administration and some public entities that compose it, the State seems encourages the development and growth of private companies through several means and financial instruments.

Both methods are important ways for the evolution of the economic activity and for the strengthening and competitiveness of the Portuguese companies, specially by following what is established in the national and European Union legislation.

Keywords: State, Companies, Intervention, Support, Growth, Development.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - A Importância do Estado na Economia do Século XXI	3
1.1. Enquadramento	3
1.1.1. Constituição Económica	6
1.1.1.1. Delimitação de Setores	9
1.1.1.2. Intervenção do Estado na Economia.....	13
1.1.1.3. A Intervenção do Estado nas Empresas num Contexto Comunitário e de Livre Concorrência	16
CAPÍTULO II - Os Apoios do Estado às Empresas Privadas	22
1.2. Os Mecanismos de Apoio do Estado	22
1.2.1. Os Instrumentos Legais de Recuperação de Empresas.....	22
1.2.1.1. O Processo Especial de Revitalização – PER.....	24
1.2.1.2. O Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas.....	32
1.2.2. Acordos de Regularização Voluntária de Dívidas	36
1.2.2.1. O DL n.º 213/2012, de 25 de setembro.....	37
1.2.2.2. O DL n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.....	40
1.2.2.3. O DL n.º 67/2016, de 3 de novembro	40
1.2.3. Apoios e Medidas Desenvolvidas em Contexto da Pandemia COVID-19 42	
1.2.3.1. Acordos de Regularização Voluntária de Dívidas em 2022	48
CAPÍTULO III - Os Organismos Públicos de Apoio a Empresas.....	51
1.3. Análise e Caracterização de Organismos Públicos de Apoio a Empresas Privadas.....	51
1.3.1. O IAPMEI, I.P. Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.....	53
1.3.2. O Turismo de Portugal, I.P.	57

1.3.3.	A Direção-Geral do Tesouro e Finanças.....	58
1.3.4.	A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. 59	
1.3.5.	A Portugal Ventures, S.A.	60
1.3.6.	As Sociedades de Garantia Mútua	62
1.3.7.	A Turismo Fundos - SGOIC, S.A.....	63
1.4.	O Banco Português de Fomento, S.A.	64
1.4.1.	Missão e Objeto Social	66
1.4.1.1.	Enquadramento Jurídico	70
1.4.1.1.1.	Criação do BPF	71
1.4.1.1.2.	Preenchimento dos Critérios de Auxílio de Estado	73
1.4.1.1.3.	Aumento de Capital Social do BPF	74
1.4.1.1.4.	Autorização do Banco de Portugal	76
	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82
	FONTES ELETRÓNICAS	84
	JURISPRUDÊNCIA.....	88
	LEGISLAÇÃO	89

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Organização Administrativa Pública Portuguesa.....	51
Figura 2 – Participações diretas e indiretas do Estado nas várias entidades.....	53
Figura 3 - Os três pilares da Missão do BPF	69

Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas

AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E.
AJP	Administrador Judicial Provisório
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BFN	Banco de Fomento Nacional
BPF	Banco Português de Fomento
CA	Conselho de Administração
CC	Código Civil
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CECA	Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliário
Comissão	Comissão Europeia
CRCSPSS	Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CT	Código do Trabalho
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EM	Estado-Membro(s)
E.P.E.	Entidade Pública Empresarial
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação I.P.
IFD	IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, S. A.
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

I.P.	Instituto Público
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS, I.P.	Instituto da Segurança Social, I. P.
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MOS	Membros dos Órgãos Sociais
n.º	número
OMS	Organização Mundial de Saúde
p.	página
pp.	páginas
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PER	Processo Especial de Revitalização
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PEVE	Processo Extraordinário de Viabilização de Empresa
PIRE	Processo de Insolvência e Recuperação de Empresas
PME	Pequenas e Médias Empresas
PRR	Plano de Resolução e Resiliência
RERE	Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
ROC	Revisor Oficial de Contas
S.A.	Sociedade Anónima
SEE	Setor Empresarial do Estado
SGOIC	Sociedade Gestora de Organismos de Investimento Coletivo
SIREVE	Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial

SPGM SPGM - Sociedade de Investimento, S. A.
UE União Europeia

INTRODUÇÃO

O Estado aparece correntemente no nosso vocabulário como uma figura abstrata num patamar acima de qualquer outra pessoa singular ou coletiva, e numa posição em que parece reunir nele certos poderes e capacidades. Nas sociedades mais ocidentais e mais desenvolvidas, existe para com ele cobrança de direitos por parte dos cidadãos, como contrapartida do cumprimento dos seus deveres.

A verdade é que se trata de um conceito difícil de definir e que ao longo do tempo abarcou diferentes características e se foi transformando e adaptando às várias realidades. Neste estudo, numa primeira fase procura-se mostrar a evolução e as características que o compunha a cada momento até chegar aos dias de hoje. O intuito é, dentro daquilo que foram os diferentes níveis de intervenção na base do conceito, num povo, território e numa posição de soberania, demonstrar como chegámos ao Estado que temos hoje, e expor qual o seu papel e importância, em especial no nosso país.

Chegando à conclusão sobre as funções que genericamente assume, será dada atenção a uma das dimensões em que intervém: a economia. Nesse ponto, procurarei enquadrar porque o faz e de que forma e explorar mais concretamente se isso se verifica ao nível das empresas privadas e a razão que o poderá sustentar.

De facto, no nosso país existe uma clara divisão entre aquele que é o setor público e o setor privado. Procurarei perceber quando é que as duas realidades se cruzam e passam a interagir uma com a outra sem que disso resultem distorções, ineficiência de recursos ou numa perspetiva mais extrema, aproveitamento. Dentro desta temática tentarei ir um pouco além das nossas fronteiras e expor até que ponto a entrada de Portugal na UE e a legislação que emana teve e tem influência na medida com que o Estado intervém nas empresas privadas.

Ultrapassada a questão da intervenção do Estado, passarei a expor a forma mais subtil e indireta que se disponibiliza para auxiliar as empresas em situações financeiramente mais delicadas. Serão identificadas algumas formas de apoio que passam pela disponibilização de meios, mecanismos e regimes especificamente desenvolvidos para determinadas situações, às quais as empresas por sua livre iniciativa podem aderir.

As circunstâncias tanto podem ser a existência de dificuldade generalizada em fazer face a pagamentos a curto ou médio prazo e um prolongamento dessa situação levar ao risco de entrada em situação de insolvência da empresa. Por outro lado, pode ser a

mera dificuldade de regularização de uma dívida a pronto pagamento em determinado momento, a entidades públicas, como o ISS, I.P. ou a AT. Nesta fase, o propósito, para além de expor os apoios que existem, será analisar a legislação e mostrar como cada um deles funciona e em que circunstâncias e que condições devem reunir as empresas para deles poderem usufruir.

Como não podia deixar de ser, muito pela herança que nos deixou como pela tempestividade aquando da elaboração deste estudo, na parte final do segundo capítulo falarei um pouco das ações do Estado durante a pandemia. O intuito será enumerar algumas das medidas criadas para apoiar as empresas de modo a expor o nível de intervenção que o Estado teve e o quão relevante isso foi para a economia.

Numa última fase, que vai equivaler ao terceiro capítulo, voltarei as atenções para uma outra forma de apoios do Estado. É distinta por o seu fim ir além da simples ajuda em momento de necessidade, pois têm um intuito mais visionário de promoção da criação e desenvolvimento daquilo que as empresas têm de melhor numa perspetiva de futuro, tanto em termos de crescimento, de desenvolvimento, modernização bem como de internacionalização. Aqui pretendo não tanto destacar os apoios em si, mas particularidade de não ser o próprio estado a proporcioná-los, mas sim entidades públicas que este criou. São várias as entidades que ao longo dos anos têm sido criadas com missões distintas em matéria de aceleração da economia portuguesa e torná-la competitiva.

Assim, primeiramente, irei fazer uma pequena explicação de como se enquadram estas entidades na organização administrativa portuguesa e posteriormente farei uma exposição sucinta do escopo de cada entidade.

Por fim, pela oportunidade que significou o seu surgimento, por ser sido uma figura central na transformação da organização e relação de todas as outras entidades, mas também pela sua tempestividade irei focar a minha análise numa só entidade, o Banco Português de Fomento. Será feita uma contextualização desde o seu surgimento e à forma como se concretizou, passando pela missão que lhe foi dada e as atribuições que lhe foram conferidas. Também pelo tipo de instituição que é serão explicados os processos de autorização a que esteve sujeito para poder ter atividade em Portugal, tanto a nível da UE como a nível de supervisão a nível nacional.

CAPÍTULO I - A Importância do Estado na Economia do Século XXI

1.1. Enquadramento

É sabido que o ser humano tem natureza social e tende a organizar-se com o intuito de prossecução de objetivos comuns, quer seja para sobreviver, numa vertente mais arcaica, quer seja para se governar e viver em sociedade, em contextos mais modernos e desenvolvidos. É nestas agremiações humanas que o poder político surge e tende a consolidar-se, sendo que uma das formas desta organização se concretiza hoje naquilo a que chamamos “*Estado*”.¹

A palavra “*Estado*” surge no nosso vocabulário com vários sentidos associados, sendo que correntemente é utilizada para definir uma entidade abstrata que governa uma comunidade. Se consultarmos o dicionário apercebemo-nos das várias definições que podem ser dadas, destacando-se as que o apresentam como “*nação considerada como entidade que tem governo e administração particulares*” ou como um “*governo político do povo constituído em nação*”².

Não obstante, a definição não se esgota num só significado, o Estado, mais do que um conceito, é uma realidade que nos rodeia e desde cedo se aprende que se consubstancia em três elementos essenciais: num território, no povo e no poder político. A este propósito, JOSÉ FONTES afirma que o Estado surge como uma “*comunidade politicamente organizada e estabelecida num território*”³. Já CANOTILHO, de forma mais completa, refere que é “*uma forma histórica de organização jurídica do poder*”, e dá especial destaque à soberania, como um “*poder supremo*” num plano interno e como um “*poder independente*”, do ponto de vista internacional e que tal permite recortar os três elementos constitutivos: “*(1) poder político de comando; (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (povo = sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado território*”⁴.

Apesar de em termos genéricos se tratar de uma forma de organização de poder, na verdade o modo de intervenção do Estado pode assumir diversas formas como

¹ FONTES, José, *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 19.

² Conceito de Estado - Dicionário Priberam. Acedido em 10 de novembro de 2021, em: <https://dicionario.priberam.org/estado>.

³ FONTES, José, *op. cit.*, p.20.

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*, 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 1998, pp. 85 e 86.

repercussão das diferenças geográficas e temporais. Tal está dependente das ideologias políticas e conjuntura e, ao mesmo tempo, da opinião dos cidadãos pois, em democracia, são estes que em última instância têm o poder de escolher quem representa o Estado e subsequentemente os representa a si, através do seu direito de voto⁵.

Tudo isto ajuda a perceber o conceito de Estado em termos mais latos, mas não explica qual a origem, função e importância nos dias de hoje. É difícil identificar o momento exato em que se começou a falar de Estado, mas a verdade é que o conceito que outrora foi dado não corresponde ao que temos hoje, pois ao longo dos séculos foi-se assistindo a várias mudanças de paradigma.

Neste seguimento importa fazer uma caracterização do conceito de Estado ao longo dos tempos, mas porque a sua evolução não é o objeto principal deste estudo apenas irei recuar um pouco, até ao século XVIII.

Foi no ano de 1789, com a revolução francesa que o conceito de Estado se começou a assemelhar mais com aquilo que temos hoje, deixando de ser absolutista, focado no monarca e na atribuição de poderes numa só pessoa⁶, para passar a desenvolver um lado mais social, voltado para o bem-estar comum.⁷ Foi a partir desta altura que começaram a aparecer as primeiras repúblicas e a ser adotado o constitucionalismo como uma forma de limitar o poder político, assim como o princípio da legalidade da administração e a separação de poderes, os partidos políticos, o reconhecimento da existência de direitos do Homem, da igualdade de pessoas etc.⁸

Nesta fase, a figura do Estado foi-se insurgindo com uma intervenção mais liberal “e, portanto, do abstencionismo, do *laissez-faire*⁹, do Estado mínimo e do Estado-guarda-noturno”. Economicamente, tinha um papel muito pouco ativo sendo que era adotada uma política livre cambista que fomentava as exportações, o que contribuía para o crescimento

⁵ CABRAL, Paulo César, A percepção dos cidadãos sobre o papel do Estado: Uma análise comparativa para diversos países, Dissertação de Mestrado em Ciências Económicas e Empresariais, Universidade dos Açores, Ponta delgada, 2019, p. 10.

⁶ A vontade do rei era a lei suprema – *L'État c'est moi* - AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo – Volume I, 4ª Edição, Coimbra: Almedina, 2015, p. 59.

⁷ SANTOS, Fernando Pedro Vieira, *A Crise do Estado Social: a desconstrução do pensamento de um Estado Prestador na Proteção Social, no âmbito do Rendimento de Inserção Social, a partir do Século XXI*, Dissertação de Mestrado em Administração Público-Privada, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018, p.12

⁸ AMARAL, Diogo Freitas, *op. cit.*, pp. 68 e 69.

⁹ Expressão francesa que significa “deixar fazer” e assenta na ideia de que o mercado se regula sozinho, que funciona de forma livre e sem interferência, e sem qualquer tipo de subsídios ou taxas.

da economia. Por outro lado, começa a haver alguma preocupação ao nível do ensino, da saúde e de apoios aos mais pobres, aparecendo os primeiros serviços e obras públicas e a sua subtração ao privado. É a primeira vez, que se verifica a salvaguarda das garantias dos particulares perante a administração.¹⁰

As características da fase que se seguiu resultaram de marcantes acontecimentos que ocorreram na primeira metade do século XX, as duas grandes guerras mundiais e a depressão americana. Também o progresso técnico e a deslocalização das pessoas para as cidades constituíram transformações que colocaram em causa o modelo liberal, pela incapacidade de o mercado satisfazer as necessidades básicas e resolver os novos problemas.¹¹

Assistiu-se assim ao aparecimento daquele a que se chamou de Estado de direito social/providência, o que significa dizer mais focado na criação de igualdade material de oportunidade pela intervenção pública, tanto a nível social como económico, fruto da exigência de mudanças por parte do povo e da sua afirmação.

Passou-se de uma atuação abstencionista e de autoridade para uma atuação intervencionista e ativa, com uma intencional “*intromissão*” na esfera da sociedade e subsequentemente no mercado numa ótica de correção de disfunções. Tal era feito através do fornecimento de prestações sociais ao ponto de o Estado começar a produzir bens económicos e serviços, contribuindo para o equilíbrio do mercado e de resolução de problemas da sociedade, resultantes das crises cíclicas. Este envolvimento do Estado e suas prestações eram até reconhecidas como direitos dos particulares, permitindo a sua reclamação¹². Foi com esta transformação que se assistiu à proeminência do “*setor público em vastas áreas económicas*”¹³ e a uma complexificação no direito público e da administração, surgindo nesta altura as primeiras empresas públicas.

Porém, este modelo de Estado providência começou a esgotar-se a partir dos anos 80 do século XX, em consequência da sua incapacidade de responder às necessidades cada vez mais exigentes da sociedade. Além do incrementar e complexificação das necessidades a satisfazer, verificou-se também o envelhecimento da população, em

¹⁰ AMARAL, Diogo Freitas, *op. cit.*, p. 70.

¹¹ ANDRADE, Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 24.

¹² SANTOS, Fernando Pedro Vieira, *op. cit.*, p. 20 e 21.

¹³ ANDRADE, Carlos Vieira de, *op. cit.*, p. 25.

resultado da diminuição das taxas de natalidade, a diminuição das receitas e o agravamento do défice orçamental. Toda a conceção intervencionista culmina numa sobrecarga dos sistemas de segurança social anteriormente criados, ao ponto de se tornarem insustentáveis¹⁴.

Por outro lado, verificam-se transformações nas relações políticas, económicas, sociais e jurídicas, que atingem um patamar mais global conjugado com um enfraquecimento do Estado nacional e da soberania, pela criação de organismos transnacionais, como a União Europeia, e a subjugação ao seu primado.¹⁵

Foi nesta altura que se verificou transição para o chamado Estado pós-social ou regulador, em consequência das reestruturações feitas na Administração Pública. Neste modelo, parece haver um equilíbrio nos ideais estruturantes dos modelos anteriores, pois denota-se um afastamento e uma menor intervenção do Estado ao nível económico e social, mas nunca ao ponto do que acontecia no Estado liberal. Por outro lado, são asseguradas as garantias dos particulares perante a administração e continuam a ser satisfeitas algumas necessidades coletivas mais básicas como a saúde, a educação e a segurança.

No que diz respeito às áreas económicas e sociais, nas palavras de Carlos Vieira de Andrade estamos também perante um *Estado de Garantia*, que regula orienta e incentiva as atividades privadas, especialmente as que prosseguem interesses coletivos, assistindo-se mesmo a uma privatização de alguns serviços que estavam ao encargo da administração pública. Além disso, a sua intervenção começa a debruçar-se sobre preocupações mais globais, na área ambiental, da saúde pública e da segurança alimentar.¹⁶

Em suma, o Estado Pós-social ou Regulador acaba por ser o modelo que mais caracteriza as democracias modernas, em especial na Europa, onde se inclui Portugal.

1.1.1. Constituição Económica

No desenvolvimento desta realidade que é o Estado, foi-se tornando cada vez mais premente a necessidade da existência de uma lei fundamental, o que em muitos países se

¹⁴ SANTOS, Fernando Pedro Vieira, *op. cit.*, p. 28 e 29.

¹⁵ ANDRADE, Carlos Vieira de Andrade, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶ *Idem, ibidem*, p. 27.

traduziu no surgimento de uma constituição, sob a forma de um documento normativo escrito¹⁷.

Em Portugal, a primeira constituição nasceu na decorrência de uma revolução liberal em 1822, decretada pelas Cortes de Gerais Extraordinárias e Constituintes. Este documento foi sofrendo ao longo dos anos sucessivas alterações até chegarmos à constituição que está hoje em vigor, a Constituição da República Portuguesa de 1976, uma versão decorrente da revolução de 25 de abril de 1974.

É nesta lei fundamental que encontramos o pilar a partir do qual se desenvolve e baseiam todas normas do nosso ordenamento jurídico. Segundo Gomes Canotilho, uma das principais funções de uma lei constitucional é a “*revelação normativa do consenso fundamental de uma comunidade política relativamente a princípios, valores e ideias diretrizes que servem de padrões de conduta política e jurídica nessa comunidade*”¹⁸.

Sendo a constituição um elemento tão importante para a regulação da vida em comunidade, naturalmente que o seu conteúdo, para além de determinar direitos, liberdades e garantias, abarca dentro destes as diversas áreas de interesse coletivo, como a saúde, a educação, a segurança, entre outras, e a que nos interessa mais aqui, a economia.

Aquilo a que podemos circunscrever como a chamada constituição económica está presente na CRP de 1976 numa localização específica, na Parte II intitulada de “*Organização Económica*” que vai desde o artigo 80º ao 107º, apesar de também se encontrar espelhada em vários princípios. Para Carlos Alberto Mota Pinto, esta concretiza-se nos “*princípios fundamentais que dão unidade à actividade económica geral e dos quais decorrem todas as regras relativas à organização e funcionamento da actividade económica de uma certa sociedade*”¹⁹.

Uma constituição, em termos económicos, pode ter um sentido de modelo de “*direção central e planificada da economia*” ou modelo de “*economia livre de*

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *op. cit.*, p.1055.

¹⁸ *Idem, ibidem*, p. 1334 e 1335.

¹⁹ Cit. por AMORIM, João Pacheco - *A Constituição Económica Portuguesa - Enquadramento dogmático e Princípios Fundamentais*, p. 32 e 33.

mercado”²⁰, sendo que a CRP de 1976 se traduziu na transição do primeiro para o segundo.

Falando-se em constituição, é inevitável falar sobre princípios, nomeadamente o princípio democrático que naturalmente também está presente na vertente económica, o princípio da efetividade da democracia económica, social e cultural, o princípio da relevância dos direitos económicos fundamentais clássicos. Para além de todos os princípios enunciados, existe ainda o princípio das iniciativas económicas privada e pública e dos setores de propriedade dos meios de produção, o que neste estudo mais importa aprofundar.

Antes de passar à delimitação e explicação dos setores em si, torna-se importante explicar o que emana a nossa lei fundamental nesta matéria. É no n.º 1 do artigo 61.º da CRP que desde logo se consagra o direito genérico de livre iniciativa privada, algo que é complementado pela redação das alíneas b) e c) do artigo 80.º que vão mais além, mencionando a liberdade de iniciativa aliada a uma organização empresarial em contexto de uma economia mista e a coexistência de vários setores (o privado, o público e o cooperativo e social).

Concretizando uma modalidade mista, a par da liberdade de iniciativa privada, a lei fundamental protege também uma liberdade económica pública, concorrendo dessa forma no mercado operadores de todas as naturezas. É a partir destas iniciativas que se assiste ao aparecimento de empresas públicas e privadas, sendo que nas últimas se inclui as cooperativas e as entidades de carácter social²¹.

Não obstante, a existência desta liberdade de iniciativa nas duas vertentes na realidade não se traduz automaticamente em concorrência no mercado. A verdade é que apesar de a CRP no seu artigo 86.º referir que “*o Estado incentiva a atividade empresarial*”, o n.º 3 do mesmo preceito legal expõe a possibilidade de qualificação de certos setores como básicos, de existência de monopólios ou ainda situações de reserva legal de iniciativa económica pública. Tal significa dizer que certas atividades podem ser

²⁰ AMORIM, João Pacheco de, *A Constituição Económica Portuguesa - Enquadramento dogmático e Princípios Fundamentais*, Revista da FDUP - Artigo em Revista Científica Nacional, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, A. 8 (2008), p. 35.

²¹ AMORIM, João Pacheco de, *op. cit.*, p. 58.

vedadas a entidades de natureza privada em prol da iniciativa pública, limitando-se a coexistência suprarreferida, algo que será explicitado no próximo ponto.

1.1.1.1. Delimitação de Setores

Como já foi previamente referido, no nosso ordenamento jurídico estão previstos três setores de atividade, delimitados pela constituição: o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social, que passarão a ser definidos.

Facilmente se depreende que a iniciativa económica pública está ligada ao Estado. Nas palavras de João Pacheco Amorim, resulta de um “*poder ou competência atribuída pela Constituição e pela lei ao Estado ou a outros entes públicos*” e por isso uma “*liberdade juridicamente determinada, um dever função que não comporta uma liberdade de fins*”²², o que significa que não existe uma real liberdade. Por outro lado, nem todas as atividades relacionadas com o Estado surgem pela iniciativa económica pública. É preciso clarificar que os serviços dedicados a uma atividade materialmente pública e empresarialização são coisas distintas, pois esta iniciativa implica a prossecução de uma atividade de mercado, “*em que a empresa pública opere num contexto potencialmente concorrencial*” com outras empresas privadas²³.

A forma mais simplificada de traduzir esta iniciativa será expondo o seu sentido mais amplo, que a define na criação ou aquisição de uma empresa e ainda na nacionalização, tanto no âmbito Estadual, no regional ou no municipal. Apesar de se poder definir nesta forma simples, percebe-se que é uma realidade muito mais complexa e que não se reduz a estes atos, uma vez que existem limites e regras a esta iniciativa.

Como já foi visto a iniciativa pública é uma liberdade juridicamente determinada desde logo por ser da legitimidade de determinadas entidades, ao ser atribuída ao Estado, às regiões autónomas e autarquias locais, e ainda na condição de serem prosseguidos interesses próprios desses grupos (artigo 235.º n.º 2 da CRP). Significa isto dizer que tem de se fundar num interesse coletivo, que por sua vez deve estar aliado a um objetivo que não seja meramente a obtenção de lucros ou angariação de receita. Esta restrição justifica-se pela salvaguarda da encomia privada, que doutra forma teria um outro tipo de concorrência que a prejudicaria. Tal é reforçado pelo facto de ao poder público ser

²² AMORIM, João Pacheco de, *Idem, ibidem*, pp. 60 e 61.

²³ AMORIM, João Pacheco de, *Idem, ibidem*, p. 61.

atribuída a faculdade de criar impostos e obter receitas a partir deles, algo que não acontece no setor privado. Não seria justo que as empresas públicas para além destas receitas fiscais ainda atuassem no mercado de modo a obter lucro e a roubar espaço quando é deste que provém a receita no setor privado.²⁴

De facto, a iniciativa económica pública tem contornos de atuação diferente e prova disso é a própria constituição prever que “*a lei pode definir sectores básicos nos quais seja vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza*” (artigo 86.º n.º 3), ou seja, consente a existência de monopólios e reservas legais de iniciativa económica pública, nos quais os privados não podem participar. De realçar que na prática e hoje²⁵ não se traduz numa imposição, pois a letra da lei coloca esta exclusão ao setor privado como uma possibilidade, o que se traduz numa faculdade do legislador ordinário.

Tomando o legislador essa decisão depreende-se que as necessidades e os interesses coletivos que não forem legalmente atribuídos, serão da alçada das empresas privadas, não devendo por isso o poder público interferir diretamente no mercado através do desenvolvimento de atividade ou colocar-se em posição de concorrência.²⁶ Não há exatamente uma reserva de empresa privada, mas tal não impede que se conclua que as áreas em que o Estado intervém se traduzem numa restrição à iniciativa económica privada e cooperativa

Em suma e como refere Paulo Otero²⁷ “*a intervenção empresarial do Estado deve obedecer ao princípio da proporcionalidade envolvendo uma ponderação concreta entre as reais ou previsíveis vantagens para o interesse público decorrentes de uma tal forma directa de intervenção (...) segundo critérios de aptidão ou adequação*”. O interesse público tem desta forma de representar o fundamento, o limite e o critério da iniciativa e atuação económica pública, pois esta, pelas razões que foram sendo elencadas, nunca poderá ser discricionária e prejudicial ao mercado.

²⁴ *Idem, ibidem*, pp. 62 e 6.

²⁵ Até à revisão constitucional de 1997 tratava-se de um imperativo, que se traduzia no princípio da reserva do setor empresarial do Estado.

²⁶ Demonstra a importância de interpretar o artigo 61.º n.º 1, que estabelece a livre iniciativa económica privada, em conjugação com o 86.º n.º 3 da CRP.

²⁷ 64

A letra da lei parece distinguir três setores no seu artigo 82.º n.º 1, mas nesta fase importa perceber que esta divisão é de acordo com quem detém empresas/entidades e não nas atividades desenvolvidas em si.

Assim, os limites à iniciativa económica pública referidos serão o contexto em que aparece o setor público empresarial, que assim é classificado quando a gestão e a titularidade de determinada empresa pertencem cumulativamente ao Estado ou a outras entidades públicas. Diferente será o setor público administrativo, que inclui os serviços administrativos que aqui apenas importa fazer mera referência, e como afirma João Pacheco de Amorim, não são referidos sequer na CRP²⁸.

As empresas públicas no fundo distinguem-se pelo seu detentor, porque na realidade têm liberdade organizativa e podem assumir a forma jurídica que melhor se ajustar e fizer sentido. Mesmo o capital da empresa não tem de ser detido a 100% pelo Estado ou entidades públicas para que faça parte deste setor. Note-se ainda que neste incluem-se também casos de exploração e gestão indiretas de meios de produção públicos, como as entidades privadas concessionárias de serviços públicos.

Por sua vez, o setor privado compõe-se pelas empresas que não sejam propriedade ou geridas pelo Estado, pois faltando uma destas componentes, e não se classificando como cooperativa ou social, será considerada empresa privada.

Não obstante, existem situações específicas que suscitam dúvidas e que é essencial esclarecer: uma empresa que explora unidades de produção públicas não vinculada à prossecução de fins públicos, pertencerá a este setor não em razão da titularidade que será pública, mas da gestão ser privada; o mesmo acontece em situações inversas, em que a titularidade é privada, mas há uma intervenção pública na gestão, as chamadas “*empresas intervencionadas*” (86.º n.º 2 CRP), continuando estas a fazer parte do setor privado. Assim o é porque em ambas as situações a exploração e a gestão da empresa segundo Manuel Veloso, obedecem essencialmente a “*critérios e lógica de gestão privada*”²⁹.

Na mesma ordem de ideias, importa esclarecer que o contrário também pode acontecer, no caso de sociedades com capitais mistos, podendo ter detentores públicos e privados, se houver domínio do primeiro, a empresa enquadrar-se-á no setor público.

²⁸ AMORIM, João Pacheco de, *op. cit.*, pp. 68.

²⁹ Cit. por AMORIM, João Pacheco - *A Constituição Económica Portuguesa - Enquadramento dogmático e Princípios Fundamentais*, p. 72.

Conjugando isto com o critério que delimita o setor público, a presença de interesse coletivo (que em caso de dúvida se tenderá a considerar que não existe) enquadrar-se-á no setor público.

Por último, existe o setor cooperativo e social que se caracteriza e distingue pela diferenciada forma de gestão e não pela titularidade como referido nos outros setores. Porém, se quisermos falar das entidades possuidoras e gestoras, podemos enquadrá-las dentro das entidades que fazem parte do setor privado, mas com características que as individualizam, e que segundo João Pacheco Amorim, “*justificam a autonomização de um terceiro sector de propriedade de meios de produção especialmente protegido e mesmo estimulado pela Constituição.*”³⁰

Outra particularidade deste setor é que apenas surgiu após a revolução de 25 de abril de 1974 e inicialmente apenas com a dimensão cooperativa, com a constituição de 1976, e foi-se sedimentando com as várias revisões constitucionais feitas, nomeadamente em 1989 e em 1997, que trouxeram a vertente solidária e social.³¹ Atualmente, este setor compreende quatro subsectores: o cooperativo, o comunitário, o autogestionário e o da solidariedade social.

Enquadram-se neste setor as cooperativas, as comunidades locais, os coletivos de trabalhadores (autogestão)³², as associações e as fundações que prosseguem fins diferentes, por norma não lucrativos, mas de cooperação e de solidariedade social. Trata-se de entidades de natureza privada constitucionalmente protegidas, como se retira da alínea f) do artigo 80º da CRP: “*Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção*”. A forma como é protegida está descrita nos artigos 85.º e 97.º, sob a forma de “*estímulos*” e “*apoios*”, e também através de benefícios fiscais e financeiros como a atribuição de condições mais favoráveis para a obtenção de crédito e auxílio técnico.

³⁰ AMORIM, João Pacheco de, *op. cit.*, pp. 74.

³¹ NAMORADO, Rui, *A Economia Social e a Constituição*, Coimbra: Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2017, p4.

³² Apesar de ser reconhecido o direito de autogestão, não foi até hoje aprovado nenhum regime legal, dado que a sua existência se reporta a textos originários da CRP e que não têm correspondência na nossa cultura político-administrativa atualmente.

Em suma, a CRP acaba por não ter uma perspetiva dual da economia, prevê sim uma divisão da atividade económica em três setores: o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social, isto de acordo com a propriedade dos meios de produção.³³

Apesar de ser feita esta separação por setores, é de salientar que a classificação não constitui uma barreira estanque naquela que é a realidade de cada um, note-se que dentro deles existe espaço para colaboração e o maior exemplo disso está mesmo previsto na CRP, o n.º 1 e 2 do artigo 86.º que prevê incentivos atribuídos pelo Estado, especialmente às PME's empresas e ainda à intervenção na gestão de empresas privadas.

1.1.1.2. Intervenção do Estado na Economia

Efetivamente temos uma parte da nossa constituição dedicada à economia, mas visto isso importa perceber na prática o que tal significa e do que dela retiramos. No contexto português verificamos que existe uma economia de mercado livre, associado também ao regime que vigora entre nós, a democracia.

Na economia de mercado livre é garantida a liberdade de comércio e da indústria, sendo que os poderes públicos evitam intervir. As decisões sobre a *“afetação são tomadas predominantemente de forma descentralizada pelas unidades microeconómicas (empresas e famílias na linguagem comum da teoria económica), através da sua interação no mercado em função de mecanismos de preços e de restrições orçamentais, são designadas economias de mercado.”*³⁴

Por outro lado, sistemas existem que privam esta liberdade económica, tendo uma economia centralmente dirigida, como se verificava na antiga União Soviética. Trata-se de economias de direção central caracterizadas por concentrar todas as decisões de carácter económico e de afetação numa só entidade, que é o Estado, e nas suas ações administrativas. O seu funcionamento baseia-se no *“Plano”* que estipula a organização económica desde aquilo que deve ser produzido, as quantidades e qualidades e ainda o local onde deve ser feito.

Paralelamente a esta classificação e mais a título informativo, vale a pena mencionar uma outra modalidade de distinção do modo de organização dos sistemas

³³ NAMORADO, Rui, *op. cit.*, p. 3.

³⁴ NUNES, Ana Bela, *O Modo De Organização e Funcionamento das Economias Nacionais no Século XX – Estudos de Economia*, Vol, XVI – XVII, n.º.3, Lisboa: Instituto Superior de economia e Gestão, 1997, p. 3.

económicos entre aqueles em que predomina a propriedade privada dos meios de produção, e aqueles em que pelo contrário prevalece a propriedade pública, que são respetivamente o sistema capitalista e o sistema socialista.

Vital Moreira cita Böhm quando este diz que “*a decisão pela economia de mercado é a única «justa» (richting) na medida em que só ela está de acordo com os princípios do estado de direito democrático.*” Em jeito de complemento afirma ainda que a constituição económica tem “*por missão garantir essa forma económica e impedir comportamentos, quer da parte dos particulares, quer da parte do estado, que importem a violação dos seus princípios de funcionamento.*”³⁵

Este sistema de economia de mercado, na economia contemporânea, pode funcionar de forma regulada ou não regulada e mesmo dentro de cada uma delas há muitas variáveis que fazem distinguir as diversas formas de como as economias mundiais se organizam: o capitalismo de Estado, o capitalismo privado e o socialismo. Atualmente, a economia portuguesa enquadra-se no mercado regulado e como capitalismo de Estado a par de alguns países europeus como a França, a Itália e o Reino Unido.

Mais do que dizer como se caracteriza o sistema económico em que Portugal se enquadra é necessário explicar o que significa. Pelo que já foi sendo descrito neste estudo depreende-se que o capitalismo de Estado envolverá a sua intervenção e espaço para um setor público na economia, assim como para os privados. Visto isto, importa desmistificar o que significa dizer que o mercado é regulado. Segundo Ana Bela Nunes, tal quer dizer que o mercado está sujeito a mecanismos de controlo, pela parte do Estado, com o intuito de haver coordenação económica.³⁶

Em termos mais específicos será uma economia caracterizada por dar grande importância à política económica conjuntural, que inclui a política orçamental, fiscal, monetária, de rendimentos e de preços, a regulação e controlo de alguns preços e também a imposição de um salário mínimo nacional. Além disso, providencia ainda uma vasta rede de serviços públicos relacionados com o bem-estar da população.

³⁵ *Cit.* por MOREIRA, Vital, *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição económica* – Boletim de Ciências Económicas, Volume XVII, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1976, p. 115 e 116.

³⁶ NUNES, Ana Bela, *op. cit.*, p. 21.

Olhando agora para aquela que é a intervenção do Estado ao nível empresarial, que é o que aqui nos interessa mais, verificamos que nas empresas públicas a atuação tem que ver com a natureza a elas inerentes e subsequente responsabilidade de gestão aquando da sua criação, aquisição ou participação. Já no caso das empresas privadas, exatamente por terem essa natureza, e excetuando situações de participação, seria natural pensar que o Estado não intervém. Porém, e como o tipo de sistema económico que vigora entre nós nos ajuda a entender, tal não se verifica, e a CRP é logo o primeiro preceito legal a determinar que o Estado “*incentiva a actividade empresarial, em particular das pequenas e médias empresas*” (artigo 86.º n.º 1).

O artigo 86º da CRP é de facto o ponto de partida para podermos perceber a relação do Estado com as empresas privadas e o seu n.º 2 ajuda a perceber até onde vai a sua ação, pois no que toca a intervenção circunscreve-se “*na gestão de empresas privadas a título transitório, nos casos expressamente previstos na lei e, em regra, mediante prévia decisão judicial.*” Este é um preceito que levanta muitas questões, desde logo até que ponto faz sentido o Estado intervir no privado mesmo que em circunstâncias muito específicas e por determinado período e, se tal acontece, que circunstâncias são essas que a justificam, tendo em conta que a responsabilidade e a gestão são exclusivamente privadas? Que sentido faz esta intervenção do Estado se supostamente a presença em tecido empresarial se resume às empresas públicas em que os fins são de interesse público e coletivo, e não o lucro e proveito próprio?

Tudo isto são dúvidas legítimas que ao longo deste estudo se tentará esclarecer, procurando-se designadamente explicar e demonstrar que a intervenção do Estado não tem de implicar uma ação direta sobre a entidade. Tal pode consistir nas mais variadas formas, numa perspetiva de criação de incentivos, como a própria lei fundamental prescreve, de mecanismos ou oportunidades.

Olhando com mais preciosismo percebe-se que uma intervenção mais direta, não será em qualquer entidade, mas sim cumpridos determinados requisitos e nas que denotem envergadura tal que o seu desaparecimento possa causar danos ao nível económico e de desenvolvimento de uma região ou ao nível nacional. Além disso, os efeitos repercutem-se também a nível social, porque no final de contas a realidade empresarial apesar de se

resumir a uma pessoa coletiva³⁷ como uma mera figura de direito para a prossecução de fins comuns, é em primeiro lugar composta por pessoas que para ela contribuem e cuja vida pode depender.

A verdade é que associada a uma empresa privada, existe todo um “*ecossistema*” que poderá sair prejudicado quando esta corre o risco de desaparecer e será esse risco que dará sentido e de onde provém a necessidade de uma intervenção superior e isenta, a do Estado.

1.1.1.3. A Intervenção do Estado nas Empresas num Contexto Comunitário e de Livre Concorrência

Observadas as principais características do sistema económico que temos no nosso ordenamento jurídico e a divisão que é feita por setores, é necessário não perder de vista um elemento que veio trazer alterações e condicionou a realidade que temos hoje.

A evolução e modernização das sociedades trouxe consigo uma maior abertura para o exterior e a criação de relações com outros países, especialmente ao nível económico. Na Europa em particular, fruto de largos esforços de vários países conseguiu-se uma integração europeia ao nível económico e político que hoje se traduz na União Europeia e na qual estamos integrados. Passou a haver uma moeda única numa grande parte dos países europeus, onde se incluiu Portugal, uma política comum e um mercado único.

Esta realidade reflete-se na existência de normativos europeus que se sobrepõem aos da própria constituição em todos os países que façam parte da UE, como o Tratado da União Europeia, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e toda a legislação conexas como as diretivas, os regulamentos, as decisões, etc. (artigos 1º TUE e 1º n.º 2 e 288.º do TFUE)

A adesão à UE suscitou a necessidade de convergência com a ordem jurídica comunitária e de eliminar algumas incompatibilidades presentes na CRP, permitindo-se que algumas das normas emanadas vigorem diretamente no nosso ordenamento jurídico.³⁸ Existe mesmo na CRP uma norma que reflete exatamente esta aplicabilidade

³⁷ Não desconsiderando a existência de empresas unipessoais.

³⁸ PARDAL, Paulo Alves, *O acidentado Percurso da Constituição Económica Portuguesa*, Revista da Concorrência e Regulação, Nº 22, Coimbra: Almedina, 2015 [pp. 17-51], pp. 29 e 30.

em território nacional das disposições comunitárias e das suas instituições “*com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático*”, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º que tem como epígrafe “*Direito internacional*”.

A entrada de Portugal nas então Comunidades Europeias em 1986³⁹ e a convergência em termos legislativos já vinha a ser feita com vista a dar início a um processo de *europização*.⁴⁰ Ao nível económico, este processo trouxe consigo a demarcação dos três setores de atividade e foi também nesta altura que se começou a transitar para o sistema de economia de mercado. Além disso, o livre exercício de iniciativa económica privada deixou de estar limitado, enquanto surge a vertente pública no âmbito de uma economia mista, tendo-se também se deixado de vedar às entidades privadas os setores básicos, passando a ser apenas uma faculdade.

Por outro lado, a intervenção do Estado na gestão das empresas privadas foi limitada, apenas em casos excecionais e a título transitório como aludido anteriormente. Ao nível monetário as mudanças envolveram o Banco de Portugal, que passou a estar também vinculado ao quadro normativo da UE, sendo o banco central nacional que “*exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado Português se vincule.*” (artigo 102.º da CRP). Por fim, foi também nesta fase que o Estado passou a assumir um papel mais regulador, desvanecendo a sua figura como prestador.⁴¹

Em Portugal, assim como nos restantes Estados-Membros, a entrada na UE significou e continua a significar a adoção de muita legislação emanada pela União Europeia, direta ou indiretamente, sendo que em termos de legislação de carácter económico, uma parte tem essa proveniência.⁴²

No que toca especificamente aos mercados importa dizer que de facto a sua comunitarização e aproximação das políticas económicas dos EM eram fins que se visavam alcançar nos primórdios da UE. Começou por ser promovido um mercado comum, a liberdade de circulação de mercadorias e a implementação de regras da concorrência, num sentido mais liberal, sendo que são fundamentos ainda hoje da política

³⁹ O estado português assinou o Tratado de Adesão às Comunidades Europeias (CEE, CECA e CEEA) em 12 de junho de 1985, tendo a sua adesão tornada formal em 1986.

⁴⁰ Com a assinatura do Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, que a Comunidade Europeia passou a denominar-se União Europeia (artigo 1º do TUE).

⁴¹ PARDAL, Paulo Alves, *op. cit.*, pp. 33 a 35.

⁴² *Idem, ibidem*, pp. 36.

económica e monetária. Tal está consagrado no artigo 3.º n.º 3 do TUE ao referir que “*A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva...*”.

O mercado interno pressupõe uma união aduaneira, ou seja, a transformação dos diversos territórios aduaneiros num só. No artigo 26.º n.º 2 do TFUE encontramos aquele que é o alcance do mercado interno e o que implica: “*um espaço sem fronteiras internas no qual é juridicamente assegurada a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais, através da eliminação de discriminações, de restrições e de obstáculos ao livre movimento de mercadorias e fatores de produção.*”, como eram os encargos e direitos aduaneiros e a imposição de quotas nas importações e exportações.⁴³ Tal constitui uma das principais liberdades económicas fundamentais da UE.

Neste contexto, um conceito muito importante que aparece é o da livre concorrência e importa perceber o que é isso significa no mercado interno. Associada às liberdades de circulação, em especial à liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, surge automaticamente a concorrência e sendo esta uma forma de coordenação económica e um mecanismo essencial para o funcionamento de qualquer mercado, que dificilmente subsiste sozinha, tem de ser protegida.⁴⁴

Neste âmbito, foram estabelecidas normas comunitárias no sentido de fomentar a liberdade de concorrência sendo que uma delas foi a atribuição de competência exclusiva à UE (artigo 3.º n.º 1 alínea b) do TFUE). Estas normas pretendem evitar que a concorrência no mercado interno seja falseada, pela criação de “*mercados restritos, fechados e de barreiras artificiais ao comércio no mercado interno (intracomunitário) através de acordos entre empresas, a exploração abusiva de posições dominantes no mercado, com efeitos restritivos sobre a competição empresarial, bem como a realização de operações de concentração danosas para a concorrência.*”⁴⁵ Para além do controlo destas distorções no mercado, também se pretende controlar e proibir os chamados *auxílios de Estado* concedidos às empresas ou setores de produção, por também

⁴³ SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda, MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Direito económico*, 7.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2017, pp. 93, 94 e 97.

⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 102.

⁴⁵ *Idem, ibidem*, p. 102.

constituírem uma ameaça a um concorrência saudável e ao comércio praticado no mercado interno europeu.

O conceito de Auxílio de Estado é introduzido pela legislação europeia, no entanto esta não apresenta uma definição legal, nem existe um consenso doutrinário sobre ela. Desta forma, de entre aquilo que é disposto no artigo 107.º do TFUE, a Comissão Europeia e a jurisprudência do TJUE têm clarificado o seu conceito, critérios e condições.

Na Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º n.º 1, do TFUE é definido como “*Qualquer auxílio concedido por um país da UE ou proveniente de recursos estatais, independentemente da forma que assuma, que falseie ou ameace falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções, deve ser incompatível com o mercado interno, na medida em que afete as trocas comerciais entre os países da UE*”⁴⁶. Além disso, nela são enumerados quatro critérios cuja verificação cumulativa determinam que estamos perante auxílios de Estado:

- Apoio concedido pelo Estado ou através de recursos estatais;
- Favorecer uma ou mais empresas, de certa categoria ou setor económico, existindo uma vantagem seletiva;
- O apoio distorce ou é suscetível de distorcer a concorrência, pela melhoria da posição concorrencial da empresa auxiliada;
- Afeta o comércio entre os EM da UE.

Para alguns autores, os auxílios de Estado traduzem-se em qualquer vantagem, direta ou indiretamente, concedida pelos poderes públicos e proveniente de recursos estatais, a certas empresas independentemente do seu objetivo e forma, e que distorça ou coloque em causa a concorrência no mercado interno e as trocas comerciais entre os EM e que nunca advém do livre jogo do mercado.⁴⁷

Compreende-se que o envolvimento do Estado nas empresas em contexto de mercado interno não pode ser discricionário e não pode colocar em risco o seu bom funcionamento pela atribuição de uma vantagem. Os auxílios concedidos pelos Estados

⁴⁶ Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Acedido em 28 de dezembro de 2021, em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52016XC0719%2805%29>.

⁴⁷ SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda, MARQUES, Maria Manuel Leitão, *op. cit.*, pp. 374 e 376.

são aliás “*incompatíveis com o mercado interno*”⁴⁸, como determina o referido preceituado.

Porém, no n.º 2 do artigo 107.º são apontadas algumas situações em que não existe incompatibilidade como são aos auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais, auxílios destinados a remediar danos causados por calamidades naturais, e no caso específico de regiões da República Federal da Alemanha que seja necessária compensação pelas desvantagens económicas decorrentes da divisão da Alemanha, sendo que nestes casos os auxílios destinam-se a consumidores e não a empresas, pelo menos diretamente.

Por outro lado, o n.º 3 do mesmo artigo refere outras situações que poderão ser consideradas compatíveis: auxílios destinados à promoção do desenvolvimento económico, cultural, de conservação patrimonial para a realização de um projeto importante, entre outras. Nestes casos têm de ser verificadas determinadas circunstâncias e a apreciação tem de ser feita tendo em conta o contexto do mercado interno e nunca o nacional.

No fundo, observando as exceções, se não houver a concessão de uma vantagem a uma empresa em particular, não é Auxílio de Estado. Com esta ideia presente, a questão que se coloca é perceber até que ponto os incentivos e as ajudas providenciadas pelo Estado português às empresas privadas previstas na lei fundamental (artigo 86.º da CRPº) se desmarcam daquilo que são os auxílios de Estado.

Aqui entra a tese de que, aparecendo esse tipo de intervenção como algo genérico e não atribuído a uma empresa em concreto, não se poderá classificar como Auxílio de Estado. A distinção pode ainda basear-se noutras circunstâncias, pois segundo a jurisprudência da UE não basta que o auxílio seja apenas fruto de poderes públicos, também é necessário que provenha de fundos públicos, o que significa que ficam de fora os financiamentos que sejam classificados como privados ou até com origem da UE. Além disso, deve ainda verificar-se o fator de seletividade, ou seja, o favorecimento de alguma empresa em específico e um carácter discriminatório ou discricionário e muitas vezes temporário.⁴⁹

⁴⁸ Artigo 107º n.º 1 do TFUE.

⁴⁹ SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda, MARQUES, Maria Manuel Leitão, *op. cit.*, pp. 376 e 377.

É, portanto, preciso distinguir aquilo que são auxílios de Estado e as políticas económicas gerais, presentes na legislação de cada EM que beneficiam de modo genérico e uniforme a economia de um país, como os normativos fiscais gerais não derogatórios, as leis da segurança social, entre outras.⁵⁰

Ora, neste trabalho, o que está em estudo são os apoios do Estado às empresas privadas em contexto de dificuldade e de insolvência. Tendo em conta o que foi dito *supra*, se quisermos desmarcá-los dos auxílios de Estado, será necessário descartar pelo menos um dos quatro critérios cumulativos que os caracterizam. Se é verdade que se pode tratar de apoios provenientes e concedidos pelo Estado ou através de recursos estatais, também é verdade que dificilmente se verá uma distorção da concorrência pela intervenção nas empresas. A posição destas empresas deverá ser de tal maneira desfavorável que na realidade já não terão uma boa posição no mercado e dificilmente as ajudas as colocarão em posição de vantagem, ou tampouco poderão distorcer a concorrência.

Por outro lado, nestes casos não se conseguirá identificar um favorecimento de uma empresa em específico, porque ainda que existam critério para uma entidade poder recorrer a ajudas ou ser alvo de uma intervenção, o filtro estará apenas na circunstância, não será uma atribuição ou recurso aleatório e sem critério.

Ainda que se possa pensar que na criação destes mecanismos e este tipo de legislação se traduza numa ajuda ou num apoio direto, tal não se passa assim. Em Portugal e principalmente nos dez últimos anos, o legislador tem vindo e a aperfeiçoar alguns mecanismos de apoio a empresas privadas. Tais mecanismos destinam-se a empresas que se encontrem em dificuldades económicas e financeiras ao ponto de correrem o risco de entrar em insolvência, acabando por ser um apoio indireto do Estado. Destacam-se os instrumentos legais de recuperação, os regimes de regularização de dívidas, e existência de algumas entidades como o IAPMEI, o Turismo de Portugal, a AICEP, entre outras, e ainda a criação do Banco Português de Fomento, cuja aplicabilidade, objetivos e missão serão detalhados nos seguintes capítulos. Nessa fase poder-se-á perceber melhor esta distinção do conceito de Auxílio de Estado e a relação do Estado com as empresas privadas.

⁵⁰ *Idem, ibidem*, p. 376.

CAPÍTULO II - Os Apoios do Estado às Empresas Privadas

1.2. Os Mecanismos de Apoio do Estado

Feito um enquadramento daquilo que é o Estado, a sua intervenção na economia, no mercado e em particular nas empresas privadas, importa agora entrar em detalhe na forma como essa intervenção repercute na prática no nosso ordenamento jurídico e toda a envolvente, com o propósito de auxiliar entidades em momentos de necessidade.

Como já foi aludido acima, nos últimos anos, o Estado tem desenvolvido e colocado à disposição dos particulares e das empresas soluções para contornar a cessação de atividade, mas também numa ótica de ajudar no seu desenvolvimento. No que diz respeito às empresas, num contexto de iminência de insolvência, podemos desde logo destacar os instrumentos legais de recuperação, que são o PER - Processo Especial de Revitalização e o RERE - Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas. Além destes, existem ainda outros incentivos como os acordos de regularização voluntária da Segurança Social e das Finanças, que se adensaram durante o período de pandemia em 2020, e ainda o apoio de um conjunto de instituições de fomento e desenvolvimento, que têm uma missão singular ao nível nacional, que serão explicadas num último capítulo.

Todos estes apoios tiveram por sua origem as necessidades do tecido empresarial e a conjuntura económica em diversos momentos. Também o facto de vivermos num contexto comunitário exige o constante desenvolvimento das sociedades, em particular no setor económico, devendo Portugal concorrer e acompanhar os outros EM. O propósito deste capítulo será assim mostrar em que se traduzem na prática algumas destas formas de apoio.

1.2.1. Os Instrumentos Legais de Recuperação de Empresas

No que diz respeito à insolvência, em particular aos instrumentos legais de recuperação, tudo começou com o Programa Revitalizar - Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2012. O campo de ação deste programa era essencialmente no tecido empresarial, tendo como intuito desenvolvê-lo e revitalizá-lo, gerando repercussões no emprego, no crescimento das exportações, no desenvolvimento de determinadas regiões e estabilização do sistema de segurança social. Tal programa foi desenvolvido em contexto de crise financeira vivenciada no nosso país, no início desta década, que trouxe ao de cima as dificuldades das empresas portuguesas, principalmente nas PME's. Eram

empresas que por si só já apresentavam alguns problemas pela dependência excessiva de financiamento de terceiros e também ao nível da gestão e estrutura de governação, problemas que se vieram a agravar com uma subsequente dificuldade no cumprimento de obrigações.⁵¹

Neste cenário, tornou-se clara a necessidade de haver soluções para otimizar a gestão das empresas, de reconfigurar os modelos de negócio e de reestruturar ao nível financeiro. Dessa forma, foi desenvolvida legislação e feitas alterações, de modo a acautelar e promover a possibilidade de revitalização das empresas e assim evitar o seu desaparecimento e subsequentes consequências nos seus *stakeholders*.

Os instrumentos legais de recuperação são, portanto muito recentes no nosso ordenamento jurídico e tendo surgido numa das fases mais duras da nossa economia deste século, a verdade é que vieram mudar o paradigma da legislação que regulava a insolvência e o seu processo. Até este momento, o CIRE era praticamente voltado para a insolvência e para a subsequente liquidação, ainda que admitisse uma alternativa à satisfação dos credores, pela aprovação de um plano de insolvência. Outro pormenor da versão inicial do CIRE tinha a ver com o facto de as opções de recuperação apenas serem aplicáveis após o decorrer do processo e da declaração de insolvência, funcionando como um pressuposto.⁵²

Em Portugal, a insolvência é tendencialmente vista como um sinónimo de fracasso na gestão e em última instância de desaparecimento de uma empresa após a satisfação dos credores, e por isso, torna-se muito remota a possibilidade de recuperação. Esta perceção faz-nos concluir que a solução para as empresas que se encontrem em dificuldades financeiras poderá passar por uma intervenção ainda antes de serem dadas como inviáveis e se sujeitarem a um processo moroso e sem retorno na maioria das vezes. Neste sentido, no ano de 2012, foram dados os primeiros passos na criação de mecanismos a implementar antes de se dar início ao processo de insolvência, pela criação do PER e o SIREVE, constituindo o primeiro uma alternativa judicial e o segundo extrajudicial.

⁵¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2012

⁵² LEITÃO, Luís Manuel de Menezes Leitão, *A Recuperação Económica dos Devedores*, 2ª Edição Coimbra: Almedina, 2020, pp. 5 e 6.

O principal requisito para iniciar o processo inerente a estes instrumentos é exatamente a empresa não estar em situação de insolvência. É neste contexto aliás que surgem dois conceitos que caracterizam essa fase: i) a insolvência meramente iminente, que como o próprio nome sugere, é a existência de uma ameaça à estabilidade económica e liquidez do devedor e ii) a situação económica difícil, estando este último explanado no artigo 17.º B do CIRE, como uma “*dificuldade séria para cumprir pontualmente as suas obrigações, designadamente por ter falta de liquidez ou por não conseguir obter crédito.*” A verificação de uma destas situações configura desta forma um dos pressupostos para uma empresa poder recorrer a estes instrumentos, caso contrário não avançará.

Desde o momento em que surgiram, têm visto a sua legislação a ser aperfeiçoada, sendo que o SIREVE, em particular, deixou de existir em 2018, para dar lugar ao RERE⁵³.

Estas duas possibilidades devem ser entendidas não como um caminho alternativo à insolvência, mas antes uma forma de a evitar, pois não estar nessa circunstância é mesmo um pressuposto legal, tanto que a pendência destes processos nem suspende o dever de apresentação. Atualmente, para além do PER e do RERE, esta possibilidade de recuperação aparece no nosso sistema jurídico sob uma forma de um terceiro instrumento, o PEAP, Processo Especial Para Acordo de Pagamento. Todavia, por ter como destinatários pessoas singulares não titulares de empresas, a sua análise não será relevante para este trabalho.

Estes instrumentos protegem ainda as empresas de uma forma preventiva, ao impedirem que credores interessados instaurem processos de natureza executiva contra si durante o decorrer dos processos, bem como de ser iniciado processos de declaração de insolvência. Por outro lado, a sua utilização deve ser ponderada, pois ainda que tenha sido desenhado para decorrer em certas circunstâncias mesmo que se verifiquem, pode não resultar e existem custos associados que são suportados pela própria empresa (artigo 17.º-F n.º 12 do CIRE).

1.2.1.1. O Processo Especial de Revitalização – PER

O PER, como já foi dado nota, aparece como uma forma de evitar a declaração de insolvência pela renegociação de créditos, e a sua utilização tem como pressuposto a

⁵³ Revogado pela Lei n.º 8/2018 de 2 de março.

verificação de uma situação de insolvência meramente iminente ou uma situação económica difícil. O seu preceituado encontra-se estabelecido nos artigos 17.º-A a 17.º-J do CIRE, e tem como finalidade o estabelecimento de “*negociações com os respetivos credores de modo a concluir com este acordo conducente à sua revitalização*” (artigo 17.º A n.º 1 do CIRE).

Uma empresa que se encontre numa das duas situações elencadas e que seja suscetível de recuperação, poderá recorrer ao PER. Se tomar essa decisão, deverá promover o início do processo pela manifestação de vontade de encetar negociações conducentes à revitalização, com credores que representem pelo menos 10% (ou 5% se tal for requerido e o juiz deferir o pedido dos créditos não subordinados, como prescreve o artigo 17.º C n.º 1 e 9 do CIRE). Formalmente, esta vontade deve traduzir-se na apresentação em tribunal competente para declaração de insolvência, de um requerimento acompanhado de uma declaração datada e assinada por todos os envolvidos e uma declaração que comprove que estão reunidas as condições para a recuperação, subscrita por contabilista certificado ou por um ROC, há não mais de 30 dias, e que, mais uma vez, o devedor não se encontra em situação de insolvência atual (artigo 17-C n.º 1 e 2 e 17º-A n.º 2).

Para além destes três elementos, o artigo 17.º-C exige ainda os documentos elencados para o processo de insolvência, conforme o artigo 24.º e uma proposta de plano de recuperação que inclua uma descrição patrimonial, financeira e reditícia da empresa.

No ano que corre, a Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro veio trazer algumas mudanças no CIRE, que abarcaram também certos aspetos no PER, nomeadamente no que diz respeito aos elementos que acompanham o requerimento. Para empresas que não sejam classificadas como micro, pequenas ou médias⁵⁴, passou a ser elemento obrigatório uma proposta de classificação de credores suscetíveis de serem afetados pelo plano de recuperação, divididos por categorias de acordo com natureza dos créditos e ainda de acordo com o tipo de credores, como estabelece a alínea d) do artigo 17.º-C.

É um processo ao qual qualquer tipo de empresa pode recorrer e, no caso especial de haver várias empresas numa relação de domínio a recorrer ao PER, poderá ser feita a

⁵⁴ Na aceção do DL n.º 372/2007, de 6 de novembro

apensação dos processos, que deve ocorrer até ao início das negociações (artigo 17.º-C n.º 10 e 11).

A partir do momento que este primeiro passo é finalizado, o ónus fica do lado do juiz, que recebendo o requerimento vai analisá-lo liminarmente e nomear um AJP para o processo, conforme o n.º 5 do artigo 17.º-C. É discutível se da análise do requerimento e, verificando-se o incumprimento dos requisitos legais, o juiz pode indeferir o pedido. Tanto na doutrina como na jurisprudência parece não haver concordância numa solução para esta situação. Para Menezes Leitão faz sentido que seja conduzida uma apreciação muito restrita e só na hipótese de estarem cumpridos todos os requisitos é que deve ser diferido e nomeado o AJP. A pertinência desta posição justifica-se para situações em que o devedor já se encontra em situação de insolvência por exemplo, podendo até haver uma responsabilização à custa de uma apresentação indevida ou abusiva.⁵⁵

O AJP aparece como o profissional que está desde logo encarregado de gerir as reclamações e elaborar a lista provisória de créditos. Posteriormente cabe-lhe orientar e fiscalizar as negociações, tomar decisões de maior relevo, gerir todo o processo e as subsequentes fases nos vários cenários e desfechos possíveis do processo (artigo 17.º-D n.º 11). Por norma, mantém as suas funções durante todo o processo, mas a sua substituição é possível em certas circunstâncias, aplicando-se o disposto no artigo 56.º n.º 1 por analogia.

A nomeação deste profissional tem efeitos sobre a empresa, ao inibir a prática de atos de especial relevo sem autorização prévia do AJP (nos termos do n.º 5 do artigo 17.º-E), como seja a venda da empresa ou a alienação de bens essenciais à exploração, a compra de imóveis, entre outras situações enumeradas no n.º 3 do artigo 161.º do CIRE. Tem também efeitos sobre outros processos, ao obstar à instauração de quaisquer ações para cobrança de dívidas e ao suspender ações com o mesmo propósito ou de insolvência que estejam a decorrer (artigo 17.º-E n.º 1 e 9 a) e b))⁵⁶. Por outro lado, suspende os prazos de prescrição e caducidade durante as negociações, até ser tomada a decisão de homologação ou não do plano (alínea c) do n.º 9). Os efeitos estendem-se ainda aos fornecedores de serviços essenciais como a água, energia elétrica, comunicações, etc., essenciais ao funcionamento da empresa, que não poderão “*recusar cumprir, resolver,*

⁵⁵ LEITÃO, Luís Manuel de Menezes Leitão, *op. cit.*, pp. 44 e 45.

⁵⁶ *Idem, ibidem*, pp. 52 e 53.

antecipar ou alterar unilateralmente contratos executórios essenciais em prejuízo da empresa, relativamente a dívidas constituídas antes da suspensão, quando o único fundamento seja o não pagamento das mesmas.” – artigo 17.º-E n.º 10.

Os passos seguintes vêm descritos no artigo 17.º-D e passam por contactar os credores da empresa que não tenham intervindo nem subscrito a declaração inicial, com o propósito de os convidar a participar nas negociações. Esse contacto deve explicar como é que estes credores, demonstrando interesse, podem proceder: é-lhes dada desde logo a possibilidade de consultar todos os documentos do processo na secretaria do tribunal em que foram entregues e concedidos 20 dias, desde a decisão do juiz, para reclamarem os seus créditos. Encerrada esta possibilidade, é finalmente feita uma lista provisória de créditos que os identifica e gradua, sendo por fim publicada no portal *Citius*. Nos cinco dias seguintes é possível a sua impugnação: não sendo impugnada, a lista torna-se definitiva, caso contrário o juiz terá cinco dias para se manifestar.

Ultrapassadas estas duas fases, assim que termine o prazo para as impugnações, inicia-se um período de dois meses dedicado às negociações entre o devedor e credores. É uma fase em que que poderão até intervir peritos se as partes assim o entenderem e assegurarem monetariamente. Em certas situações, e mediante acordo escrito entre AJP e a empresa, este prazo poderá ser prorrogado por mais um mês.

Este período é dedicado ao desenvolvimento de um plano de revitalização, e todos os envolvidos deverão empenhar-se nesse sentido, cabendo ao AJP assegurar que as partes não adotam condutas prejudiciais às negociações.⁵⁷ O devedor em especial tem o dever de prestar toda a informação necessária e de forma atualizada, sob pena de incorrer em responsabilidade. Também aqui, os credores que numa primeira abordagem não tenham decidido participar nas negociações têm novamente a possibilidade de o fazer, mediante a apresentação de uma carta a declarar essa vontade.⁵⁸

Até ao último dia do prazo de negociações, a empresa tem de depositar no tribunal a versão final do plano de recuperação para que seja publicado. O n.º 1 do artigo 17.º-F elenca o conjunto de informações que tal plano deve conter, destacando-se as medidas concretas e detalhadas de reestruturação, as possíveis consequências para os

⁵⁷ Os intervenientes nas negociações devem atuar de acordo com os princípios orientadores aprovados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2011, de 25 de outubro.

⁵⁸ Cf. artigo 17.º-D n.º 7 a 12 do CIRE.

trabalhadores da empresa e o papel dos seus representantes nas negociações, os fluxos financeiros previstos e ainda uma exposição de como o plano de recuperação poderá evitar a insolvência. Tudo isto, para além dos elementos básico de identificação e de demonstração da situação atual da empresa.

Este processo, como facilmente se percebe, poderá ter um de dois desfechos. Pode acontecer os envolvidos não chegarem a um acordo, ou pelo contrário até conseguem, mas nessas circunstâncias haverá também duas possibilidades, que passam pela aprovação do plano de revitalização ou pela não aprovação.

Porém, é importante salientar que ainda antes do momento de votação, poderá haver desenvolvimentos. O plano continua a ser suscetível de sofrer alterações mesmo depois de depositado, uma vez que são concedidos aos credores cinco dias após o depósito, para virem alegar nos autos o que tiver por conveniente. A empresa, a partir dessas alegações, poderá adaptar o plano e depositá-lo de novo, nos cinco dias seguintes. Depois disso, ou não se verificando qualquer alteração, após os cinco dias, é divulgado no portal *Citius* (n.º 2) um aviso informando de eventuais alterações e inicia-se o prazo de 10 dias para a votação do plano.⁵⁹ A aprovação do plano é um ponto importante a realçar, até porque o entendimento nas negociações não basta, terá de haver ainda votação (n.º 3), cujo resultado é que definirá o passo seguinte e o futuro.

A referida votação é feita por escrito e, terminada, os votos são remetidos ao AJP, que os deve abrir em conjunto com a empresa, e elaborar um documento com os resultados para enviar para tribunal. Na hipótese de os resultados da votação serem num sentido positivo e unânimes, de imediato se remete o plano de recuperação e respetivos documentos acompanhados de um parecer do AJP sobre a viabilidade do plano para o juiz, a quem cabe decidir pela sua homologação ou recusa, no prazo de 10 dias (n.º 6 e 7). Sendo no sentido da homologação, desencadeia-se uma vinculação da empresa e de todos os credores aos efeitos constantes e associados ao plano de recuperação, incluindo até os credores que não participaram ou não reclamaram os seus créditos durante todo o processo⁶⁰ (n.º 11).

⁵⁹ Durante este período, qualquer interessado pode solicitar a não homologação do plano, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 215.º e 216.º - Cf. n.º 3 do artigo 17.º-E.

⁶⁰ Excetuam-se os credores que surgiram depois da nomeação do AJP.

No seguimento da ideia acima, o outro desfecho deste processo poderá passar pelo término do processo ainda antes de haver qualquer intervenção por parte do juiz, nas situações em que por alguma razão não se obtenha sequer um acordo entre os intervenientes no processo (artigo 17.º-G). Esta situação tanto pode acontecer pela impossibilidade de a empresa chegar a acordo com os credores, pois esta tem sempre possibilidade de pôr termo às negociações quando assim entender, ou pelo término do prazo para a concretização. Terminando assim o processo negocial, cabe ao AJP comunicar e promover a publicação no portal *Citius* de tal facto, e emitir parecer sobre se a empresa se encontra em situação de insolvência para serem tomadas as devidas ações.

É de realçar que o recurso a este processo não é discricionário, mas sim limitado, pois independentemente do desfecho, a empresa ficará impedida de recorrer ao PER nos dois anos seguintes. Tal não acontecerá, contudo, se for comprovado que tendo já existido anteriormente um PER, o plano tiver sido integralmente executado ou se o novo pedido for fundado em fatores alheios ao plano anterior (n.º 14).

Relativamente a esta questão, o Tribunal da Relação do Porto vem afirmar que um segundo PER pode ser requerido em situações em que o anterior não esteja realizado na sua totalidade, desde que não esteja em situação de incumprimento, sem que disso advenham consequências para o primeiro em termos de cessação de efeitos. Quanto ao intervalo de dois anos estabelecido, não se tendo os credores insurgido contra, nem impugnado o despacho que considera verificados todos os pressupostos legais, a decisão transitou em julgado, não podendo ser atacada em recurso.⁶¹

Alternativamente, é possível a alteração do plano de revitalização depois de homologado, quando se mostre que o seu cumprimento não é viável por razões não imputáveis ao devedor, mas essa modificação terá de ocorrer em novo PER. Nessas situações, cabe aos devedores viabilizarem ou não a aprovação de um novo plano no novo PER, ainda que o juiz, por solicitação de interessados possa recusar a homologação.⁶² Esta possibilidade ganha sentido se se pensar no propósito deste processo e tendo em conta a ausência de culpa do devedor na inviabilidade do plano.

⁶¹ Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 24 de outubro de 2019. Processo n.º 923/19.3T8AVR-A.P1 (Freitas Vieira). Acedido em 28 de janeiro de 2023, em: <http://www.dgsi.pt>.

⁶² Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 2 de fevereiro de 2017. Processo n.º 5405/16 (João Peres Coelho). Acedido e consultado em 28 de janeiro de 2023, em: <https://www.jusnet.pt>.

Por outro lado, independentemente do resultado, a empresa não fica impedida de se apresentar à insolvência, continua aliás a haver sempre o risco de a situação piorar e não haver outra solução. Nessa hipótese, havendo um plano de revitalização a ser aplicado, os negócios celebrados no PER são insuscetíveis de resolução em benefícios da massa insolvente, e subsistirão se a insolvência for declarada, nos dois anos seguintes.

Paralelamente, cumprindo os pressupostos legais previstos no artigo 17.º I, este processo pode tramitar de forma extrajudicial, pela apresentação conjunta do devedor e credores de um acordo extrajudicial de recuperação. A diferença reside na tramitação da primeira parte do PER, até porque nestas circunstâncias também é necessária a nomeação de um AJP e com isso observam-se os mesmos efeitos. Também aqui são notificados todos os credores que não intervenham inicialmente no acordo para que possam reclamar os seus créditos. Posteriormente é publicada uma lista provisória de créditos e dado espaço para eventuais reclamações e, por fim, o juiz faz a análise do acordo extrajudicial e toma a decisão judicial de homologação do acordo ou não.

Porém, a verificação dos pressupostos legais do referido preceituado não significa automaticamente que o juiz homologue o acordo. Pela violação não negligenciável de regras procedimentais ou normas aplicáveis, o juiz pode recusar oficiosamente a homologação, ou a requerimento dos interessados nas hipóteses previstas no n.º 1 do artigo 216.º, conforme o artigo 17.º-I do CIRE⁶³.

Seja qual for a via adotada, é com a homologação do plano que começa a parte mais importante do PER e a fase a que todas as empresas esperam chegar, a concretização do plano. O conteúdo desse plano passa essencialmente pela renegociação dos créditos, designadamente pelo alargamento dos prazos de pagamento, pela redução ou perdão de juros ou até de parte de capital em dívida, pela adoção de forma de pagamento através de prestações ou ainda pela conversão de créditos em participações sociais⁶⁴

Todos elementos negociados no plano têm de ser cumpridos em conformidade com aquilo que foi acordado, porém o seu incumprimento terá as consequências na medida da ação do devedor e do credor. Normalmente, a falha com algum pagamento,

⁶³ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 8 de novembro de 2016. Processo n.º 1773/16.4T8VIS.C1 (Carlos Moreira). Acedido e consultado em 28 de janeiro de 2023, em: <http://www.dgsi.pt>.

⁶⁴ O que é o PER - NFS Advogados. Acedido em 15 de junho de 2022, em: https://www.nfs-advogados.com/insolvencias-o-processo-especial-de-revitalizacao-per.html#.Yzy90y_5SpY.

consoante o acordado, leva a uma interpelação da empresa devedora. Se após essa ação não houver a regularização no prazo de 15 dias, o credor ganha o direito e legitimidade de requerer a insolvência com fundamento na falta de cumprimento de uma obrigação (artigo 20º n.º1, alínea b) do CIRE), salvo se o plano contiver alguma disposição expressa em sentido contrário. Algo mais automático seria pensar que como o PER se poderia transformar num processo de insolvência, mas tal não acontece.

Importa ainda destacar que a tramitação do PER e quaisquer prejuízos causados aos seus credores em virtude de falta ou incorreção das comunicações ou informações a estes prestados são da responsabilidade dos administradores de direito ou de facto da empresa, conforme está disposto no n.º 13 do artigo 17.º-D.

Este processo, com carácter judicial e urgente, foi uma solução criada pelo Estado para fomentar a continuidade das empresas portuguesas e diminuir o impacto económico do grande número de insolvências fazia sentir no início desta década. Se observarmos dados estatísticos, verificamos que desde a sua criação, nota-se um claro decréscimo no seu recurso, que foi bastante acentuado, tendo chegado às 796 entradas de processos em 2015, nos anos seguintes foi consideravelmente menos utilizado, com apenas 104 em 2020. Os mesmos dados revelam que em média no ano de 2020, estes processos duravam cerca de 5 meses e 53, 4% deles terminaram com acordo.⁶⁵

Apesar de os processos que terminam por acordo serem apenas pouco mais de metade dos que dão entrada, no global não deixam de ser números positivos. Já a redução de entrada de processos nos últimos anos não pode ser observada de forma isolada, mas a par de outros fatores económicos, como a estabilização da economia.

É preciso ter em conta que o PER se trata de um processo exigente a que nem todas as instituições podem ou querem recorrer, muitas vezes porque se afigura tardio, diminuindo as margens para uma boa negociação ou por haver um desinteresse e desacreditar nesta via, pela difícil concretização e de obtenção de pleno sucesso a par de uma continuidade normal do negócio. Tal pode acontecer especialmente em situações em que os credores são maioritariamente do setor bancário, que são muito intransigentes, ou

⁶⁵ Destaque Estatístico Trimestral - 4º Trimestre de 2020 - Direção-Geral da Política de justiça. Acedido em 19 de junho de 2022, em: https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20210430_D87_FalenciasInsolvencias_2020_T4.pdf.

porque do lado dos credores já se consegue antecipar pouca flexibilidade para renegociação de créditos.

Apesar da boa intenção deste instrumento, a verdade é que também se poderá observar abusos, ao ser utilizado para ganhar tempo para alienação de património com o tardar da declaração de insolvência e o desenvolver do próprio processo de insolvência, que possa já ter sido desencadeado por algum credor⁶⁶. Ainda assim não se pode deixar de enaltecer o Estado pela sua criação, de providenciar uma alternativa à declaração insolvência, mesmo que nem sempre se alcancem os melhores resultados ou se verifiquem as melhores intenções por parte das empresas.

1.2.1.2. O Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas

Antes de se falar sobre o RERE importa referir que este instrumento, que assume a forma extrajudicial, veio substituir o SIREVE. Criado em 2012, tratava-se de um procedimento cujo objetivo era a celebração de um acordo de reestruturação sem o recurso a tribunal e que funcionava junto do IAPMEI. Filipe Barata, explica que para além de ser extrajudicial era um sistema confidencial, que tinha como propósito a negociação da dívida com os credores, no todo ou então apenas com os que aceitassem participar (o que não acontece no PER) e o IAPMEI aparecia como uma figura facilitadora das negociações e do acordo.⁶⁷

O RERE, por sua vez, surge em 2018 em legislação avulsa, com a Lei n.º 8/2018, de 2 de março, revogando o SIREVE. Este novo processo manteve a generalidade das características do anterior, trazendo algumas melhorias, mas deixando o IAPMEI de fora. Assim, e mantendo-se a essência, para a sua concretização não é necessária a participação de todos os credores da empresa, apesar de haver obrigatoriedade em relação a duas entidades: a AT e a SS.

Outra característica acrescentada foi a maior maleabilidade atribuída a este instrumento, que pode ser hoje utilizado por um leque maior de entidades. Podem recorrer as mesmas entidades, elencadas no n.º 1 do artigo 3.º do CIRE, excepcionando-se também

⁶⁶ A maioria dos PER acaba na insolvência das empresas - Reativar - Reestruturação de Passivos. Acedido em 21 de junho de 2022, em: <https://www.re-activar.pt/a-maioria-dos-pers-acaba-na-insolvencia-da-empresas>.

⁶⁷ Revista Pontos de Vista - Rogério Alves & Associados. Acedido em 21 de junho de 2022, em: <https://www.raassociados.pt/media/documents/revistapontosdevista.pdf>.

as pessoas singulares não titulares de empresa e as entidades previstas no n.º 2 do artigo 2.º do CIRE, que têm regimes especiais.

Na decorrência deste processo, os serviços mínimos como a água, a luz e as telecomunicações passaram a ser assegurados para se manter o normal funcionamento da empresa, pelo impedimento de os seus prestadores interromperem o fornecimento a pretexto de dívidas. Também a abertura do processo à participação de outras figuras como o mediador foi uma evolução.

A vantagem do RERE por oposição ao PER começa evidentemente na flexibilidade de participantes, tendo em conta a exceção já mencionada. Por outro lado, não decorre em tribunal, o que é bom para essas instâncias porque não lhes acomete mais processos, aliviando-os dessa forma, mas também para a própria empresa e para os envolvidos, que não estarão dependentes de decisão judicial, que se parte sempre do princípio ser mais morosa. Além disto, por decorrer fora dos tribunais, à celeridade junta-se a confidencialidade e o facto de ser menos dispendioso.

Tal como no PER, o objetivo deste instrumento de recuperação passa pela chegada a acordo sobre um plano de reestruturação, negociado entre a empresa e seus credores. Pode também traduzir-se num acordo de alteração da composição do ativo e do passivo ou até capital, pela venda de ativos ou partes de atividades e outras alterações para assegurar a sobrevivência da empresa, como enuncia o artigo 2.º n.º 2 do Regime.

Ainda assim, para dar início ao processo é necessária a verificação de um mesmo pressuposto já mencionado no PER: a empresa deve encontrar-se numa situação económica difícil ou em situação de insolvência meramente iminente. Outro pressuposto passa pela necessidade de haver uma declaração de um ROC em como a empresa não se encontra em situação de insolvência no momento da celebração do acordo de reestruturação.

Quanto aos participantes nas negociações, já foi referido que para além dos elementos especialmente interessados como são a empresa e os devedores, deve estar representada a AT e a SS, sempre que sejam credores. Além destas entidades os trabalhadores e as organizações representativas dos trabalhadores, também participam obrigatoriamente, verificadas as mesmas condições, como refere o artigo 14.º do Regime. É ainda admitida a intervenção de titulares de garantias sobre bens do devedor, entidades representantes dos credores e os sócios do devedor.

Sendo este um processo voluntário, a empresa tem a liberdade de decidir se o quer iniciar, e com os credores que entender. O processo inicia-se com assinatura de um protocolo de negociações, que constitui a formalização da vontade das partes participarem no RERE sendo exigido para tal a participação de credores que perfaçam no mínimo de 15% do passivo não subordinado da empresa (artigo 6.º n.º 1). Quanto ao seu conteúdo, o artigo 7.º n.º 1 determina que pode ser estabelecido livremente, apesar de enumerar um conjunto de elementos que deverão constar obrigatoriamente. Esses elementos vão desde a identificação dos envolvidos, valor do passivo da empresa, responsabilidade pelos custos, prazos, assinaturas, ao compromisso por parte dos credores de não instauração de processos de natureza judicial ou executiva contra a empresa. No mesmo artigo são adicionalmente enumeradas sugestões daquilo que pode ainda ser incluído no protocolo e os documentos que devem acompanhá-lo.

A assinatura do protocolo de negociações e o posterior depósito na conservatória do registo comercial é requisito obrigatório e essencial se as partes pretenderem que se produzam os efeitos deste Regime. Nesta fase, cabe ao conservador verificar se os requisitos foram cumpridos, tendo como base a declaração passada pelo ROC ou contabilista certificado, que deve ser anexado, assim como a conformidade da restante documentação. Além disso, se existirem processo judiciais pendentes promovidos por aderentes do protocolo, cabe-lhe também o dever de informar os tribunais em que decorrem, sobre o depósito.

O ato de depositar o protocolo vincula todos os envolvidos ao compromisso assumido, pelo que a resolução do protocolo sem fundamento legal constitui incumprimento (excetua-se casos de violação grosseira de alguma obrigação). Os credores não podem desvincular-se do compromisso assumido, a única forma de se subtrair passa pela cessação da participação ativa nas negociações (artigo 10.º n.º 1).

Por outro lado, com este ato de depósito verificam-se alguns efeitos que se traduzem em obrigações tanto para o devedor como para o credor, na referida suspensão de processos judiciais e ainda no impedimento de fornecedores de serviços essenciais interromperem o fornecimento durante o período de negociações (artigos 9.º, 10.º, 11.º e 12.º). No que diz respeito à eventualidade de a empresa ficar em situação de insolvência após o depósito, o regime dispõe que o prazo do dever de apresentação só se inicia após o encerramento das negociações (artigo 15.º).

Inicia-se assim o prazo de dois meses em que deverão decorrer as negociações para obtenção de um acordo de recuperação (o prazo pode ser prorrogado por mais um mês), como estabelece o n.º 5 do artigo 6.º. Durante este período, é possível fazer alterações no protocolo, pelo depósito de um protocolo de alterações, e mediante consentimento expreso das partes já subscritoras (artigo 7.º n.º 7), sem que haja qualquer interferência no prazo. Qualquer outro interessado que queira posteriormente aderir e participar nas negociações também pode fazê-lo, subscrevendo uma declaração de adesão enquanto estas decorrerem, conforme artigo 6.º n.º 2 e 3 e o artigo 7.º n.º 5 e 6.

Todo este processo caracteriza-se por ser tendencialmente confidencial uma vez que apenas deixa de o ser na medida necessária a identificar processos judiciais a suspender e ainda porque as partes, por unanimidade, podem optar por publicitá-lo conforme o artigo 8.º. Além disso, e como refere o n.º 5 do mesmo artigo “*A confidencialidade não prejudica o direito de qualquer entidade que seja parte no acordo de reestruturação a obter cópia dos documentos ..., nem o direito da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) de aceder aos mesmos...*”. É referido aliás no n.º 6 que a AT, o ISS, I.P. e os trabalhadores “*são, obrigatoriamente, informados do depósito do protocolo de negociação e do seu conteúdo, sempre que sejam titulares de créditos sobre o devedor.*”

No que diz respeito ao acordo que se pretende obter nas negociações a Lei n.º 8/2018, de 2 de Março dedica o terceiro capítulo ao seu conteúdo, forma e efeitos. Quanto ao conteúdo, o artigo 19.º estabelece que é fixado livremente pelas partes e enumera elementos que faz sentido constarem, como os termos da reestruturação da atividade, o passivo, ou novos financiamentos e garantias, devendo ser muito claro nas alterações e introduções que faz nas posições jurídicas dos credores e, por outro lado, não colocar em causa o cumprimento de obrigações que existam para com trabalhadores. Além disso, o acordo deve incidir sobre a totalidade dos créditos dos credores que participam nas negociações. No n.º 2 do mesmo artigo são ainda referidos os elementos que devem acompanhar o acordo: declaração que atesta que a empresa não se encontra em situação de insolvência e uma lista das ações judiciais em curso com relevância para o acordo. No que diz respeito à forma, o artigo 20.º apenas refere que deve concretizar-se num documento escrito e tanto o acordo como o termo de adesão devem conter o reconhecimento de assinaturas.

A continuidade das negociações ou a sua cessação é um poder do devedor. Optando pela sua cessação tem de comunicar essa decisão a todos os envolvidos, em especial aos credores subscritores do protocolo, sendo essa comunicação depositada na conservatória (artigo 9.º). Não se verificando a interrupção e obtido um acordo de reestruturação, deve ser depositado eletronicamente na Conservatória de Registo Comercial, a requerimento do devedor ou de qualquer credor, sendo isso posteriormente comunicado à AT (artigos 16.º e 22.º). É partir desta ação que, regra geral, o acordo de reestruturação começa a produzir efeitos sobre os participantes e importa frisar que estes se refletem apenas para o futuro (artigo 23.º).

No que diz respeito a matéria de incumprimento do acordo, o n.º 1 do artigo 30.º refere que o incumprimento de uma das obrigações previstas no acordo não invalida as restantes, nem qualquer ato societário realizado. Porém, o credor passa a ter legitimidade para resolver o acordo (sem efeitos retroativos), assim como a declarar vencidas as restantes prestações para com o mesmo, mas o mesmo não acontece em relação obrigações para com os outros credores (n.º 2). A isto, acresce ainda o facto de o acordo constituir “*título executivo relativamente às obrigações pecuniárias nele assumidas pelo devedor*” (n.º 4). Já numa situação de declaração de insolvência superveniente, os negócios jurídicos celebrados no âmbito do acordo de reestruturação, por norma, são insuscetíveis de resolução em benefício da massa insolvente, conforme referido no artigo 28.º.

Desde a sua criação, o RERE nunca sofreu qualquer tipo de alterações. Aparece essencialmente como uma alternativa ao PER, providenciando alguma liberdade às empresas e aos participantes por ser extrajudicial e, ao mesmo tempo, é tendencialmente confidencial. Ainda assim, apesar de haver uma clara distinção entre os dois processos, no termos do artigo 29.º do mesmo diploma, reunidos credores na percentagem exigida no PER, o devedor pode iniciar esse processo, “*com vista à homologação judicial do acordo de reestruturação*”.

1.2.2. Acordos de Regularização Voluntária de Dívidas

Para além dos instrumentos legais de recuperação, que têm como propósito a renegociação de dívidas das empresas com os credores, surgidos num contexto de crise económica, surgiram também, e com maior relevância a partir de 2012, algumas medidas sobre a forma de regimes para situações específicas de dívidas a organismos públicos.

Tais medidas foram desenvolvidas com intuito de flexibilizar aos contribuintes a regularização dessas dívidas, mediante certas condições.

1.2.2.1. O DL n.º 213/2012, de 25 de setembro

O regime do DL n.º 213/2012, de 25 de setembro previa essencialmente acordos de regularização voluntária de contribuições e quotizações devidas à SS, em prestações, ou pelo diferimento do pagamento, que se encontrassem por regularizar, mas que não resultassem de incumprimento.

O surgimento deste regime teve que ver com uma alteração feita ao Orçamento de Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) introduzida pelo DL n.º 20/2012, de 14 de maio. Foi assim integrado no CRCSPSS a possibilidade de diferimento da obrigação contributiva em situações em que, por resolução de Conselho de Ministros, fosse declarada situação de catástrofe, de calamidade pública ou de fenómenos de gravidade económica ou social, nomeadamente de aleatoriedades climáticas.⁶⁸

Contudo a visão deste regime não se ficava por aqui, considerava-se também que aquando da verificação de atrasos na comunicação da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes, não fazia sentido que destinatários fossem excessivamente onerados no cumprimento das obrigações em atraso. Assim, afigurou-se pertinente introduzir a possibilidade de se autorizar o pagamento em prestações de contribuições devidas ao ISS, I.P. quando se verificassem atrasos na comunicação da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes, por motivos da responsabilidade dos serviços.

Não obstante, o legislador foi ainda mais longe e edificou no referido diploma a possibilidade de o ISS, I.P. autorizar o pagamento em prestações de contribuições em dívida não participada para efeitos de cobrança coerciva, quando previstas por resolução do Conselho de Ministros medidas de revitalização económica e recuperação e viabilização empresariais.⁶⁹ No ano em causa, a Resolução do Conselho de Ministros n.º11/2012, criou o *Programa Revitalizar*⁷⁰ como forma de enfrentar uma conjuntura

⁶⁸ Texto introdutório do DL n.º 213/2012, de 25 de setembro.

⁶⁹ Texto introdutório do DL n.º 213/2012, de 25 de setembro.

⁷⁰ Programa criado pelo Governo em 2012 com intuito de otimizar o enquadramento legal, tributário e financeiro português que regula a atuação e desenvolvimento das empresas em território nacional promovendo a revitalização do tecido empresarial.

económica e empresarial muito enfraquecida, que se verificava durante o período de assistência financeira a Portugal.

Desta forma, quando fossem previstas em resolução do Conselho de Ministros medidas de revitalização económica e recuperação e viabilização empresariais, seria conferida ao ISS, I.P. a possibilidade de celebrar acordos de regularização voluntária, ou de autorizar o pagamento diferido de contribuições e quotizações em dívida relativas a um período máximo de três meses. Tal estaria dependente de a dívida não ter sido objeto de participação para efeitos de cobrança coerciva e o contribuinte não ter dívida de contribuições ou quotizações em cobrança coerciva, judicial ou extrajudicial de conciliação (artigo 2.º 2.-A e 3º do DL n.º 213/2012, de 25 de setembro⁷¹).

Destaca-se aqui o facto de um acordo destes ter em vista abranger a totalidade da dívida assim como os juros de mora já vencidos e os vincendos até ao pagamento integral. Por outro lado, é imposto um número máximo de prestações, de seis prestações, ou de doze quando ultrapassado determinado montante (artigo 4.º).

Esta possibilidade espelha o que está previsto no artigo 190º CRCSPSS⁷², sob a epígrafe “*Situações excecionais para a regularização de dívida*”. Nele estão condensadas as condições gerais para o pagamento de dívidas à SS, mas destaca-se o n.º 7, que refere que o ISS, I.P. pode celebrar acordos de regularização voluntária de dívidas nos termos em que seja definido em DL, como é o caso do DL n.º 213/2012, de 25 de setembro, aqui em análise. Na redação atual esta possibilidade fica circunscrita a casos em que a dívida se reporte a períodos limitados e não se encontre participada para efeitos de execução fiscal ou, quando o contribuinte, não tenha capacidade de efetuar o pagamento de uma só vez.⁷³

Por outro lado, o mesmo artigo prevê que o pagamento prestacional à segurança social é permitido quando se verifique cumulativamente a sua indispensabilidade para a viabilidade económica do contribuinte⁷⁴, que seja este a fazer este pedido e se encontre numa das situações elencadas nas alíneas do n.º 2 do mesmo artigo:

⁷¹ Na redação atualmente em vigor.

⁷² Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro, na redação atualmente em vigor.

⁷³ Na redação dada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, esta possibilidade estava conexas com resolução de Conselho de Ministros medidas de revitalização económica e recuperação e viabilização empresariais.

⁷⁴ O incumprimento do pagamento das contribuições mensais desde a data de entrada do requerimento constitui indício da inviabilidade económica do contribuinte. – n.º 3 do artigo 190.º do CRCSPSS.

- a) Em processo de insolvência, recuperação ou de revitalização;
- b) Em procedimento judicial de conciliação;
- c) Em Contratos de consolidação financeira e ou de reestruturação empresarial, ou;
- d) Em Contratos de aquisição, total ou parcial, do capital social de uma empresa por parte de quadros técnicos, ou por trabalhadores, que tenham por finalidade a sua revitalização e modernização.

Para este efeito, pode suceder o ISS, I.P. exigir a realização de auditorias, avaliações ou estudos para uma análise mais completa da proposta de regularização (n.º 5).

A regularização de dívida através do pagamento em prestações, apesar ter mais relevância e preponderância para as pessoas coletivas também pode ser autorizada a pessoas singulares, quando se verifique o contribuinte não tem capacidade de a solver de uma só vez (n.º 4).

Algo distinto, mas também previsto no DL n.º 213/2012, de 25 de setembro, é o pagamento diferido (artigo 7.º). Igualmente dependente de autorização da SS, destina-se a duas situações específicas não relacionadas com incumprimento, com a particularidade de não exigir juros de mora. O preceituado prevê que tal possa acontecer quando por motivos técnicos imputáveis aos serviços a comunicação à entidade se atrase ou em situações de catástrofe, de calamidade pública ou de fenómenos de gravidade económica ou social, em que seja previsto o cumprimento diferido da obrigação contributiva. Neste tipo de acordo é imposto um número máximo de 12 prestações e em caso de incumprimento, o valor em dívida é participado para efeitos de cobrança efetiva (artigo 7.º e 8.º).

Este regime vigora ainda hoje, e tendo sofrido alterações, a última pela Lei n.º 2/2020⁷⁵, de 31 de março, a sua essência de flexibilizar o pagamento das contribuições mantém-se. Não obstante, a par das adendas, com o tempo e consoante a verificação de certas necessidades surgiram também outras medidas ligadas à regularização de dívidas.

⁷⁵ Antes sofreu duas alterações introduzidas pelo DL n.º 35-C/2016, de 30 de junho e pelo DL n.º 84/2019, de 28 de junho.

Anualmente são definidas as condições de acesso aos planos prestacionais, condicionados pelo Orçamento de Estado.

1.2.2.2. O DL n.º 151-A/2013, de 31 de outubro

O DL n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, aprovou um Regime Excecional de Regularização de Dívida, que constituiu um esforço para facilitar e motivar os devedores regularizarem as suas dívidas da segurança social e de natureza fiscal. Ao mesmo tempo, surge como uma forma de o Estado ter mais sucesso na cobrança das dívidas fiscais e contributivas. De forma muito sintética pode-se dizer que consiste na dispensa ou na redução do pagamento de juros de mora e ainda das custas em caso de processos de execução fiscal, pela efetivação de pagamentos a pronto da dívida de capital. Na sua essência, este regime destinava-se a Entidades Empregadoras, Entidades não Empregadoras e Entidades Contratantes, ou terceiros (artigo 6.º do diploma) que se entendesse que poderiam beneficiar⁷⁶.

Com base neste regime o ISS, I.P. criou o Guia Prático – Regime Excecional de Regularização de Dívidas onde, por secções, é explicado o que é o regime, que dívidas abrange, a quem se destina e compatibilidade com outros acordos que possam estar a decorrer, como os instrumentos legais de recuperação PER e o RERE acima analisados e até com o regime do DL n.º 213/2012, de 25 de setembro. Este Guia mostra essencialmente como com pequenos passos e a partir da mera iniciativa do contribuinte este poderia beneficiar das medidas previstas no regime.⁷⁷

1.2.2.3. O DL n.º 67/2016, de 3 de novembro

Posteriormente, através do DL n.º 67/2016, de 3 de novembro foi criado o Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES). Apesar de ter os mesmos propósitos que os regimes anteriores, de redução dos níveis de endividamento das empresas e famílias portuguesas, aparece como uma alternativa distinta por se dirigir às dívidas já conhecidas da AT e do ISS, I.P. e por não exigir o seu pagamento integral e de forma imediata.⁷⁸

⁷⁶ Texto introdutório do DL n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

⁷⁷ Guia Prático - Regime Excecional de Regularização de Dívidas - ISS, I.P. Acedido em 5 de julho de 2022, em: https://www.apotec.pt/fotos/editor2/Regime_excecional_regularizacao_dividas.pdf.

⁷⁸ Texto introdutório do DL n.º 67/2016, de 3 de novembro

Diz-se que o pagamento não é “*integral e imediato*”, porque não é exigido que seja feito globalmente num único momento. Ao lado dessa forma de regularização de dívida existe a possibilidade de o pagamento ser concretizado em prestações, conforme estabelecido no artigo 1.º do diploma. No artigo seguinte, estão discriminados os procedimentos gerais, com regras distintas para as dívidas do ISS, I.P. e para as da AT, detalhando o que acontece com dívidas que se encontrem nos diferentes estágios: liquidadas ou que se encontram em processo de execução fiscal. Além disso, é revelada a possibilidade de conciliação com outros regimes de pagamento em prestações a que o contribuinte já tenha aderido (n.º 5).

Por este diploma abranger dívidas de duas naturezas distintas, foi dedicado um capítulo a cada, nos quais são especificadas as respetivas regras. Relativamente às dívidas de natureza fiscal ressalva-se o facto de o pagamento integral determinar a dispensa dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal e até a atenuação de pagamento de coimas associadas ao incumprimento (artigo 4.º). Já no pagamento em prestações destaca-se que o limite máximo de prestações são 150, assim como o facto de ser imposto um valor mínimo no montante das prestações, de duas unidades de conta, para pessoas coletivas (204 €) ou uma, para pessoas singulares (102 €) e a obrigação de pagamento de 8% do valor total do plano prestacional até determinada data. Associada a esta opção de pagamento existe também a possibilidade de perdão dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução numa percentagem inversamente proporcional ao número de prestações convencionado: quanto menos prestações, maior a percentagem de redução (artigo 5.º)

No que diz respeito às dívidas para com a SS, apesar de existir um capítulo autónomo, em termos gerais, funciona da mesma forma. O pagamento integral também determina a dispensa dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal, assim como a eventual atenuação de coimas (artigo 7.º). O pagamento a prestações, seria nas mesmas condições referidas acima, relativamente às dívidas de natureza fiscal.

Tal como nos regimes expostos acima, também este tem a ele associado um guia prático elaborado pelo ISS, I.P. Neste caso, tem uma demonstração ilustrativa dos passos

e opções a tomar para além da explicação conteúdo de modo mais simples que explica em que consiste o PERES.⁷⁹

1.2.3. Apoios e Medidas Desenvolvidas em Contexto da Pandemia COVID-19

Como se tem verificado, várias foram as medidas e regimes criados e implementados nos últimos anos como a forma de o Estado estar presente e atento às necessidades do seu tecido empresarial.

Necessidade maior verificou-se com uma grande mudança no panorama nacional e mundial com a disseminação da doença provocada pelo vírus SARS-COV-2, o COVID19. O número de infeções na população rapidamente escalou e o mundo passou a ter de enfrentar uma pandemia⁸⁰ e a subsequente crise sanitária através de confinamentos sucessivos. O confinamento foi implementado em praticamente todos os países como uma medida imediata de contenção, uma medida que dois anos volvidos mostrou ter consequências desastrosas económica e financeiramente.

Naquele contexto, mostrou-se premente o desenvolvimento de legislação de carácter excecional e urgente para enfrentar a crise sanitária em todas as vertentes, especialmente ao nível da saúde, mas também ao nível empresarial.

Em Portugal, em 18 de março de 2020, foi decretado “*Estado de Emergência*”⁸¹ por Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020. Nesse âmbito, foram implementadas várias medidas de confinamento que implicaram fecho de fronteiras terrestres e aéreas, o dever geral de recolhimento domiciliário das famílias⁸² e o encerramento de todos os estabelecimentos cuja atividade económica não constituísse

⁷⁹ Guia Prático - Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado [PERES] - ISS, I.P. Acedido em 6 de agosto de 2022, em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/14959/2040_Programa_Especial_Reduc%e7%e3%a3o_endividamento_estado_PERES/65231166-27fd-49f4-8fb6-940c587183ef.

⁸⁰ Em virtude do elevado número de países e pessoas afetados pela propagação do vírus e por ter provocado uma situação de emergência pública de âmbito internacional, em 11 de março de 2020 a OMS caracterizou-o como uma pandemia.

⁸¹ Instituto previsto na CRP e na lei declarado em casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. - Artigo 19.º n.º 2 da CRP - Página da Assembleia da República. Acedido em 6 de outubro de 2022, em: <https://www.parlamento.pt/Paginas/covid19/estado-de-emergencia.aspx>.

⁸² Só era permitido circular na vi pública para aquisição de bens e serviços, deslocações por motivos de saúde, assistência a familiares, desempenho de atividades profissionais de serviços essenciais, para efeitos de atividade física não coletiva ou passeio de animais de companhia – Uría Menéndez e Proença de Carvalho – Estado de Emergência – Medidas Extraordinárias – Principais aspetos do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

serviço essencial, como os supermercados, as mercearias, os hospitais e centros de saúde, serviços de apoio essencial, de segurança etc.

Hoje, no ano de 2022, a pandemia permanece como uma realidade da nossa sociedade que, de forma mais impercetível, condiciona o nosso dia-a-dia, acima de tudo pela herança que deixou. Facilmente se compreende que neste espaço de tempo, entrou em vigor muita legislação especificamente criada para a enfrentar e muita sofreu alterações. Alguma ainda hoje se mantém, mas a maioria com a mudança das circunstâncias deixou de ser aplicável.

Neste contexto, e tendo em conta a temática que aqui é estudada, será mencionada legislação relacionada com as medidas lançadas pelo Estado Português com o objetivo de dar apoio ao setor empresarial, trazendo ao de cima as características do Estado *Providência* naquele que hoje se caracteriza por ser *Regulador* ou *Pós-Social*.

No que concerne a alterações a regimes já existentes, um dos contemplados foi o DL n.º 213/2012, de 25 de setembro, alterado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento de Estado para 2020), que resultou na redação analisada acima, pela importância que os acordos de regularização voluntária revelam ter para os contribuintes, especialmente em situações de crise.

Muita da legislação desenvolvida teve que ver com o recolhimento domiciliário a que a população foi sujeita e com a subsequente paragem na laboração das empresas, por a sua maioria ter atividade e funções, que pelas suas características, não permitia o teletrabalho. Tal traduziu-se numa paragem na atividade económica, afetando praticamente todos os setores, a que se somou uma incerteza de quando haveria uma retoma. Num curto prazo de tempo, muito teve de ser feito para que as consequências não fossem desastrosas ao nível da capacidade de manter a atividade das empresas, da sua subsistência nessas condições, e todas as necessidades que iam surgindo. Era fundamental prevenir o risco imediato de desemprego e assegurar a manutenção dos postos de trabalho porque as consequências, em última análise, se canalizariam para as famílias, direta e indiretamente.

Na Resolução de Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, foi desde logo aprovado um conjunto de medidas, já em contexto da situação epidemiológica provocada pelo novo Coronavírus - COVID 19, em adição aos mecanismos já existentes

no CT, como era o teletrabalho, a marcação de férias e a gestão flexível dos tempos de trabalho, a dilatação de prazos no cumprimento voluntário de obrigações fiscais, etc.

O objetivo deste diploma era, para além de aprovar medidas destinadas a assegurar o tratamento da doença COVID-19 em Portugal e combater o risco de transmissão da doença, a “*diminuição e mitigação dos impactos económicos advenientes do surto epidémico*”⁸³. Dele destaca-se a criação de uma linha de crédito para o apoio à tesouraria das empresas no montante de 200 milhões, a aprovação de um pacote de incentivos e diferimento de prestações vincendas relativas a subsídios reembolsáveis. Por outro lado, salienta-se ainda a atribuição de um apoio extraordinário, que foi o *lay-off* simplificado⁸⁴, a empresas em situação de crise empresarial e sob certas condições, como uma forma de incentivar a manutenção dos contratos de trabalho, com ou sem formação associada.

Por sua vez, o DL n.º 10-A/2020, de 13 de março veio estabelecer a forma como se aplicavam as medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica. Destacam-se as medidas de apoio aos trabalhadores por conta de outrem em caso de faltas motivadas por razões de assistência a familiares, mas principalmente as medidas dirigidas aos trabalhadores independentes, que não poderiam desempenhar a sua atividade de outro modo que não presencial, em situação de paragem total.

A Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março veio definir e regulamentar os termos e condições de atribuição das quatro medidas extraordinárias de apoio imediato aos trabalhadores e às empresas e mitigar situações de crise empresarial:

- a) Apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial, com ou sem formação

Era um valor que já definido no n.º 4 do artigo 305.º do CT, dois terços da retribuição íliquida do trabalhador, até um montante máximo de 1905 €. A este valor poderia ser acrescida uma bolsa de formação se o trabalhador frequentasse, da qual beneficiaria tanto o trabalhador como o empregador;

⁸³ Texto introdutório da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020.

⁸⁴ Inspira-se na figura prevista no CT (artigos 298.º a 308.º) sendo, contudo, procedimentalmente mais simplificada e não implica a suspensão do contrato de trabalho.

b) Criação de plano extraordinário de formação

Pensado para as empresas impossibilitadas de um funcionamento regular, consistia um apoio atribuído a cada trabalhador que frequentasse formação, de acordo com as horas de formação, num valor até metade da retribuição bruta;

c) Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa

Apoio atribuído por apenas um mês, para empresas que já não se encontrassem constrangidas na sua capacidade de laboração, mas que carecessem de apoio na retoma à normalidade, numa ótica de prevenção de riscos;

d) Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora

Destinava-se às empresas que usufruíssem das medidas acima.⁸⁵

Na aceção do artigo 3º “*situação de crise empresarial*” significava uma paragem total da atividade em consequência de interrupção das cadeias globais, ou a verificação de uma queda abrupta na faturação, dentro de certos critérios. Estas condições tinham de ser atestadas por meio de uma declaração feita pelo empregador e por uma certidão de contabilista certificado. Era ainda exigida uma situação tributária contributiva regularizada. Este diplomas, mesmo tendo carácter temporário, acabou por sofrer algumas alterações por diplomas posteriores.

Com o agravamento da situação pandémica a nível nacional e mundial foi-se sentindo a necessidade prorrogar e reforçar as medidas para o seu combate e subsequentes efeitos ao nível económico. Exemplo disso são o diferimento nos pagamentos das prestações relativas a subsídios atribuídos às empresas no âmbito do sistema de incentivos do QREN⁸⁶ ou do Portugal 2020 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 11-A/2020, de 23 de março de 2020), a linha de apoio financeiro destinado às microempresas turística

⁸⁵ Texto introdutória da Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março.

⁸⁶ O Quadro de Referência Estratégico Nacional constituiu o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013 - Página do QREN. Acedido em 21 de novembro de 2022, em: <http://www.qren.pt/np4/qren>.

(Despacho Normativo n.º 4/2020, de 2 de março), a criação de um regime excecional para o cumprimento das obrigações fiscais, em especial o IRC e contribuições sociais, a suspensão de os processo de execução fiscal, a prorrogação das prestações sociais e por desemprego, flexibilização dos termos e as condições de pagamento das contribuições devidas ao CPAS (DL n.º 10-F/2020, de 26 de março)

Outro apoio que teve grande relevância, foi a chamada moratória de crédito. Instituída pelo DL n.º 10-J/2020, de 26 de março, traduzia-se no adiamento do pagamento de prestações de crédito associada a um prolongamento do prazo desse crédito, com o objetivo de prevenir o incumprimento⁸⁷. Na sua essência, era uma medida de proteção para um conjunto específico de entidades que, tendo assumido um compromisso financeiro em determinado momento, enfrentavam agora uma alteração de circunstâncias imprevisível que conduziu a uma quebras nos rendimentos: as famílias, as empresas, as instituições particulares de solidariedade, entre outras.

Poderiam beneficiar da moratória de crédito tanto empresas como pessoas singulares, desde que cumpridos certos requisitos, nomeadamente não se encontrarem em incumprimento de prestações há mais de 90 dias e não terem dívidas ao ISS, I.P. e à AT. Inicialmente, a medida foi aprovada com duração até 30 de setembro de 2020, tendo, no entanto, sido prolongada até 31 de março de 2021 e depois até 30 setembro de 2021, respetivamente pelo DL n.º 26/2020, de 16 de junho e pelo DL n.º 78-A/2020, de 29 de setembro.

Uma outra medida com bastante relevância para as empresas foi o regime de flexibilização de pagamento dos impostos devidos ao Estado. Introduzida pelo DL n.º 10-F/2020, de 26 de março, abrangia impostos como o IVA, IRS e o IRC, mas previa também a possibilidade de diferimento das contribuições devidas pelas entidades empregadores e pelos trabalhadores independentes. Por outro lado, foi aprovada a suspensão de processos de execução fiscal instaurados pela AT e também por dívidas à SS.

No seguimento de apoios promovidos pela Comissão, de apoio da economia no contexto do surto de COVID-19, para assegurar a liquidez e o acesso ao financiamento para as empresas, através da Portaria n.º 95/2020, de 18 de abril foi criado em Portugal o

⁸⁷ Medidas excecionais para proteção das Empresas face à pandemia COVID-19 - Página da SOFID. Acedido em 21 de novembro de 2021, em: <https://www.sofid.pt/medidas-excecionais-para-protecao-das-empresas-face-a-pandemia-covid-19/>.

Regulamento Específico Para Apoio Ao Investimento Na Produção De Bens E Serviços Relevantes Para A Covid-19. Regulava o sistema de incentivos e de apoios a empresas que direcionassem ou reforçassem as suas capacidades para a produção ou prestação de serviços para o combate à pandemia, pela construção ou modernização de instalações com esse intuito.

Já no âmbito da capacidade de subsistência e solvência das empresas, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho aprovou o PEES, o Programa de Estabilização Económica e Social. Neste foram lançadas medidas como a viabilização de novos fundos para as empresas, de alteração de legislação em matéria de insolvência e ainda a criação de um novo mecanismo de recuperação prejudicial análogo ao PER e ao RERE, mas adaptado às circunstâncias pandémicas. Tais medidas, assim como o novo mecanismo, o Processo Extraordinário de Viabilização de Empresa (PEVE), foram introduzidos pela Lei n.º 75/2020, de 27 de novembro.

O PEVE acabou por ser uma adaptação dos instrumentos já existentes às circunstâncias da pandemia, mas igualmente exigente, ao qual foram adicionados mais benefícios fiscais. Este destinava-se exclusivamente a empresas se encontrassem em situação económica difícil ou de insolvência, em virtude da COVID-19 e visava a homologação de um acordo alcançado extrajudicialmente entre estas e os seus credores⁸⁸.

No que concerne às alterações dos regimes já existentes destaca-se a introdução da obrigatoriedade de rateios parciais⁸⁹ no processo de insolvência, a integração dos planos prestacionais públicos no PER e no RERE e a possibilidade de prolongamento dos prazos de negociações para aprovação dos planos de recuperação destes, por um mês.

No PER em particular, foi previsto que os sócios ou pessoas especialmente relacionadas com a empresa que injetassem capital teriam direito ao privilégio creditório mobiliário geral. Já no RERE, a principal alteração foi passar ser aplicável a empresas que se já encontrassem em situação de insolvência, por força da pandemia.

⁸⁸ Perguntas e respostas sobre o PEVE - Página do governo português. Acedido em 23 de novembro de 2022, em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAYMAUApF1SBAUAAA%3D>.

⁸⁹ Os rateios parciais - modalidade prevista no artigo 178.º do CIRE, mas que era aplicável apenas mediante a verificação de vários requisitos cumulativamente - consistem na distribuição pelos credores de parte dos valores que vão sendo angariados na liquidação, resultante da declaração de insolvência, na proporção que lhes couber, quando atingido certo valor.

Muita da legislação desenvolvida posteriormente foi no sentido de reforçar e melhorar as medidas já colocadas em prática. Exemplo disso foi a proibição de cessação de contratos de trabalho através pelo despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho, relativamente aos trabalhadores abrangidos pelos apoios extraordinários do Estado, durante o período de benefício ou nos 60 dias seguinte à sua aplicação, imposta pelo DL n.º 10-G/2020, de 26 de março, blindando o propósito da medida.

Durante este período de quase dois anos de constrangimentos foram desenvolvidas medidas a par e passo com as necessidades e problemas que foram surgindo. Porém, afigura-se importante referir que o legislador nem sempre foi assertivo, pois algumas medidas, pela sua intempestividade acabaram por se tornar letra morta, sem grande aplicabilidade prática. Tal verificou-se porque muitas vezes quando o diploma entrava em vigor as circunstâncias para as quais tinha sido desenvolvido se tinham alterado, mas também se deveu a alguma inércia e dificuldades no seu desenvolvimento. De salientar também, é a herança de dificuldades que tais medidas deixaram às entidades que delas beneficiaram, especialmente para as que recorreram às moratórias de crédito, e que após tanto tempo sem desenvolver atividade e sem obtenção de lucros tiveram de enfrentar.

A pandemia trouxe ao de cima as fragilidades dos mercados e das empresas, independentemente da sua dimensão e setor de atividade, perante uma mudança brusca e imprevisível das circunstâncias. Revelou também a influência que um organismo superior como é o Estado tem, no que toca a promover medidas para garantir a estabilidade e subsistência dos seus agentes económicos, mesmo em momentos mais críticos. Mais do que isso, demonstrou o quão importante é o poder de intervenção e a as incumbências que a CRP lhe atribui e que foram realçadas neste estudo.

1.2.3.1. Acordos de Regularização Voluntária de Dívidas em 2022

Vulgarmente e genericamente chamados de planos prestacionais, estes acordos de regularização de dívida, ainda hoje continuam em vigor, tendo sido inclusivamente publicada em 22 de abril de 2022 uma nova versão do Guia Prático⁹⁰. Desta forma,

⁹⁰ Guia Prático - Acordos de Regularização Voluntária de Contribuições e Quotizações - ISS, I.P. Acedido em 25 de novembro de 2022, em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/14959/2039_Acordos_Regularizacao_Voluntari_Contribuicoes_quotizacoes/786ecd8d-57ac-4f42-90e0-e2c3b397fb30.

mantem-se a dupla vertente da ideia original de facilitar e estimular os devedores a saldarem a sua dívida voluntariamente e de Estado conseguir recuperar os créditos.

Estes acordos, cujo intuito é a regularização de dívidas de forma mais flexível, por permitirem parcelar o crédito e fazer com que um montante elevado seja cobrado em várias fases. A vantagem reside ainda no facto de não serem cobrados juros e custos adicionais e, tendo natureza voluntária, só adere quem quiser.

Em 1 de julho de 2021, entrou em vigor o DL n.º 125/2021, de 30 de dezembro que veio trazer algumas alterações no que toca ao pagamento em prestações de impostos nas fases pré-executiva e executiva e novos regimes excepcionais de pagamento em prestações.

Foi criada a fase pré-executiva, que configura o momento entre o fim do cumprimento voluntário da obrigação de pagamento e a instauração de execução fiscal. Nesta fase, é dada a possibilidade ao contribuinte de pagar a sua obrigação sem o estigma de ter pendente um processo executivo⁹¹.

São desde logo enumerados no artigo 2.º os impostos abrangidos: o IRS, o IRC, o IVA, o IMT e o IUC. O pedido para adesão a este regime é feito via eletrónica pelo interessado, até 15 dias depois de o prazo para o pagamento voluntário terminar, através do preenchimento de formulário com a identificação, a natureza da dívida e o número de prestações pretendido (máximo 36). Consoante o montante em dívida e o número de prestações solicitadas, pode ser exigida uma garantia ao requerente (artigo 6.º). Por sua vez, a autorização cabe ao diretor-geral da AT, e caso seja concedida o requerente é notificado através do Portal da Finanças.

É também introduzida criação automática de planos de pagamento. O diploma prevê que, caso o contribuinte não tome a iniciativa de requerer o pagamento em prestações, termine o prazo e a dívida esteja dentro de um montante máximo de 5.000 ou 10.000 para pessoas singulares e coletivas respetivamente, a AT crie automaticamente um plano oficioso. Desta forma, é facultada a possibilidade de pagamento fracionado da

⁹¹ Texto introdutório do DL n.º 125/2021, de 30 de dezembro.

dívida sem acréscimos adicionais de encargos inerentes à instauração de um processo executivo.⁹²

Adicionalmente, e apenas entrando em vigor em 1 de janeiro de 2022, são ainda aprovadas medidas extraordinárias e transitórias decorrentes dos efeitos do contexto pandémico, no sentido de facilitar o pagamento das obrigações do primeiro semestre de 2022.

O “*Regime excecional de pagamento em prestações para dívidas tributárias em execução fiscal*”, previsto no artigo 15.º, possibilita que devedores que tenham planos prestacionais em processo de execução fiscal, recorram até ao final do ano de 2022, a aplicação do regime excecional previsto no diploma “*sendo adicionadas às prestações aprovadas as prestações remanescentes até ao limite de cinco anos*”. Por outro lado, o número máximo de prestações é alargado de 36 para 60, independentemente do valor em dívida, desde que demonstrada dificuldade financeira.

A outra medida refere-se a um “*Regime complementar de diferimento de obrigações fiscais a cumprir no 1.º semestre de 2022*”. Concretiza-se pela permissão do pagamento de tais obrigações entre três ou seis prestações num montante mínimo de 25 € cada, assim como até ao termo do prazo de pagamento voluntário. Aplica-se tanto a pessoas singulares como coletivas, se enquadradas em determinadas circunstâncias nomeadamente pela demonstração de uma diminuição da faturação de pelo menos 10%.

⁹² O novo regime de pagamento de impostos em prestações - Antas da Cunha Ecija & Associados. Acedido em 27 de novembro de 2022, em: <https://adcecija.pt/o-novo-regime-de-pagamento-de-impostos-em-prestacoes/>.

CAPÍTULO III - Os Organismos Públicos de Apoio a Empresas

1.3. Análise e Caracterização de Organismos Públicos de Apoio a Empresas Privadas

Visto como funcionam os mecanismos que auxiliam entidades em momentos de necessidade, importa agora analisar de que outra forma o Estado apoia as empresas privadas numa ótica de promoção e criação de condições para o seu desenvolvimento e de fomento da competitividade. Nesta fase, vai ser privilegiado o estudo de várias entidades e empresas portuguesas de capitais públicos, cuja missão última é unicamente a prossecução do interesse público. Tal análise terá foco na forma como estas entidades criam condições para o crescimento das empresas privadas, ajudam a colmatar falhas de mercado, tanto na sua forma de atuação como de concretização.

Ao longo dos anos tem-se assistido à criação e ao reajustamento da forma de organização e das relações entre entidades cuja atividade e finalidade é fazer crescer a economia portuguesa. No quadro da organização da administração pública, estas entidades estão enquadradas tanto na Administração Indireta Pública como na Administração Indireta Privada.

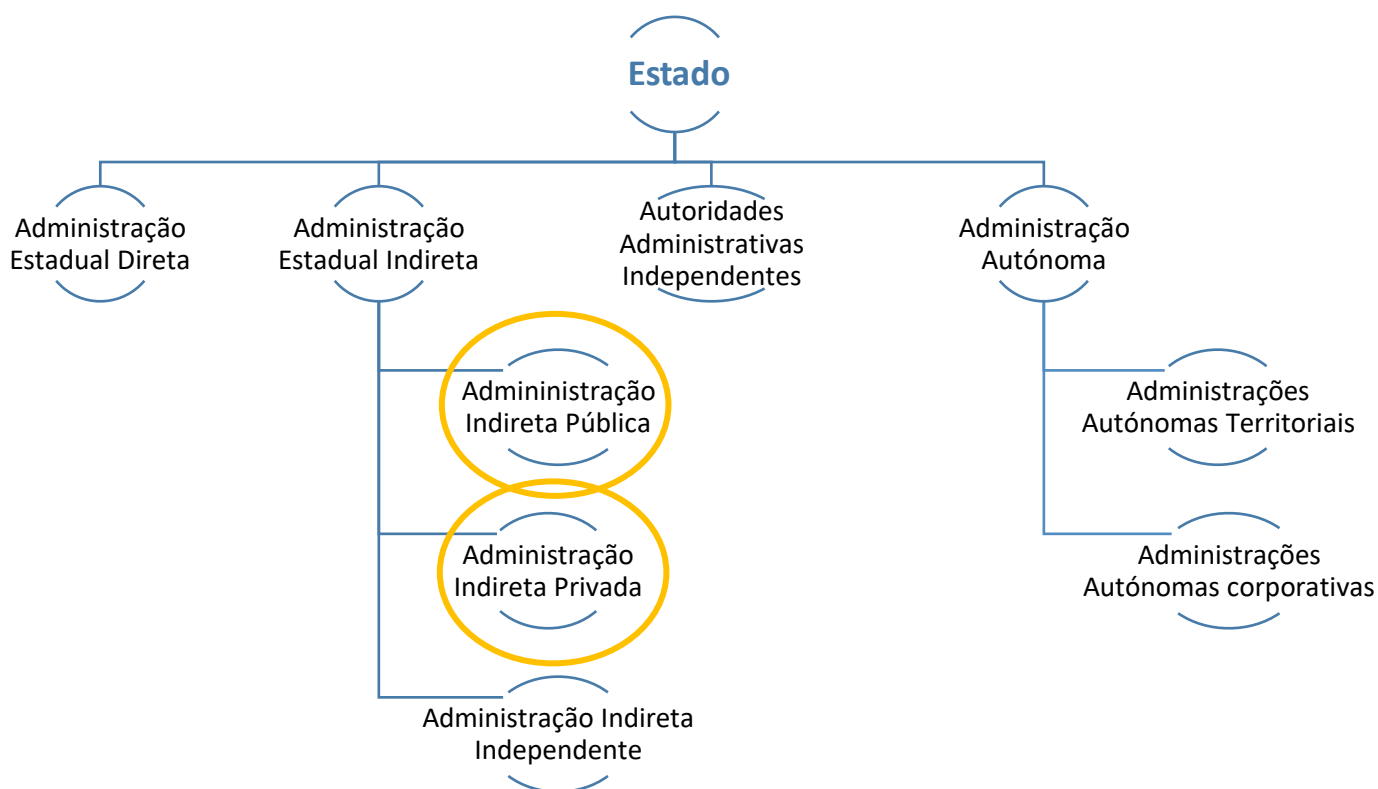


Figura 1 - Organização Administrativa Pública Portuguesa

Fazer parte da Administração Indireta Pública significa que tanto pode estar-se na presença de institutos públicos, de fundos públicos ou de entidades públicas empresariais. Neste estudo, as entidades visadas são especialmente os institutos públicos⁹³ que se preconizam como sendo “*peçoas coletivas públicas, de substrato institucional, criadas pelo governo, para assegurar um conjunto específico de funções administrativas estaduais, que não revistam carácter empresarial, em específico na variedade organizativa “serviços personalizados”*”⁹⁴. A estas entidades é atribuída personalidade jurídica e funcionam como departamentos administrativos autonomizados. Exemplo delas são o Turismo de Portugal, I.P. e o IAPMEI I.P., cujas missões, funções e atribuições serão aqui analisadas.

Por outro lado, a Administração Indireta Privada consubstancia-se em sociedades comerciais, mas cujos capitais são exclusiva ou maioritariamente públicos, e são instituídas para finalidade pública⁹⁵. Todas as empresas que se encontrem nestas circunstâncias, quer sejam empresas públicas ou empresas participadas, fazem parte daquele que é o Setor Empresarial do Estado (SEE)⁹⁶, direta ou indiretamente. São alguns exemplos delas a Portugal Capital Venture - Sociedade de Capital de Risco, S.A., a Turismo Fundos SGOIC, S.A., as sociedades de garantia mútua e o Banco Português de Fomento, S.A.

Todas estas entidades têm muita relevância e impacto na sua área de ação e um papel muito importante na atividade específica que desenvolvem, e por isso trona-se relevante explorar quele que é o seu escopo. Contudo, sendo hoje o BPF um ponto de relação entre todas elas e pela importância e oportunidade no seu surgimento, terá neste estudo uma análise mais enfática e a aprofundada, desde a forma com surgiu, às suas funções e atribuições.

⁹³ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro - Lei-Quadro dos Institutos Públicos

⁹⁴ ANDRADE, Carlos Vieira de, *op. cit.*, p. 116.

⁹⁵ *Idem, ibidem*, p. 118.

⁹⁶ Carteira de participações do Estado em 30 de setembro de 2022, dividida por categorias. Acedido em 9 de dezembro de 2022, em: https://www.dgtf.pt/Resources/User/SEE/Documentos/Carteras_participacoes_Estado/30_09_2022/Carreira_Global_30_09_2022.pdf.

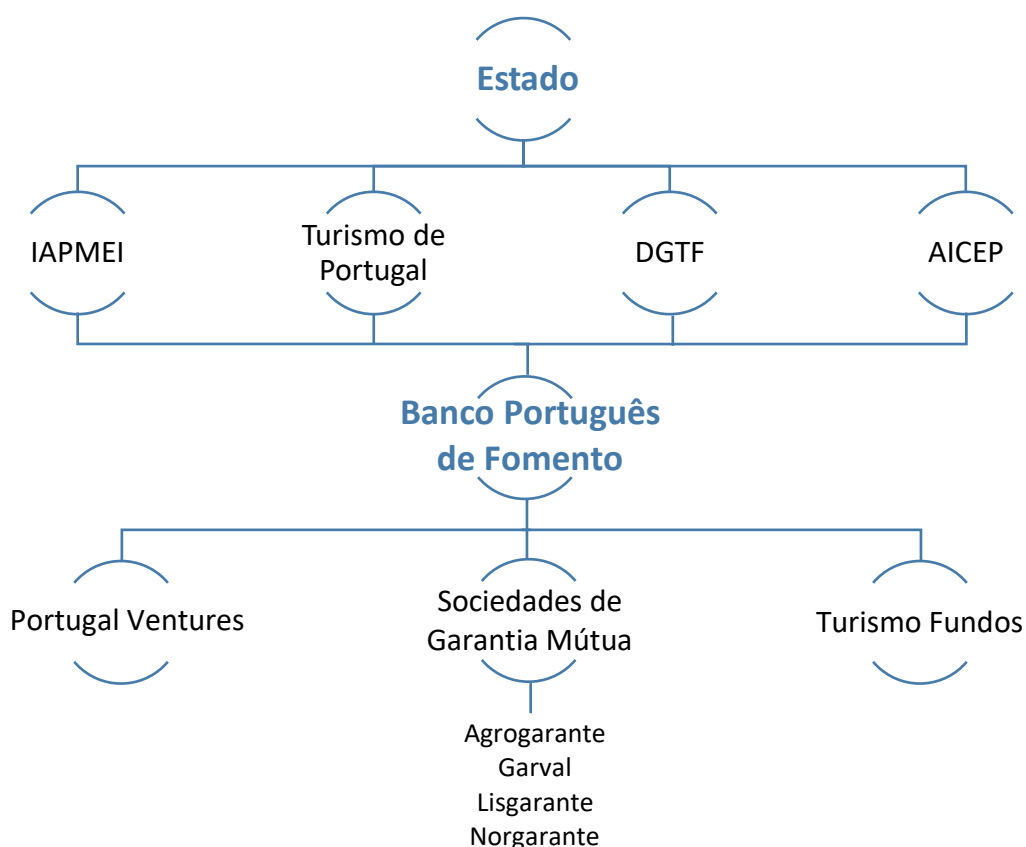


Figura 2 – Participações diretas e indiretas do Estado nas várias entidades

1.3.1. O IAPMEI, I.P. Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.

O IAPMEI como o conhecemos hoje surgiu em 2012, não pela constituição de uma nova entidade, mas pela transformação de uma já existente, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I.P.⁹⁷ Foi na sequência do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central⁹⁸ e do DL n.º 266/2012, de 28 de dezembro que após uma reestruturação o referido instituto se passou a designar IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.

⁹⁷ DL n.º 140/2007, de 27 de abril.

⁹⁸ PREMAC – Reforma organizativa do Estado com vista à melhoria do funcionamento da Administração Central, pela eliminação de estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades públicas. - Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC, p. 5. Acedido em 9 de dezembro de 2022, em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf.

Naquele momento foi conferida ao novo instituto a missão de “*promover a competitividade e o crescimento empresarial, visando o reforço da inovação, do empreendedorismo e do investimento empresarial (...) designadamente das empresas de pequena e média dimensão*”. Com esta reestruturação pretendeu-se adaptá-lo à nova estratégia de reforço da competitividade empresarial e de um apoio mais próximo das empresas portuguesas e estreitar relações com os campos de inovação e desenvolvimento tecnológico. Por outro lado, permitiu que se concentrassem algumas atividades relacionadas numa só entidade, o que resultou por sua vez na dissolução de alguns organismos que se foram tornando obsoletos e com funções sobrepostas.⁹⁹

É nos termos do DL n.º 266/2012, de 28 de dezembro que é estabelecida a nova orgânica do IAPMEI. No primeiro artigo, sob a epígrafe “*Natureza*” é desde logo referido que este instituto público está integrado na administração indireta do Estado, sendo dotado de autonomia administrativa e financeira e que possui património próprio. Na sua atividade deve prosseguir as atribuições do Ministério da Economia, sob a superintendência e tutela do respetivo ministro.

Apesar da autonomia que lhe é conferida, no que diz respeito às suas receitas, estas são provenientes de dotações que lhe sejam atribuídas no Orçamento de Estado. A estas dotações somam-se algumas receitas próprias, relacionadas com a atividade que exerce ou valores pecuniários (taxas, coimas, etc.) que lhe sejam consignados (artigo 9.º do DL n.º 266/2012, de 28 de dezembro).

É a partir da referida missão, também presente no artigo 3.º que é enumerado um conjunto de atribuições conferidas ao IAPMEI, muitas numa ótica de dinamizar o tecido empresarial português e estimular a competitividade, empreendedorismo e desenvolvimento, nos domínios do investimento, da reestruturação empresarial, do desenvolvimento de políticas públicas, de assistência técnica, financeira e logística, dos bens e serviços e da indústria.

Além de tudo isto, o IAPMEI tem ainda a competência de, demonstrada a prossecução do interesse público e no âmbito das suas atribuições, participar em associações ou colaborar com entidades nacionais e internacionais, bem como conceder

⁹⁹ Texto introdutório do DL n.º 266/2012, de 28 de dezembro.

apoios financeiros e celebrar protocolos de cooperação ou contratos-programa específicos com certas entidades (n.º 3 do artigo 3.º).

A partir dos Estatutos é possível perceber a organização interna do IAPMEI que, para melhor prossecução dos seus objetivos e indo ao encontro das suas atribuições, consiste numa divisão em 7 unidades orgânicas:

- i. Direção de Planeamento e de Políticas de Empresa;
- ii. Direção de Capacitação Empresarial;
- iii. Direção de Empreendedorismo e Inovação;
- iv. Direção de Investimento para a Inovação e Competitividade Empresarial;
- v. Direção de Proximidade Regional e Licenciamento;
- vi. Direção de Gestão e Organização de Recursos;
- vii. Direção Jurídica e de Contencioso.

Na área do empreendedorismo, oferece um conjunto de incentivos e programas de apoio específicos para os três níveis de desenvolvimento das empresas (Stand Up, Start Up e Scale Up). O objetivo é fomentar o aparecimento de novas ideias e projetos, capacitar e criar valor nestes projetos e viabilizar formas de assegurar financiamento para o desenvolvimento. Em termos de inovação e competitividade desenvolve programas e iniciativas de apoio ao diagnóstico de oportunidades nessas áreas, ao investimento e ao financiamento.

Outra área de intervenção relaciona-se com os sistemas de incentivos¹⁰⁰ aos quais as empresas se podem candidatar, em que intervém como organismo intermédio, assim como os financiamentos de PMEs.

Na área da indústria, colabora na conceção de programas para o apoio deste setor, a par do incentivo de programas que façam face a desafios colocados ao nível da sustentabilidade empresarial.

Para o acesso a fontes de financiamento, incentivos, benefícios fiscais, etc., um requisito essencial imposto às empresas é a Certificação PME. Reúne as características sobre a empresa, e a partir desses dados atesta o cumprimento dos critérios para que seja apurada a dimensão e classificada como micro, pequena ou média empresa.

¹⁰⁰ Regimes de apoio diretos a empresas que envolvam auxílios estatais – alínea t) do artigo 3.º do DL n.º 6/2015, de 8 de janeiro.

O IAPMEI não só disponibiliza uma plataforma online para a certificação, como distingue o mérito e excelência do desempenho financeiro das empresas que se destacuem e dinamiza o seu reconhecimento a nível europeu. Desta forma, quaisquer entidades relacionadas, como os parceiros de financiamento, os clientes e a todas as entidades da Administração Pública, conseguem consultar de forma imediata o estatuto dimensional da empresa.¹⁰¹

Dentro da área da formação é dado apoio através da organização e dinamização de ações de capacitação empresarial, em matérias relevantes e de acordo com necessidades identificadas, como forma de apoio à gestão. Por outro lado, desenvolve e participa em ações de apoio a investidores e de dinamização de produção nacional, disponibilizando também ferramentas de apoio à gestão e outras formas de apoio empresarial.

Para empresas que se encontrem com dificuldades financeiras e que desenvolvam negócios economicamente viáveis, o auxílio prestado concretiza-se na divulgação e disponibilização de guias práticos dos instrumentos legais de recuperação (o PER, o RERE, o PEVE e o PIRE). Se porventura a viabilidade e continuidade da empresa depender de algum tipo de processo de transformação empresarial, seja de aumento ou de transmissão, é também disponibilizado apoio especializado.

Além de todas as áreas de intervenção e dos programas e apoios desenvolvidos em cada uma delas, o IAPMEI tem ainda um papel mais ativo em algumas entidades, às quais está associado ou pela participação direta ou indireta nas mesmas. Estas classificam-se em quatro categorias (institucionais, tecnológicas, dinamização empresarial e financeiras), tratando-se uma parte de fundações, associações e fundos, mas todas de carácter público. Destacam-se aqui as sociedades financeiras, nomeadamente o BPF e quatro sociedades de garantia mútua: a Garval - Sociedade de Garantia Mútua, S.A., Lisgarante - Sociedade de Garantia Mútua, S.A. e a - Norgarante - Sociedade de Garantia Mútua S.A. e ainda a Portugal Ventures, S.A. e a Turismo Fundos - SGOIC, S.A.¹⁰²

¹⁰¹ Qualificação e Certificação - Página do IAPMEI - Acedido em 10 de dezembro de 2022, em: <https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Qualificacao-Certificacao.aspx>.

¹⁰² Entidades Participadas e Associadas - Página do IAPMEI - Acedido em 10 de dezembro de 2022, em: <https://www.iapmei.pt/SOBRE-O-IAPMEI/Entidades-Participadas-e-Associadas.aspx>.

Por fim, tem ainda um papel preponderante no que toca à divulgação e concretização de fundos comunitários, designadamente e mais recentemente o PRR¹⁰³. Das 20 componentes que compõem o plano, três delas contam com a coordenação e participação do IAPMEI: a componente *Capitalização e Inovação Empresarial*, a *Descarbonização da Indústria* e a *Empresas 4.0*¹⁰⁴.

Na sequência de toda a atividade desenvolvida, o IAPMEI faz ainda um trabalho de divulgação dos apoios que providencia anualmente das empresas que deles forma beneficiárias e das demais iniciativas desenvolvidas.

1.3.2. O Turismo de Portugal, I.P.

O Turismo de Portugal I.P., tal como a firma transparece, constitui um instituto público e assim como o IAPMEI, está integrado no Ministério da Economia, mas também no Ministério do Mar, estando sob a superintendência de ambos. Está integrado na administração indireta do Estado, e é dotado de autonomia administrativa e financeira, possuindo património próprio conforme o n.º 1 do artigo 1.º da Lei Orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I. P. (DL n.º 129/2012, de 22 de junho).

As receitas deste instituto são provenientes das dotações que lhe sejam atribuídas no Orçamento do Estado, a que são somadas receitas próprias com origem nas atividades que desenvolve. Destas destacam-se as receitas de impostos especiais ou licenças relacionadas com jogos e outras taxas, multas ou coimas que sejam consignadas a este instituto, os rendimentos de bens próprios e o produto relacionado com aplicações financeiras, entre outras (artigo 11.º).

Constitui a Autoridade Turística Nacional, o que significa dizer que é responsável pela promoção, valorização e sustentabilidade da atividade turística. Desta forma, agrega na sua missão a promoção de Portugal como destino turístico, o apoio ao desenvolvimento de infraestruturas e empresas do setor turístico, bem como o investimento nelas, o

¹⁰³ Constitui um programa de aplicação nacional dos fundos europeus atribuídos a Portugal no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, para o período compreendido entre os anos de 2021 e 2026. Destinados a repor o crescimento económico, na sequência do impacto económico negativo na sequência da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, têm três dimensões estruturantes: a Resiliência, a Transição Climática e a Transição Digital (o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal está previsto no DL n.º 29.º-B/2021, de 4 de maio).

¹⁰⁴ PRR - Página do IAPMEI - Acedido em 10 de dezembro de 2022, em: <https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Sistemas-de-Incentivos/Plano-de-Recuperacao-e-Resiliencia.aspx>.

desenvolvimento na formação de recursos humanos. Tem ainda um papel de fiscalização e regulação dos jogos de fortuna e azar, conforme o artigo 3.º n.º 1. No mesmo artigo estão também enumeradas as diversas atribuições específicas que se enquadram na sua missão.

Constituindo o setor turístico uma área com bastante potencial e com uma preponderância crescente em Portugal, este instituto aparece como um impulsionador da competitividade nas empresas nele enquadradas. Tal acontece pelo auxílio técnico e financeiro que providencia em termos de desenvolvimento de novos produtos, transformação de modelos de negócio, assim como pelo apoio à inovação, empreendedorismo e *start-ups*.

O desempenho da sua atividade e materialização da sua missão também se faz pela participação direta e indireta noutra tipo de empresas, designadamente nas sociedades financeiras que apoiam o investimento estratégico e as PME's de diversos setores: o BPF, na Portugal Capital Ventures - Sociedade de Capital de Risco, S.A., na TF Turismo Fundos - SGOIC, S.A. (estas através do BPF), na Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua, no Fundo de Contragarantia Mútua e ainda nas sociedades de garantia mútua. Através do Turismo Fundos gere ainda diversos fundos na área do investimento imobiliário.¹⁰⁵

Ao nível da UE, para prossecução da sua missão, beneficia de financiamentos de base comunitária, em resultado da promoção dos seus projetos. Já a nível internacional, está presente em diversos mercados promovendo Portugal e integra diversos organismos que representam interesses do setor¹⁰⁶.

Este instituto público constitui um exemplo de sinergias dedicadas a uma determinada área, sendo que neste caso, pelas participações que detém acaba por ter também uma ação transversal e relevante para o tecido empresarial circundante.

1.3.3. A Direção-Geral do Tesouro e Finanças

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças constitui a entidade que realiza as operações financeiras em que o Estado é interveniente, sendo essa efetivação a sua

¹⁰⁵ Sociedades Participadas - Página do Turismo de Portugal. Acedido em 11 de dezembro de 2022, em: http://www.turismodeportugal.pt/pt/quem_somos/Sociedades_Participadas/Paginas/default.aspx.

¹⁰⁶ Cooperação Internacional - Página do Turismo de Portugal. Acedido em 11 de dezembro de 2022, em: https://www.turismodeportugal.pt/pt/quem_somos/cooperacao-internacional/Paginas/default.aspx.

principal missão. Acompanha as matérias “*de tutela financeira do setor público administrativo e empresarial e da função acionista*” e assegura “*a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do setor público (...)*”, conforme o n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 156/2012, de 18 de julho.

Entre as várias atribuições que lhe estão cometidas no n.º 2 do mesmo artigo, destacam-se as seguintes:

- Controlo da emissão e circulação da moeda metálica;
- Conção de subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros, nos termos previstos na lei;
- Administração da dívida pública acessória e a condução do processo de concessão de garantias do Estado;
- Gestão de ativos patrimoniais do Estado (aquisição, administração, arrendamento);
- Acompanhamento do relacionamento entre o setor empresarial do Estado e o setor financeiro;
- Entre outras.

1.3.4. A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.

Criada em 2002¹⁰⁷ e inicialmente denominada Agência Portuguesa para o Investimento, E. P. E., a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E. constitui hoje uma entidade muito importante para a economia portuguesa. Com carácter público, mas de natureza empresarial, é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo “*poderes de autoridade pública administrativa inerentes à prossecução do seu objeto.*”, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 1.º dos seus Estatutos¹⁰⁸.

A sua atividade foca-se no desenvolvimento e execução de políticas de apoio à internacionalização da economia portuguesa, designadamente pela promoção de condições com vista à captação de projetos em território nacional, quer sejam de origem nacional ou estrangeira. Associado a esse trabalho de internacionalização está a responsabilidade pelo acolhimento de projetos de investimento em Portugal, no

¹⁰⁷ DL n.º 225/2002, de 30 de outubro.

¹⁰⁸ Estatutos da AICEP. Acedido em 11 de dezembro de 2022, em: [estatutos-aicep.pdf \(portugalglobal.pt\)](https://www.aicep.pt/estatutos-aicep.pdf)

pressuposto que contribuam para a competitividade e crescimento da economia portuguesa.

Por outro lado, presta apoio na internacionalização de empresas portuguesas, pela divulgação das atividades económicas desenvolvidas e pela promoção da imagem de Portugal (artigo 5.º dos Estatutos). Dentro deste objeto e da missão de aumento de notoriedade e competitividade de Portugal, no artigo 6.º são enumeradas as diversas atribuições que lhe são cometidas.

Efetivamente, os seus esforços canalizam-se especialmente para as PME's através do desenvolvimento de processos para a sua internacionalização. Na prossecução do seu trabalho identifica oportunidades de negócio a nível internacional e presta aconselhamento às empresas sobre a melhor forma de abordagem dos mercados.

A somar a todo este dinamismo junto das empresas, existe ainda uma parte da ação da AICEP que está voltada para o capital humano. Através de um programa de estágios internacionais, o *INOV Contacto*, promove a formação de talento jovem português, constituindo esta mais uma forma de criar notoriedade internacionalmente.¹⁰⁹

Por fim, a sua influência no tecido empresarial e economia portuguesa, estende-se através das participações que possui em empresas públicas e outras entidades cujo escopo se estende na mesma linha de ação, promoção do desenvolvimento das empresas, quer seja por proporcionarem melhores condições de financiamento, garantias, incentivos ou pelo investimento em capital de risco.

1.3.5. A Portugal Ventures, S.A.

A Portugal Ventures, integra o Setor Empresarial do Estado, e constitui uma sociedade de capital de risco. É responsável pelo investimento público em capital de risco¹¹⁰, e apesar do seu carácter público, desenvolve a sua atividade nos mesmos termos e sujeita às mesmas condições das empresas privadas. Assim os fundos que gere estão igualmente sujeitos à supervisão da CMVM.

¹⁰⁹ Página da AICEP - Acedido em 15 de dezembro de 2022, em: <https://www.portugalglobal.pt/PT/sobre-nos/Paginas/sobre-nos.aspx>.

¹¹⁰ Venture capital: modalidade de investimento que constitui uma forma de financiamento providenciado a *start-ups* e pequenas empresas em desenvolvimento e com potencial de crescimento excepcional, pela de compra de participações, com o objetivo de as ver valorizar e tirar benefícios disso. - Venture Capital: What Is VC and How Does It Work? - Investopedia. Acedido em 16 de dezembro de 2022, em <https://www.investopedia.com/terms/v/venturecapital.asp>.

Surgiu em 2012, da fusão de três sociedades de capital de risco: Inovcapital, AICEP Capital e Turismo Capital e em 2020, a Portugal Ventures foi integrado no Grupo Banco Português de Fomento. Desta forma, o seu principal acionista atualmente é o BPF, que detém a maioria do seu capital, estando o restante distribuído essencialmente por diversos bancos e outras instituições não financeiras.¹¹¹

O seu objeto social, tal como está previsto no artigo 4º dos Estatutos, foca-se na promoção e criação de empresas e no apoio ao seu desenvolvimento, ao participar nelas de forma temporária, entre outras atividades típicas deste tipo de sociedade. Mais uma vez, estamos perante um propósito final de impulsionar o sucesso e crescimento das empresas portuguesas e torná-las competitivas.

A sua atividade de investimento foca-se em quatro áreas: Digital & Tecnologia, Indústria & Tecnologia, Tecnologias da Saúde e Turismo. No que toca à forma e estratégia de investimento, esta encontra-se bem definida:

- Através de Tickets de 50.000 € até 1,5 milhões € atribuídos de acordo com determinados fatores;
- É privilegiado o coinvestimento com parceiros nacionais e internacionais;
- O investimento é feito por tranches de acordo com o cumprimento de metas concretas;
- Detém uma participação minoritária na estrutura acionista da empresa;
- Integra o CA da empresa.

Em complemento a esta estratégia, a Portugal Ventures promove o contacto das *start-ups* com parceiros empresariais e até potenciais clientes, como uma forma de apoiar a entrada no mercado. Apresenta-se também como uma sociedade com experiência na gestão de investimentos de capital de risco, e que cujo valor acrescentado vai além do apoio financeiro. Acompanha e dinamiza ainda o negócio em conjunto com promotores e parceiros, para o cumprimento de metas e sucesso global¹¹².

Este investimento por parte da Portugal Ventures pressupõe a manifestação dessa vontade por parte das empresas, através de candidatura. As empresas podem inscrever-se

¹¹¹ A nossa história - Página da Portugal Ventures. Acedido em 16 de dezembro de 2022, em <https://www.portugalventures.pt/sobre-nos/historia-visao-e-valores/>.

¹¹² Proposta de Valor - Página da Portugal Ventures. Acedido em 16 de dezembro de 2022, em: <https://www.portugalventures.pt/sobre-nos/proposta-de-valor/>.

em “*Open Day*” para dar a conhecer o seu projeto, bem como em “*Calls*” agendadas para determinado período e focadas numa determinada área. Sendo a candidatura aceite, a empresa passará pelo “*Processo de investimento*”, composto por várias fases de análise e avaliação, quer da parte das equipas da própria sociedade como, em estágios mais avançados do processo, por peritos nacionais e internacionais. Ultrapassadas as primeiras etapas, é feita uma última apresentação ao CA da Portugal Ventures e, se for caso disso, é apresentada uma estrutura de investimento, a que se seguirá a redação dos contratos em caso de se avançar com o investimento.

1.3.6. As Sociedades de Garantia Mútua

A Garantia Mútua é um sistema mutualista de apoio às Micro e PME's que consiste numa forma facilitadora do acesso ao crédito em condições adequadas, pela prestação de garantias financeiras.

A Norgarante, a Lisgarante, a Garval e a Agrogarante, são quatro sociedades de garantia mútua que constituem um dos pilares do Sistema Nacional de Garantia Mútua. Desse sistema faz ainda parte um fundo nacional de *resseguro* que cobre, em parte, o risco destas sociedades, o Fundo de Contragarantia Mútuo e o BPF que se consubstancia na entidade coordenadora, uma *holding*.¹¹³

Por sua vez, o capital destas sociedades está repartido por diversas associações, empresas, instituições de crédito, por instituições públicas como o Turismo de Portugal e o IAPMEI, e pelo próprio BPF.

O recurso a esta garantia pode fazer-se aquando do pedido de crédito, junto da entidade que vai conceder o crédito, como pode a empresa igualmente consultar uma das referidas sociedades. A seleção da sociedade pode relacionar-se com dois fatores: com a localização, ou com a matéria, pois, a título de exemplo, para empresas cuja atividade se enquadra no setor agroflorestral, será especificamente a Agrogarante.

Com o recurso à garantia mútua, as empresas têm maior probabilidade de conseguir obter crédito ou obtê-lo em melhores condições. Apesar de a empresa ter de pagar uma comissão à sociedade de garantia a que recorrer, os bancos, por sua vez

¹¹³ Garantia Mútua - Página da Garval. Acedido em 19 de dezembro de 2022, em: <https://www.garval.pt/pt/institucional/sobre-nos/garantia-mutua/>.

conseguem por norma oferecer uma taxa de juro mais baixa. Desta forma, o custo da operação final para a obtenção do financiamento tende a ser mais baixo.¹¹⁴

1.3.7. A Turismo Fundos - SGOIC, S.A.

A Turismos Fundos - SGOIC, S.A. foi constituída em 1995 e a sua atividade centra-se na gestão, administração e representação de fundos de investimento imobiliário. A sua missão enquadra-se numa parcela específica daquela que é a missão do Turismo de Portugal, mas numa componente mais concreta, no setor imobiliário: “*contribuir para as políticas públicas destinadas ao fortalecimento da competitividade do turismo nacional, atuando sobre a componente imobiliária*”.¹¹⁵

Este fundo, investe essencialmente em imóveis, por norma afetos à atividade de PMEs, com o intuito de as apoiar ao providenciar-lhes liquidez financeira imediata e através do seu subsequente arrendamento.

A seu cargo, destinados a contribuir de formas diferenciadas e em destinatários específicos, estão os seguintes fundos imobiliários:

- Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico;
- Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico II;
- Fundo Imobiliário Especial de Apoios às Empresas;
- Territórios de Baixa Densidade turísticas – Fundo Especial de Investimento Imobiliário Fechado;
- Fundo Revive Natureza.

O mais recente é o Fundo Revive Natureza, cujo investimento está virado para o património imobiliário público, intervindo com intuito da sua valorização e ao mesmo tempo de promoção e desenvolvimento regional.

Este é atualmente detido pela Caixa Geral de Depósitos, S.A. (33,5%), pelo Novo Banco, S.A. (13,3%) e pelo BPF. A entrada em espécie do BPF deu-se aquando da sua transformação no ano de 2020, mediante a transmissão feita pelo Turismo de Portugal, detendo assim uma participação no capital social de 52,3 %.

¹¹⁴ Garantia Mútua - Página da Garval. Acedido em 19 de dezembro de 2022, em: <https://www.garval.pt/pt/institucional/sobre-nos/garantia-mutua/>.

¹¹⁵Relatório de Contas de 2021, da Turismo Fundos - SGOIC, S.A., p.1. Acedido em 20 de dezembro de 2022, em: https://www.turismofundos.pt/wp-content/uploads/2022/08/TF_21.pdf.

1.4. O Banco Português de Fomento, S.A.

O Banco Português de Fomento, S.A. (BPF) constitui uma sociedade financeira¹¹⁶ ao abrigo da alínea l) do n.º 1 do artigo 6.º do RGICSF¹¹⁷: “*Outras empresas que, correspondendo à definição de sociedade financeira, sejam como tal qualificadas pela lei*”. Ao contrário do que transparece pela denominação não se trata de um verdadeiro banco, desde logo porque não recebe depósitos, uma das atividades principais desse tipo de instituição.

No que diz respeito à sua natureza constitui uma sociedade anónima, mas de capitais detidos por entes públicos, fazendo parte da carteira de participações do Estado como uma empresa pública financeira.¹¹⁸

O BPF urgiu da prioridade dada pelo XXII Governo ao investimento empresarial, como forma de conseguir uma recuperação forte e sustentada do crescimento económico português. A criação desta entidade foi uma forma de compromisso ao prosseguir um esforço de potenciação de recursos financeiro nacionais e de fundos europeus, nomeadamente através de parcerias com o Banco Europeu de Investimento (BEI). A partir desta ação pretendeu-se também identificar falhas de mercado e corrigi-las, em especial na oferta de produtos financeiros essenciais para o crescimento das empresas.¹¹⁹

Neste sentido, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2019, de 20 de agosto, que criou Conselho de Coordenação das Instituições Financeiras de apoio à economia nacional, com a missão de articular as instituições com atribuições de financiamento. Foi nestes termos e destes trabalhos que acabou por surgir no ano de 2020, o BPF, como resultado de uma fusão entre três entidades: a PME Investimentos - Sociedade de Investimento, S.A., a IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, S. A. e a SPGM - Sociedade de Investimento, S. A. Concretizou-se pela incorporação das

¹¹⁶ Artigo 2.º-A, n.º 1 alínea qq) «Sociedades financeiras», as empresas, com exceção das instituições de crédito e das empresas de investimento, tenham como atividade principal exercer, pelo menos, uma das atividades permitidas aos bancos, com exceção da receção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público.

¹¹⁷ Aprovado pelo DL n.º 298/92, de 31 de dezembro, na sua redação atual.

¹¹⁸ Carteira de participações do Estado em 30 de setembro de 2022, dividida por categorias. Acedido em 22 de dezembro de 2022, em: https://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/Carteiras_participacoes_Estado/30_09_2022/Carteira_Global_30_09_2022.pdf.

¹¹⁹ Texto introdutório do DL n.º 63/2020, de 7 de setembro.

duas primeiras na última, com transferência global do património, tendo a SPGM adotado a firma Banco Português de Fomento, S.A.

- **SPGM**

Sociedade de investimento, que coordenava o Sistema Português de Garantia Mútua, que por sua vez tinha como missão apoiar as PME's e as microempresas. A sua ação passava pela concessão de garantias, bem como pela promoção dos seus benefícios e produtos, providenciando melhores condições de acesso a financiamento pelas empresas, que dessa forma teriam mais capacidade de investimento e meios para crescerem e serem mais competitivas.¹²⁰

- **PME Investimentos**

Sociedade de investimento que dinamizava e promovia “*o alargamento da oferta de instrumentos financeiros de política pública, em particular às PME's*”, nomeadamente através da gestão de instrumentos de refinanciamento e de partilha de risco, através de parcerias com intermediários financeiros. A sua atuação estimulava o empreendedorismo, a inovação, a competitividade e a internacionalização e atendia ainda a objetivos nacionais e de política europeia.¹²¹

- **IFD**

Realizava operações com o objetivo de colmatar insuficiências do mercado, relativamente a financiamento de PME's que fossem viáveis. Competia a esta empresa a gestão e administração de fundos de investimento ou outros patrimónios, suportados por fundos públicos de apoio à economia, realizando ainda algumas operações de crédito. A sua atividade podia ainda implicar

¹²⁰ SPGM - Sociedade de Investimento - Página da SPGM. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.spgm.pt/pt/institucional/sobre-nos/spgm-sociedade-de-investimento/>.

¹²¹ Objeto social da PME Investimentos - Página da DGTF. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: https://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/see_pmeiniv/pmeiniv_04_06_2020_ficha_sintese_2_019.pdf.

atividades de consultoria em matérias de estrutura de capital, de estratégia empresarial, entre outras.¹²²

Além do objetivo de criar uma instituição capaz de interferir de forma positiva no crescimento da economia, era também propósito do governo português, dentro da missão desta entidade, destacar e investir em “*projetos sustentáveis, de neutralidade carbónica e de economia circular*”, em linha com as orientações europeias para o financiamento sustentável de uma economia verde.¹²³

A importância da criação do BPF é aos dias de hoje bastante notória pelo número de empresas que já ajudou desde que iniciou atividade. Só no primeiro semestre do ano de 2022 por exemplo, já se contabilizavam 1600 empresas apoiadas pelos seus instrumentos de capitalização.¹²⁴

1.4.1. Missão e Objeto Social

Tratando-se o BPF de uma sociedade financeira, pode exercer todas as atividades que a lei lhes permite. A partir deste pressuposto, o artigo 3.º do DL n.º 63/2020, de 7 de setembro, assim como os Estatutos¹²⁵ (no artigo 3.º n.º 4) enumeram um conjunto de atividades atribuídas:

“a) O conjunto de operações financeiras e a prestação de serviços conexos que, por lei, são permitidos às sociedades financeiras, em particular os que visem a melhoria das condições de financiamento de entidades do setor não financeiro, de forma a impulsionar o investimento, o desenvolvimento, a inovação, a coesão territorial, a neutralidade carbónica, a economia circular, a sustentabilidade ambiental e a reestruturação empresarial, incluindo, a saber:

*i) A realização de **operações de crédito**, incluindo a concessão de garantias bancárias e outros compromissos;*

¹²² IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. - Página da DGTF. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/informacao-sobre-as-empresas/entity/ifd-instituicao-financeira-de-desenvolvimento-sa>.

¹²³ Texto introdutório do DL n.º 63/2020, de 7 de setembro, p. 3.

¹²⁴ Jornal Dinheiro Vivo *Banco de Fomento apoiou 1600 empresas com 600 milhões até junho* (26 de agosto de 2022). Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/banco-de-fomento-apoiou-1600-empresas-com-600-milhoes-ate-junho-15114500.html>.

¹²⁵ Os Estatutos estão presentes no DL n.º 63/2020, de 7 de setembro.

*ii) A **tomada de participações** no capital de sociedades e fundos de investimento, sem a restrição prevista no artigo 101.o do RGICSF, promovendo o **lançamento de novas empresas e a recuperação e revitalização de outras**;*

iii) A subscrição e aquisição de valores mobiliários, bem como participação na tomada firme e em qualquer outra forma de colocação de emissões de valores mobiliários e prestação de serviços correlativos;

*iv) A **consultoria de empresas** em matéria de estrutura de capital, de estratégia e de questões conexas, bem como a consultoria e os serviços no domínio da fusão e compra de empresas;*

*b) A **gestão do Fundo de Contragarantia Mútuo**, criado pelo Decreto-Lei n.º 229/98, de 22 de julho, na sua redação atual, exercendo todas as competências que aí lhe são conferidas;*

*c) A **administração de qualquer tipo de fundos de investimento**, incluindo os previstos em legislação especial, bem como de outros fundos autónomos ou de instrumentos de natureza análoga;*

d) A atuação como Agência de Crédito à Exportação, de acordo com mandato específico a atribuir pelo Estado através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF);

e) A administração dos instrumentos financeiros públicos de apoio à exportação e internacionalização e dirigidos ao apoio à economia e ao estímulo e à orientação do investimento empresarial e à criação de emprego;

f) A administração de garantias de Estado que lhe sejam atribuídas por mandato específico; e

*g) A organização, em favor de instituições de crédito e sociedades financeiras a operar no mercado, de **operações de obtenção de recursos financeiros junto de outras entidades, nacionais ou estrangeiras.**”*

(Negrito nosso)

Para além destas atividades, o mesmo artigo refere no n.º 2 outras atividades consideradas acessórias ou complementares às referidas acima, pela prestação de serviços nas entidades em que participa. Tais serviços poderão ser ao nível da administração e da gestão, de consultoria, pela atuação por conta ou em benefício das participadas ou pela instituição e gestão de plataformas de cooperação de partilha de conhecimento em rede.

No que diz respeito à missão propriamente dita, podemos encontrá-la no artigo 3.º n.º 1 dos seus Estatutos, subdividida em duas partes:

“a) Apoiar o desenvolvimento da economia através da disponibilização de soluções de financiamento, nomeadamente por dívida, em condições de preço e prazo adequadas à fase de desenvolvimento de empresas e projetos, potenciando a capacidade empreendedora, o investimento e a criação de emprego e proporcionando ainda às empresas locais condições de financiamento equivalentes às melhores referências do mercado internacional, através da gestão de instrumentos de financiamento e partilha de riscos;

b) Apoiar o desenvolvimento da comunidade empresarial portuguesa, colmatando as falhas de mercado no acesso ao financiamento das empresas, com enfoque nas pequenas e médias empresas e midcaps, em particular ao nível da capitalização e do financiamento a médio e longo prazo da atividade produtiva.”

(Negrito nosso)

No mesmo artigo é ainda especificado que este apoio deve ser canalizado num sentido de *“fomentar a modernização e o desenvolvimento económico e social”*, por um lado pela colmatção de falhas no mercado e, por outro, fazendo-o atendendo à otimização do investimento, priorizando e promovendo a sustentabilidade e a coesão económica, social e territorial do nosso país.

Dentro da prossecução da missão enunciada, sem prejuízo de outras missões que que lhe possam ser atribuídas, a atividade do BPF deve focar-se em especial no financiamento direto e na facilitação de financiamento em diversas áreas enunciadas no n.º 3 do artigo 3.º dos Estatutos, nomeadamente no que toca ao tipo de instituições que dele poderão beneficiar: PMEs, *Midcap*, ou grandes empresas, consideradas importantes para a economia nacional.

No mesmo preceituado são também especificadas as matérias que terão mais relevância, todas elas ligadas a projetos de desenvolvimento e investigação, bem como à modernização, transição digital, mobilidade, ambiente e sustentabilidade, em termos de atividades, de infraestruturas, de gestão e afetação de recursos naturais, entre outras. O setor social, por sua vez, também é priorizado, em especial no que toca a projetos relacionados com a saúde, educação e formação, emprego, inclusão social, habitação ou

outras iniciativas afins. A longo prazo, o BPF pretende ainda financiar investimentos desenvolvidos no setor público.

Para uma concretização bem-sucedida da missão, o BPF tem de, simultaneamente, gerir os instrumentos financeiros, provenientes de fundos europeus estruturais ou de investimento, ou de outros programas europeus de apoio às empresas, bem como os ligados a financiamento de instituições financeiras e gerir os reembolsos no âmbito dos fundos europeus. Cabem-lhe ainda funções de apoio técnico sobre modelos de financiamento público, na promoção da competitividade e da internacionalização das empresas portuguesas, entre outras atribuições que lhe possam ser conferidas. Tudo isto de uma forma “*prudente e sustentável, de modo a não gerar quaisquer riscos orçamentais* (artigo 3.º n.º 6)”

Uma outra forma de desempenhar atividade é participar em contratos de associação, em agrupamentos de empresas, inclusive europeus de interesse económico, assim como adquirir participações sociais em sociedades, independentemente do seu objeto.

Em termos mais latos, pela consulta do site institucional do BPF, conseguimos retirar que a missão do BPF, em última análise, é apoiar o desenvolvimento económico e social de Portugal, tendo em conta três pilares essenciais:



Figura 3 - Os três pilares da Missão do BPF

Fonte: Site do BPF

1.4.1.1. Enquadramento Jurídico

Pela firma adotada, facilmente se depreende que estamos perante uma sociedade anónima, mas tal como as instituições que a ela deram origem, tem carácter público. Os capitais do BPF pertencem igualmente a entidade públicas, tendo sido inicialmente distribuídos por quatro entes públicos: o IAPMEI (47,015%), a AICEP (3,77%), o Turismo de Portugal (7,93%) e a DFTF, em representação do Estado (41,285%). A transmissão de ações do BPF a entes não públicos é, aliás, nula conforme o disposto no n.º 2 e 3 do artigo 4.º dos seus Estatutos.

Algo não tão evidente tem que ver com a palavra “*Banco*” na denominação, porque em boa verdade esta instituição não constitui um banco na aceção dada pela alínea a) do artigo 3.º do RGICSF¹²⁶, mas sim uma sociedade financeira, como aludido acima. Tal significa dizer que esta entidade não recebe depósitos do público ou outros fundos reembolsáveis como os bancos ordinários incluídos na categoria de instituição de crédito.

Por outro lado, o seu carácter público confirma-se ainda pelo facto de o seu surgimento, em resultado da fusão referida, se concretizar através de um diploma legal, o DL n.º 63/2020 de 7 de setembro. É este que aprova os estatutos do BPF e regula a sua atividade e funcionamento, conforme o seu artigo 1.º.

Também a sua denominação tem uma razão de ser, não só por agregar as diversas funções herdadas, mas também por agregar um conjunto alargado e diferenciado de instrumentos de apoio ao desenvolvimento das empresas, desempenhando as funções típicas de um *National Promotional Bank*. Um Banco de Fomento Nacional (BFN) configura-se na designação que a UE tem adotado para definir as entidades jurídicas que exerçam atividades financeiras de fomento ou de desenvolvimento económico, uma classificação atribuída conforme a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho ¹²⁷¹²⁸.

Ganhando grande preponderância a partir de 2014 pelo seu papel importante na aplicação de instrumentos financeiros e no financiamento a longo prazo, diversos EM, que até à data não dispunham de um BFN procederam à sua criação. A referida

¹²⁶ Aprovado pelo DL n.º 298/92, de 31 de dezembro, na sua redação atual.

¹²⁷ COM(2015) 361 final - *Colaborar em prol do emprego e do crescimento: o papel dos bancos de fomento nacionais (BFN) no apoio ao Plano de Investimento para a Europa*. Acedido em 24 de dezembro de 2022, em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0361>.

¹²⁸ Texto introdutório do DL n.º 63/2020 de 7 de setembro, p. 3.

comunicação forneceu orientações para a criação destas entidades, delimitando as suas características em termos de espaço de atuação (central, regional ou local), mas também de funções, na área do fomento e do desenvolvimento. Não obstante, é dada liberdade no tipo de entidade adotada, em termos formais e de estrutura a assumir, assim como os produtos propostos por cada uma, indo de encontro às necessidades de cada país onde são constituídas.

No que toca à criação destas entidades na prática, os EM devem contactar a Comissão “*numa fase precoce dos seus planos, por forma a facilitar o processo de verificação da conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, tendo em conta a cláusula de suspensão enunciada no artigo 108.º do TFUE*”¹²⁹.

1.4.1.1.1. Criação do BPF

No caso de Portugal em particular, em 3 de junho de 2020, na sequência de um acompanhamento que vinha a ser feitos desde outubro de 2019, foi submetido um rascunho do DL que formalizaria a fusão e criava o BPF. O processo foi posteriormente despoletado por uma notificação remetida em 26 de junho de 2020 à Comissão, nos termos do artigo 108.º n.º 3 do TFUE.¹³⁰ Nela foi comunicada e descrita a forma como o BPF se concretizaria e a base legal portuguesa que suportava a sua criação, assim como os objetivos e áreas de atuação. Foi apresentado o montante de capital social inicial, assim como a divisão pelos acionistas.

Ao notificar da referida fusão e criação do BPF, Portugal informou atempadamente de um potencial projeto de Auxílio de Estado e permitiu que a Comissão fizesse uma análise completa de forma a fazer um enquadramento e verificação daqueles que são os critérios dessa realidade e da compatibilidade com o mercado interno. Desta forma deu cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 108.º do TFUE.

Assim, a criação desta entidade foi analisada pela Comissão como um Auxílio de Estado, enquadrado na legislação comunitária que os regula, artigos 107.º a 109.º do TFUE. Como foi visto no primeiro capítulo deste estudo, os Auxílios de Estado, não são

¹²⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - COM(2015) 361 final - *Colaborar em prol do emprego e do crescimento: o papel dos bancos de fomento nacionais (BFN) no apoio ao Plano de Investimento para a Europa*.

¹³⁰ Decisão da Comissão Europeia SA.55719 (2020/N) sobre a operação de constituição do Banco de Fomento Português, p. 1.

compatíveis com o mercado interno que os EM fazem parte. Relembra-se que estamos perante esse tipo de apoio quando se apura a existência cumulativa de quatro elementos:

- a) Ser concedido pelo Estado ou através de recursos estatais;
- b) Favorecer de forma seletiva uma ou mais empresas;
- c) Distorcer ou ser suscetível de distorcer a concorrência, pela melhoria da posição concorrencial da empresa auxiliada;
- d) Afetar o comércio entre os EM da UE.

A incompatibilidade justifica-se por figurarem uma vantagem de proveniência pública, concedida apenas a determinadas empresas, distorcendo o papel dos fundos públicos assim como o mercado e colocando em causa a livre concorrência. A sua presença, de uma forma discricionária e não regulada, teria implicações tendenciosas, pelo risco de serem concedidas vantagens e benefícios a certas instituições relativamente às demais. As consequências seriam desastrosas em especial para concorrência entre entidades de diferentes países da UE, com cada EM a intervir para o benefício da própria economia.

O TFUE regulamenta a existência dos Auxílios de Estado, começando por determinar que são incompatíveis com a realidade do mercado interno (artigo 107.º n.º 1). Porém, não determina a sua estrita proibição, e por isso enumera logo a seguir as hipóteses em que são considerados compatíveis assim como as hipóteses que eventualmente, sob determinadas condições e circunstâncias, o poderão ser (artigo 107.º n.º 2 e 3).

Efetivamente, cabe à Comissão analisar todas as medidas desenvolvidas pelos EM que possam configurar um Auxílio de Estado e nesses casos determinar em que medida o apoio poderá afetar o bom funcionamento do mercado interno. Dessa análise resulta uma avaliação que pode ir no sentido de permitir o apoio proposto pelo EM ou rejeitá-lo se assim se justificar. Se o sentido da conclusão da análise for de incompatibilidade com o mercado interno, ou de verificação de uma aplicação de forma abusiva, a decisão passa por ordenar ao EM a supressão da medida ou a sua modificação, dentro de um prazo definido (artigo 108.º n.º 2 do TFUE).

Por outro lado, este apoio é permitido a partir do momento em que a sua aplicação, mesmo criando um benefício a determinadas entidades, não constitua uma verdadeira forma de dar vantagem perante as demais e uma ameaça ao mercado interno. Assim será

se o objetivo for colmatar uma falha ou deficiência presente no mercado que os seus operadores privados, pela posição que ocupam, não poderiam corrigir.

1.4.1.1.2. Preenchimento dos Critérios de Auxílio de Estado

No caso da medida apresentada por Portugal, a Comissão considerou que a criação do BPF constituía uma forma de Auxílio de Estado. Feita uma análise exaustiva aos objetivos e missão a que se propunha e analisando-os de acordo com os critérios que assim classificam uma medida, constatou-se em primeiro lugar a existência de um apoio da parte do Estado.

O capital que constitui o BPF, 255 milhões, foi disponibilizado pelos seus acionistas públicos (artigo 4.º do DL n.º 63/2020, de 7 de setembro), e é desse pressuposto que se desenrola a sua atividade. Desta forma, é preenchido o critério de preconizar uma vantagem direta ou indireta, financiada por recursos estatais.¹³¹

Na análise, verificou-se que a atribuição de 225 milhões foi seletiva e criou vantagem, dado que foi providenciada apenas ao BPF e a mais nenhuma outra instituição financeira e não poderia ser obtida em condições normais de mercado. Além disso, desta atribuição no BPF e da sua atividade não se espera um retorno comercial, mas sim social. Ao atuar de forma complementar e nas fragilidades do mercado não está a empreender em projetos nem a gerar proveito que uma empresa privada procuraria. Desta forma, é preenchido também o critério de atribuição de uma vantagem seletiva.¹³²

Os últimos dois critérios verificam-se se a medida, garantida pelo Estado, melhorar a posição da entidade recetora comparativamente aos outros participantes no mercado interno e falseie ou ameace a concorrência nele. Tal acontece com o BPF, recetor de recursos públicos, no desenvolvimento da sua atividade de financiamento de empresas e de assessoria, estará em concorrência com empresas do mesmo setor, quer sejam elas do próprio EM como de outros. Assim, a vantagem concedida pelo Estado preenche os critérios de distorção da concorrência e influência negativa no comércio entre os EM.¹³³

Não obstante, concluiu-se que se tratava de uma medida se enquadrava na compatibilidade presente na alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE:

¹³¹ *Idem, ibidem*, pp. 11 e 12.

¹³² *Idem, ibidem*, p. 12.

¹³³ *Idem, ibidem*, p. 13.

“Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.”

A partir desta conclusão a Comissão fez uma análise detalhada da forma que a medida contribuía para um objetivo de interesse comum, se afigurava necessária ou apropriada ou proporcional, teria efeito de incentivo, e se evitava efeitos negativos na concorrência e no mercado interno.¹³⁴

Da análise, que se encontra na Decisão da Comissão Europeia SA.55719 (2020/N) sobre a operação de constituição do BPF¹³⁵, resultou uma decisão favorável: a Comissão decide que a medida é um Auxílio de Estado, compatível com o mercado interno, por se enquadrar na alínea c) n.º 3 do artigo 107.º do TFUE. Assim, a fusão e constituição do BPF é aprovada, com um prazo de validade até 31 de dezembro de 2025 e com a ressalva de que a aprovação não se estende a potenciais auxílios a outras instituições financeiras e co-investidores. Fica ainda estipulado que todas as alterações subsequentes que se relacionem com financiamento adicional, mandato e duração, terão de preceder de uma notificação à Comissão.¹³⁶

1.4.1.1.3. Aumento de Capital Social do BPF

Em 9 de março de 2022, e em consonância com a recomendação da Comissão aquando da decisão favorável, nos termos do artigo 108.º n.º 3 do TFUE e artigo 4.º n.º 5 dos Estatutos do BPF, na sequência de alguns contactos prévios, Portugal notificou a Comissão de um aumento do capital social do BPF. O Aumento consubstanciava-se no montante de 250 milhões de euros, e constituía uma entrada por parte do IAPMEI, em

¹³⁴ *Idem, ibidem*, p. 14.

¹³⁵ *Idem, ibidem*, pp.13 a 20.

¹³⁶ Decisão da Comissão Europeia SA.55719 (2020/N), p. 21.

nome do Estado, montante disponibilizado através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência¹³⁷¹³⁸.

Desta forma, passaria a ter um capital social de 505 milhões de euros com a seguinte distribuição pelos acionistas: o IAPMEI (73,25%), a AICEP (1,9%), o Turismo de Portugal (4%) e a Direção Geral do Tesouro e Finanças (20,85%). Contudo, somando este aumento a outras reservas e a resultados transitados de 24 milhões assim como o resultado líquido consolidado de 16 milhões do ano de 2021, o capital próprio daquele primeiro semestre ascendeu aos 545 milhões de euros¹³⁹.

Como referido, esta era uma medida presente no Plano de Resolução e Resiliência de Portugal, aprovado pela Comissão. Tinha como objetivo facilitar o financiamento de PMEs afetadas pela crise desencadeada durante o período da pandemia, para que a longo prazo impulsionasse a competitividade e a criação de emprego. Por outro lado, enquadrava-se numa política de estimulação de mercados de capitais, na promoção de investimento produtivo, especialmente em áreas prioritárias como o clima, a transição digital, a inovação, a investigação e desenvolvimento, etc. Além de tudo isto, era também um passo habilitante e necessário para que o BPF se robustecesse e se tornasse o parceiro para implementação do InvestEU Programme¹⁴⁰ em Portugal¹⁴¹.

Neste âmbito, foi feito mais uma vez um enquadramento das características da medida dentro daqueles que são os critérios para a classificar como Auxílio de Estado (artigo 107.º n.º 1 do TFUE). Na mesma ordem de ideias e pelas razões da primeira decisão, também aqui se chegou à conclusão de que a medida de aumento de capital social se enquadrava na realidade de um Auxílio de Estado.¹⁴²

¹³⁷ Instrumento de recuperação temporário criado ao nível da UE, que procura atenuar os efeitos causados pela pandemia, pela canalização de fundos. Tem como propósito ajudar o EM a implementar reformas e investimentos dentro daquelas que são as prioridades da EU. Assenta em três pilares: *Green Transition, Digital Transformation, Smart, Sustainable and inclusive Growth, Social & Territorial Cohesion, Health, and Economic, Social and Institutional Resilience, Policies for Next Generation*. - O Mecanismo de Recuperação e Resiliência - Página da Comissão Europeia. Acedido em 3 de Janeiro de 2023, em: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pt.

¹³⁸ Decisão da Comissão Europeia SA.102007 (2022/N) sobre o aumento de capital do Banco Português de Fomento, pp. 1 e 2.

¹³⁹ *Idem, ibidem*, p. 3.

¹⁴⁰ About InvestEU - Página da InvestEU. Acedido em 8 de Janeiro de 2023, em: https://investeu.europa.eu/about-investeu_en.

¹⁴¹ Decisão da Comissão Europeia SA.102007 (2022/N), *op. cit.* pp. 3 e 4.

¹⁴² *Idem, ibidem*, p. 5.

Após a apreciação daqueles que são os objetivos do BPF, das suas áreas de intervenção e do enquadramento e justificação para o aumento de capital concluiu-se que a medida era também compatível com o mercado interno, novamente nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE. Desta forma a Comissão não levantou qualquer objeção ao aumento de capital social no BPF.¹⁴³

1.4.1.1.4. Autorização do Banco de Portugal

Outra apreciação a que o BPF teve de ser sujeito foi ao processo de autorização no Banco de Portugal. Tratando-se de uma sociedade financeira (alínea l) do n.º 1 do artigo 6.º do RGICSF), pelo disposto no RGICSF, para exercer atividade em Portugal teria de ser autorizado pelo supervisor bancário nacional. Tal decorre também do artigo 6.º do DL n.º 63/2020, de 7 de setembro, para além de todo o conjunto de legislação nacional e comunitária que já foi referida.

No caso em apreço, foi necessário solicitar autorização ao supervisor bancário nacional para que a fusão se pudesse concretizar, devido ao tipo de sociedade que o BPF é, mas também porque as entidades envolvidas na mesma eram também supervisionadas pelo Banco de Portugal. Este dever de solicitar autorização para a realização da fusão e para as subsequentes alterações estatutárias advém dos artigos 34.º e 35.º, ambos aplicáveis por remissão do artigo 174.º-A do RGICSF. Tal realidade está aliás explícita no n.º 5 do artigo 2.º do DL n.º 63/2020, de 7 de setembro.

Efetivamente, ao fundir-se e incorporar a PME Investimentos e a IFD, a SPGM não só alterou a sua denominação como alterou o seu objeto e tipologia, que constituem elementos estruturais que a caracterizavam. Em virtude sua relevância, são elementos sujeitos à supervisão, carecendo de “*autorização prévia do Banco de Portugal*”, como dita o referido preceituado.

No que diz respeito à fusão, transferência de património, extinção das sociedades incorporadas, alteração de firma e ao aumento de capital, sem prejuízo das competências do Banco de Portugal e do disposto no RGICSF, é referido que formalmente são implementadas pelo próprio diploma, nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 2.º. Isto significa dizer que, pela forma como o BPF foi criado, as sociedades intervenientes neste processo ficaram dispensadas de proceder a formalidades impostas pelo CSC. Os atos

¹⁴³ *Idem, ibidem*, p. 11.

confirmaram-se como plenamente eficazes e oponíveis a terceiros, a partir da data de entrada em vigor do diploma, não tendo dispensado, contudo, o registo comercial e demais registos, a ser promovidos pelo BPF. Um dos registos que inclusive teve de ser promovido foi o registo junto do Banco de Portugal, nos termos do artigo 66.º, que deveria de ser solicitado no prazo de 30 dias, a contar da entrada em vigor do diploma, conforme estabelecido no artigo 71.º, ambos do RGICSF.

Relativamente aos MOS, designadamente do órgão administração e do órgão de fiscalização, para poderem exercer funções, estes carecem também de autorização do Banco de Portugal, como está previsto no artigo 30.º-B do RGICSF. Quanto aos pelouros, caso se verifique a sua distribuição no modelo de governo, a mesma tem de ser avaliada preferencialmente no mesmo processo.

A eleição dos MOS deve decorrer em assembleia geral, nos mesmos termos que o CSC estabelece para qualquer outras S.A. No entanto, dispõe-se que, não estando esse processo tendente à autorização terminado, até que esteja concluído, “*permanece em vigor o modelo de governação do BPF, anteriormente designado SPGM, bem como em função os titulares dos respetivos órgãos sociais*” - n.º 3 do artigo 13.º do referido diploma.

Subsequentemente, nos termos das alíneas h), i) e o), do artigo 66.º deve ser solicitado também ao Banco de Portugal o registo dos membros que sejam autorizados para os órgãos de administração (e respetivos pelouros) e de fiscalização, bem como dos membros da Mesa de Assembleia Geral (que não estão sujeitos a autorização).

Dos Estatutos, na secção III e IV, retira-se que o modelo de governo do BPF é o previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 278.º. do CSC, o modelo anglo-saxónico. Tal significa dizer que é composto por um CA (no qual se pode integrar uma Comissão Executiva), por uma Comissão de Auditoria e por um ROC. Esta forma de governo vai ainda de encontro ao disposto no n.º 1 do artigo 60.º do RJSPE¹⁴⁴: “*A administração e fiscalização das entidades públicas empresariais devem estruturar-se segundo as modalidades e com as designações previstas para as sociedades anónimas.*”

¹⁴⁴ Aprovado pelo DL n.º 133/2013, de 03 de Outubro, na sua redação atual.

Tais pedidos, para o início de funções dos MOS que posteriormente foram eleitos, acabaram por suceder. Por consulta ao *site* do BPF é possível consultar a composição dos órgãos sociais, verificando-se até a existência de uma comissão executiva, como decorre do modelo de governo anglo-saxónico.

Nesta ordem de ideias e de acordo com o preceituado relativo à supervisão bancária, também o aumento de capital, que se concretizou no ano de 2022, como um elemento que sujeito a registo, teve de ser comunicado ao Banco de Portugal (alíneas e), f) e o) do artigo 66.º do RGICSF). As alterações na estrutura acionista que se verificaram subsequentemente, mais concretamente os participantes qualificados¹⁴⁵, tiveram de ser comunicadas (alínea g) do mesmo artigo).

¹⁴⁵ Na aceção da alínea kk) do artigo 2.º-A do RGICSF é “a participação direta ou indireta que represente percentagem não inferior a 10 % do capital social ou dos direitos de voto da empresa participada ou que, por qualquer motivo, possibilite exercer influência significativa na gestão da empresa participada”.

CONCLUSÃO

O Estado, pelo uso corrente que lhe é dado, aparenta ser um conceito fácil de definir, mas quanto mais se tenta perceber qual a sua importância na nossa sociedade mais se afigura necessário mergulhar nas diversas dimensões em que intervém, bem com o papel que em diversas épocas foi assumindo.

Na ordem jurídica interna surge como uma pessoa coletiva de direito público que hoje, ao lado de muitas democracias modernas, assume uma posição de Estado Pós-Social ou Regulador. Tal significa dizer que há um equilíbrio na sua intervenção, feita apenas na medida do essencial, e em especial nas necessidades mais básicas.

Dentro da dimensão económica da CRP verificou-se que existe uma liberdade de iniciativa e uma organização empresarial em contexto de uma economia mista, onde coexistem três setores: setor público, setor privado e o setor cooperativo e social. Apesar da distinção, é consentido que operadores das várias naturezas concorram no mercado, em nível de igualdade, ainda que legalmente exista a possibilidade de certas atividades, por lei serem vedadas ao setor privado, em prol da iniciativa pública.

Como facilmente se depreendeu, as empresas públicas fazem parte do Estado, estando sob a sua alçada e gestão. Já no que diz respeito à relação do Estado com a economia e as empresas privadas, levantaram-se algumas questões sobre até onde deve ir na sua ação. Apesar de haver uma clara demarcação da sua presença na economia, a verdade é que assume um papel de regulador e de coordenação e ainda uma incumbência de assegurar um funcionamento eficiente do mercado.

Nas empresas privadas, tirando situações de participação, verificou-se que tem uma presença muito residual, e que tal não é apenas emanado pela CRP, mas também da legislação da UE. A presença de Portugal nesta comunidade significou a participação no mercado interno e, a par da liberdade de circulação, de estabelecimento ou de prestação de serviços, ficou sujeito a regras de concorrência e, subsequentemente, aos limites na ação do Estado. Um dos exemplos mais claros é a proibição de Auxílios de Estado, apenas permitidos em casos muito específicos e expressamente previstos no preceituado europeu.

Feito o enquadramento e expostos os limites da intervenção do Estado, num segundo capítulo foram elencados alguns apoios do Estado às empresas. Trata-se de instrumentos e regimes, explanados em legislação e guias práticos, criados e disponibilizados como formas de as empresas fazerem face a determinadas necessidades,

que o Estado foi identificando como prementes e comuns no tecido empresarial. Falou-se dos instrumentos de legais de recuperação de empresas, o PER e o RERE que, sendo muito similares em termos de propósito, distinguem-se por o primeiro ser pela via judicial e o segundo não. Também os regimes excepcionais de regularização de dívidas a entidades públicas como a AT e o ISS, I.P. foram analisados, consistindo em formas de motivar e facilitar a redução do endividamento designadamente pela permissão de pagamento em prestações ou de diferimento ou pela concessão de certas vantagens.

Aparecem como opções para as empresas que se encontrem constringidas, mas assistem situações muito concretas e mesmo assim poderão não responder aos problemas. Além disso, alguns destes regimes acarretam custos à entidade interessada, e podem até afastar entidades em dificuldades por denotarem alguma complexidade. Um próximo passo poderá passar pela identificação de outros problemas no seio das empresas e a partir daí serem estudadas novas formas de os colmatar, como pelo aperfeiçoamento dos existentes, nomeadamente pela simplificação ou pela divulgação de forma mais assertiva.

Pelo impacto que a pandemia teve, em resultado da disseminação da COVID-19, e pela herança que deixou, com efeitos que ainda se fazem, afigurou-se pertinente falar um pouco das medidas desenvolvidas nesse período. Dentro daquilo que foi direcionado para as empresas e salvaguarda da sua atividade e manutenção dos empregos, destacou-se a concessão de moratórias, a disponibilização de linhas de crédito, o *lay-off* simplificado, entre outras. Ainda que transitórias e com algumas contrapartidas, as medidas constituíram uma forma muito importante de auxílio e poder-se-á dizer imprescindível para a sobrevivência de muitas empresas, independentemente da sua dimensão e setor.

Ficou demonstrado como é importante ter um Estado com um papel mais ativo na economia do que à partida acharíamos adequado, ainda mais porque no final de contas quaisquer medidas que protejam as empresas, protegem também os particulares e as famílias.

No último capítulo foi dada atenção a outra forma de intervenção do Estado, através das suas próprias empresas e dos seus institutos públicos, criados com fins de fomento e de incentivo ao desenvolvimento das empresas, também de uma forma indireta. Diz-se indireta e dentro das regras de mercado interno porque, mais uma vez, a ação passa pela disponibilização de meios para as empresas se capacitarem, se assim entenderem.

Primeiramente, mostrou-se onde se enquadra este tipo de entidades geridas e detidas pelo Estado, sendo que as empresas fazem parte da administração estadual indireta privada e os institutos públicos da administração estadual indireta pública. A partir daí foram identificadas algumas entidades que delas fazem parte e foi possível mostrar como estão relacionadas, especialmente por existir entre elas um denominador comum, o BPF.

Posteriormente, procurou-se fazer uma análise sintética da missão de cada uma, que se concluiu ser na ordem da capacitação de crescimento, de competitividade, de inovação, de empreendedorismo das empresas, de apoio a internacionalização da economia e de captação de investimento em projetos e em território nacional, etc. Esta promoção é impulsionada pela disponibilização de programas de incentivos, de investimento em capital de risco, pela disponibilização de linhas de crédito com melhores condições, pela concessão de garantias etc., e no momento de avaliação para a sua concessão são tidas em conta variáveis relacionadas com o ambiente, a sustentabilidade e a rentabilidade dos recursos. Foi assim que se procurou relevar a sua ação e potencial impacto que têm nas empresas que intervêm.

A relação clara e transparente que se verifica hoje entre as várias entidades assinaladas resultou de uma estratégia de organização das instituições financeiras públicas de apoio à economia nacional promovida pelo governo. Passou pela criação de um *National Promotional Bank*, o BPF, que entre outras atribuições prossegue a potenciação de recursos financeiros nacionais, contando com apoios europeus, a quem cabe gerir. Esta entidade acabou por concentrar mecanismos de fomento à economia que estavam dispersos por três entidades e que dificultava a sua atuação.

Tudo o que foi exposto explica como uma vertente do Estado está efetivamente interessada no desenvolvimento da economia, trazendo ao de cima características que o classificam como um Estado Pós-Social. Tem uma ação importante nas empresas privadas, pelas medidas concretas de apoio que implementa de acordo com as necessidades, mesmo em situações de emergência e, por outro lado, pela atividade que desenvolve no seu setor empresarial. São duas formas de intervenção com bastante impacto e, que em última análise, se repercute em todas as entidades que com elas relacionam. De ressaltar ainda, é o facto de esta ação de Estado não constituir uma violação das normas de concorrência e, ainda que o BPF em particular constitua um Auxílio de Estado, foi considerado que não era incompatível com o mercado interno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Sobre o Controlo dos Auxílios de Estado na União Europeia, Dissertação de Doutoramento em Ciência Jurídico-Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012

AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo – Volume I*, 4ª Edição, Coimbra: Almedina, 2015.

AMORIM, João Pacheco de, *A Constituição Económica Portuguesa - Enquadramento dogmático e Princípios Fundamentais*, Revista da FDUP - Artigo em Revista Científica Nacional, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, A. 8 (2008), p. 31 a 106.

ANDRADE, Carlos Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª Edição, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador: O Novo Papel do Estado – Análise da Perspetiva da Evolução Recente do Direito Administrativo – O Exemplo da Setor da Energia*, Dissertação de Doutoramento em Direito Público, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa: Almedina, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*, 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 1998.

COUTINHO, Pedro, *A Constituição Económica Portuguesa | À luz da Globalização e da Integração Europeia*, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto, Lisboa: AAFDL, 2021.

FONTES, José, *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

LEITÃO, Luís Manuel de Menezes Leitão, *A Recuperação Económica dos Devedores*, 2ª Edição Coimbra: Almedina, 2020.

LEITÃO, Luís Manuel de Menezes, *Direito da Insolvência*, 10ª Edição, Coimbra: Almedina, 2021.

MARTINS, Alexandre de Soveral, *Um Curso de Direito de Insolvência*, 2ª Edição, Coimbra: Almedina, 2020.

MOREIRA, Vital, *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição económica – Boletim de Ciências Económicas*, Volume XVII, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1976.

NAMORADO, Rui, *A Economia Social e a Constituição*, Coimbra: Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2017.

NUNES, Ana Bela, *O Modo De Organização e Funcionamento das Economias Nacionais No Século XX – Estudos de Economia*, Vol, XVI – XVII, nº.3, Lisboa: Instituto Superior de economia e Gestão, 1997.

QUEIROZ, Cristina, *Direito, Estado e Constituição no Limiar do Século XXI*, Coimbra: Coimbra Editora, 2015.

PARDAL, Paulo Alves, *O acidentado Percurso da Constituição Económica Portuguesa*, Revista da Concorrência e Regulação, Nº 22, Coimbra: Almedina, 2015 [pp. 17-51]: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-magazines/Revista_CR22.pdf.

SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda, MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Direito económico*, 7.^a Edição. Coimbra: Almedina, 2017.

SANTOS, Fernando Pedro Vieira, *A Crise do Estado Social: a desconstrução do pensamento de um Estado Prestador na Proteção Social, no âmbito do Rendimento de Inserção Social, a partir do Século XXI*, Dissertação de Mestrado em Administração Público-Privada, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018. Repositório científico da UC: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/85776>.

FONTES ELETRÓNICAS

Conceito de Estado - Dicionário Priberam. Acedido em 10 de novembro de 2021, em: <https://dicionario.priberam.org/estado>.

Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Acedido em 28 de dezembro de 2021, em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52016XC0719%2805%29>.

O que é o PER - NFS Advogados. Acedido em 15 de junho de 2022, em: https://www.nfs-advogados.com/insolvencias-o-processo-especial-de-revitalizacao-per.html#.Yzy90y_5SpY.

Destaque Estatístico Trimestral - 4º Trimestre de 2020 - Direção-Geral da Política de justiça. Acedido em 19 de junho de 2022, em: https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20210430_D87_FalenciasInsolvencias_2020_T4.pdf.

A maioria dos PER acaba na insolvência das empresas - Reativar - Reestruturação de Passivos. Acedido em 21 de junho de 2022, em: <https://www.re-activar.pt/a-maioria-dos-pers-acaba-na-insolvencia-da-empresas>.

Revista Pontos de Vista - Rogério Alves & Associados. Acedido em 21 de junho de 2022, em: <https://www.raassociados.pt/media/documents/revistapontosdevista.pdf>.

Guia Prático - Regime Excepcional de Regularização de Dívidas - ISS, I.P. Acedido em 5 de julho de 2022, em: https://www.apotec.pt/fotos/editor2/Regime_excepcional_regularizacao_dividas.pdf.

Guia Prático - Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado [PERES] - ISS, I.P. Acedido em 6 de agosto de 2022, em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/14959/2040_Programa_Especial_Reduc%27ao_endividamento_estado_PERES/65231166-27fd-49f4-8fb6-940c587183ef.

Página da Assembleia da República. Acedido em 6 de outubro de 2022, em: <https://www.parlamento.pt/Paginas/covid19/estado-de-emergencia.aspx>.

Página do QREN. Acedido em 21 de novembro de 2022, em: <http://www.qren.pt/np4/qren>.

Medidas excecionais para proteção das Empresas face à pandemia COVID-19 - Página da SOFID. Acedido em 21 de novembro de 2021, em: <https://www.sofid.pt/medidas-excecionais-para-protecao-das-empresas-face-a-pandemia-covid-19/>.

Perguntas e respostas sobre o PEVE - Página do Governo Português. Acedido em 23 de novembro de 2022, em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDAYMAUA pF1SBAUAAAA%3D>.

Guia Prático - Acordos de Regularização Voluntária de Contribuições e Quotizações - ISS, I.P. Acedido em 25 de novembro de 2022, em: https://www.seg-social.pt/documents/10152/14959/2039_Acordos_Regularizacao_Voluntari_Contribuicoes_quotizacoes/786ecd8d-57ac-4f42-90e0-e2c3b397fb30.

O novo regime de pagamento de impostos em prestações - Antas da Cunha Ecija & Associados. Acedido em 27 de novembro de 2022, em: <https://adcecija.pt/o-novo-regime-de-pagamento-de-impostos-em-prestacoes/>.

Carteira de participações do Estado em 30 de setembro de 2022, dividida por categorias. Acedido em 9 de dezembro de 2022, em: https://www.dgft.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Carteiras_participacoes_Estado/30_09_2022/Carteira_Global_30_09_2022.pdf.

Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC, p. 5. Acedido em 9 de dezembro de 2022, em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf.

Qualificação e Certificação - Página do IAPMEI - Acedido em 10 de dezembro de 2022, em: <https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Qualificacao-Certificacao.aspx>.

Entidades Participadas e Associadas - Página do IAPMEI - Acedido em 10 de dezembro de 2022, em: <https://www.iapmei.pt/SOBRE-O-IAPMEI/Entidades-Participadas-e-Associadas.aspx>.

PRR - Página do IAPMEI - Acedido em 10 de dezembro de 2022, em: <https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Sistemas-de-Incentivos/Plano-de-Recuperacao-e-Resiliencia.aspx>.

Sociedades Participadas - Página do Turismo de Portugal. Acedido em 11 de dezembro de 2022, em: http://www.turismodeportugal.pt/pt/quem_somos/Sociedades_Participadas/Paginas/default.aspx.

Cooperação Internacional - Página do Turismo de Portugal. Acedido em 11 de dezembro de 2022, em: https://www.turismodeportugal.pt/pt/quem_somos/cooperacao-internacional/Paginas/default.aspx.

Página da AICEP - Acedido em 15 de dezembro de 2022, em: <https://www.portugalglobal.pt/PT/sobre-nos/Paginas/sobre-nos.aspx>.

Venture Capital: What Is VC and How Does It Work? - Investopedia. Acedido em 16 de dezembro de 2022, em <https://www.investopedia.com/terms/v/venturecapital.asp>.

A nossa história - Página da Portugal Ventures. Acedido em 16 de dezembro de 2022, em <https://www.portugalventures.pt/sobre-nos/historia-visao-e-valores/>.

Proposta de Valor - Página da Portugal Ventures. Acedido em 16 de dezembro de 2022, em: <https://www.portugalventures.pt/sobre-nos/proposta-de-valor/>.

Garantia Mútua - Página da Garval. Acedido em 19 de dezembro de 2022, em: <https://www.garval.pt/pt/institucional/sobre-nos/garantia-mutua/>.

Relatório de Contas de 2021, da Turismo Fundos - SGOIC, S.A., p.1. Acedido em 20 de dezembro de 2022, em: https://www.turismofundos.pt/wp-content/uploads/2022/08/TF_21.pdf.

SPGM - Sociedade de Investimento - Página da SPGM. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.spgm.pt/pt/institucional/sobre-nos/spgm-sociedade-de-investimento/>.

Objeto social da PME Investimentos - Página da DGTF. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: https://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_pmeinvs/pmeinvs_04_06_2020_ficha_sintese_2019.pdf.

IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A. - Página da DGTF. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.dgtf.pt/sector-empresarial-do-estado-see/informacao-sobre-as-empresas/entity/ifd-instituicao-financeira-de-desenvolvimento-sa>.

Programa do XXII Governo Constitucional – Página do Governo da República Portuguesa. Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>.

Dinheiro Vivo, *Banco de Fomento apoiou 1600 empresas com 600 milhões até junho* (26 de agosto de 2022). Acedido em 23 de dezembro de 2022, em: <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/banco-de-fomento-apoiou-1600-empresas-com-600-milhoes-ate-junho-15114500.html>.

COM(2015) 361 final - *Colaborar em prol do emprego e do crescimento: o papel dos bancos de fomento nacionais (BFN) no apoio ao Plano de Investimento para a Europa*. Acedido em 24 de dezembro de 2022, em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0361>.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência - Página da Comissão Europeia. Acedido em 3 de Janeiro de 2023, em: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_pt.

About InvestEU - Página da InvestEU. Acedido em 8 de Janeiro de 2023, em: https://investeu.europa.eu/about-investeu_en.

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 24 de outubro de 2019. Processo n.º 923/19.3T8AVR-A.P1 (Freitas Vieira). Acedido em 28 de janeiro de 2023, em: <http://www.dgsi.pt>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 2 de fevereiro de 2017. Processo n.º 5405/16 (João Peres Coelho). Acedido e consultado em 28 de janeiro de 2023, em: <https://www.jusnet.pt>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 8 de novembro de 2016. Processo n.º 1773/16.4T8VIS.C1 (Carlos Moreira). Acedido e consultado em 28 de janeiro de 2023, em: <http://www.dgsi.pt>.

LEGISLAÇÃO

DL n.º 298/92, de 31 de dezembro	DL n.º 35-C/2016, de 30 de junho
DL n.º 229/98, de 22 de julho	DL n.º 67/2016, de 3 de novembro
DL n.º 225/2002, de 30 de outubro	DL n.º 84/2019, de 28 de junho
DL n.º 140/2007, de 27 de abril	DL n.º 10-A/2020, de 13 de março
DL n.º 20/2012, de 14 de maio	DL n.º 10-F/2020, de 26 de março
DL n.º 129/2012, de 22 de junho	DL n.º 10-G/2020, de 26 de março
DL n.º 156/2012, de 18 de julho	DL n.º 10-J/2020, de 26 de março
DL n.º 213/2012, de 25 de setembro	DL n.º 26/2020, de 16 de junho
DL n.º 266/2012, de 28 de dezembro	DL n.º 63/2020, de 7 de setembro
DL n.º 133/2013, de 03 de Outubro	DL n.º 78-A/2020, de 29 de setembro
DL n.º 151-A/2013, de 31 de outubro	DL n.º 29.º-B/2021, de 4 de maio
DL n.º 6/2015, de 8 de janeiro.	DL n.º 125/2021, de 30 de dezembro
DL n.º 67/2016, de 3 de novembro	
Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro	Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril
Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro	Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020
Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro	
Lei n.º 8/2018, de 2 de março	Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho COM(2015) 361 final
Lei n.º 2/2020, de 31 de março,	
Lei n.º 75/2020, de 27 de novembro	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro	

