

CONSELHO DE MINISTROS

Resolução n.º 71/2026 de 07 de maio

Sumário: Estabelece os princípios e regras aplicáveis aos apoios públicos concedidos às empresas do Setor Empresarial do Estado, à compensação de obrigações de serviço público, à disciplina das capitalizações públicas e ao reporte consolidado dos riscos e encargos associados.

A Lei n.º 104/VIII/2016, de 6 de janeiro, que estabelece o Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado, alterada pelas Lei n.º 58/IX/2019, de 29 de julho, e Lei n.º 56/X/2025, de 8 de julho, consagra os princípios da transparência, sustentabilidade financeira, responsabilização e boa governação das empresas públicas.

No exercício da função acionista do Estado, compete ao membro do Governo responsável pela área das Finanças assegurar a utilização eficiente dos recursos públicos afetos ao Setor Empresarial do Estado, promover a disciplina financeira e prevenir riscos fiscais associados a apoios públicos recorrentes, desproporcionados ou insuficientemente fundamentados.

A experiência comparada demonstra que a inexistência de critérios uniformes de qualificação e atribuição de apoios públicos às empresas públicas pode conduzir à ocultação de despesa pública, à subestimação dos encargos orçamentais, ao financiamento continuado de ineficiências operacionais, à acumulação de passivos contingentes e à distorção das condições de concorrência nos mercados.

Importa, por isso, distinguir claramente:

- a) Os apoios destinados à prossecução de objetivos de política pública ou à compensação de obrigações de serviço público, os quais devem ser identificados, quantificados e refletidos de forma transparente no Orçamento do Estado;
- b) As operações de capitalização, reforço patrimonial ou reestruturação financeira, cuja qualificação deve assentar na respetiva substância económica efetiva e na existência de perspetiva razoável de recuperação do valor investido;
- c) Os apoios extraordinários destinados à continuidade de serviços essenciais ou à mitigação de riscos relevantes, sujeitos a critérios reforçados de necessidade, proporcionalidade e temporalidade.

Importa igualmente assegurar que as obrigações de serviço público sejam definidas contratualmente, compensadas de forma justa e tempestiva, prevenindo situações de sobrecompensação, subcompensação, endividamento artificial das empresas públicas ou financiamento cruzado de atividades concorrenciais.

Revela-se ainda necessário reforçar o papel técnico da Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado, enquanto estrutura de apoio ao exercício da função acionista, designadamente em matéria de avaliação prévia, monitorização, reporte consolidado e formulação de recomendações.

Assim,

Nos termos do n.º 2 do artigo 265º da Constituição, o Governo aprova a seguinte Resolução:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1º

Objeto

1 - A presente Resolução estabelece os princípios e regras aplicáveis à qualificação, concessão, monitorização e reporte dos apoios públicos concedidos às empresas do Setor Empresarial do Estado.

2 - O disposto na presente Resolução não prejudica a aplicação dos regimes jurídicos específicos aplicáveis aos instrumentos de apoios referidos no número anterior, designadamente os previstos no Código das Sociedades Comerciais e demais legislações aplicáveis.

Artigo 2º

Princípios orientadores

Os apoios previstos na presente Resolução obedecem aos seguintes princípios orientadores:

- a) Transparência e integridade das contas públicas;
- b) Sustentabilidade das finanças públicas;
- c) Necessidade, proporcionalidade e temporariedade;
- d) Responsabilização e boa governação;
- e) Neutralidade concorrencial;
- f) Eficiência na utilização dos recursos públicos;
- g) Primado da substância económica sobre a forma jurídica.

Artigo 3º

Classificação funcional das empresas

1 - Para efeitos da presente Resolução, as empresas do Setor Empresarial do Estado podem ser classificadas segundo a natureza predominante da respectiva atividade, em:

- a) Categoria I – empresas de natureza predominantemente comercial;
- b) Categoria II – empresas de natureza mista, combinando atividade comercial e obrigações de serviço público;
- c) Categoria III – empresas cuja missão principal consiste na prestação de serviços públicos ou execução de políticas públicas.

2 - A classificação individual de cada empresa é aprovada pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças, sob proposta técnica da Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado, e revista periodicamente.

3 - A classificação prevista no presente artigo tem natureza funcional e não prejudica outras classificações legais ou regulamentares aplicáveis ao Setor Empresarial do Estado.

CAPÍTULO II

APOIOS COM NATUREZA ORÇAMENTAL

Artigo 4º

Apoios públicos

1 - Constituem apoios públicos com impacto orçamental os recursos financeiros transferidos pelo Estado às empresas públicas destinados, designadamente, a:

- a) Compensação de obrigações de serviço público;
- b) Subsídios à exploração;
- c) Transferências correntes;
- d) Transferências de capital;
- e) Continuidade de serviços essenciais;
- f) Regularização de encargos assumidos pelo Estado.

2 - A denominação formal do apoio não prejudica a sua qualificação segundo a respetiva substância económica efetiva.

Artigo 5º

Obrigações de serviço público

1 - A compensação por obrigações de serviço público depende de:

- a) Definição expressa da obrigação;
- b) Contrato de serviço público ou instrumento equivalente;
- c) Quantificação objetiva dos encargos associados;
- d) Indicadores de desempenho e mecanismos de controlo.

2 - A compensação deve corresponder ao custo líquido efetivo da obrigação, podendo incluir remuneração razoável associada aos meios afetos à sua execução.

3 - É proibida a sobrecompensação e a subcompensação suscetível de comprometer a continuidade ou qualidade do serviço.

Artigo 6º

Separação contabilística

Sempre que a empresa exerça simultaneamente atividades comerciais e obrigações de serviço público, deve manter sistemas adequados de separação contabilística e analítica que permitam identificar custos, receitas, ativos e passivos imputáveis a cada atividade.

CAPÍTULO III

CAPITALIZAÇÕES E OPERAÇÕES PATRIMONIAIS

Artigo 7º

Princípio geral

1 - As operações de aumento de capital, prestações suplementares, suprimentos, assunção de passivos ou instrumentos equivalentes realizados pelo Estado em favor de empresas públicas são avaliadas segundo a sua substância económica efetiva.

2 - As operações referidas no número anterior apenas podem ser qualificadas como operações financeiras quando exista demonstração bastante de recuperabilidade económica do valor

investido e de adequação do risco assumido pelo Estado.

3 - Na ausência dos pressupostos previstos no número anterior, a operação é tratada como apoio público com impacto orçamental, devendo essa qualificação refletir-se de forma transparente no Orçamento do Estado, com as inerentes consequências ao nível do apuramento do défice e do escrutínio das contas públicas.

4 - Sempre que a natureza, montante ou finalidade da operação o justifique, a respetiva execução financeira pode ser realizada de forma faseada ou parcelada, ficando os desembolsos subsequentes dependentes da:

- a) Apresentação periódica de informação económica e financeira atualizada pela empresa beneficiária;
- b) Demonstração do cumprimento das metas previstas no plano de sustentabilidade ou reestruturação;
- c) Parecer favorável da Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado;
- d) Validação pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças, no exercício da função acionista.

5 - O incumprimento relevante das condições previstas no número anterior pode determinar a suspensão, revisão ou cancelamento das parcelas ainda não desembolsadas.

6 - O disposto no número anterior não prejudica a concessão de apoios por razões de interesse público, devendo, nesses casos, ser expressamente assumida a sua natureza orçamental e a sua fundamentação em objetivos de política pública.

Artigo 8º

Avaliação económico-financeira

1 - As operações de aumento de capital, prestações suplementares, suprimentos, assunção de passivos ou instrumentos equivalentes, nos termos do número 1 do artigo anterior, dependem de avaliação técnica prévia e fundamentada.

2 - A avaliação deve atender, designadamente, a:

- a) Viabilidade económico-financeira da empresa;
- b) Perspetiva razoável de recuperação do investimento;
- c) Risco financeiro assumido pelo Estado;

- d) Alternativas disponíveis menos onerosas para o erário público;
- e) Compatibilidade da operação com a sustentabilidade das finanças públicas.

3 - A avaliação deve ser especialmente exigente nos casos de operações reiteradas ou em empresas com histórico de perdas ou dependência de financiamento público, exigindo fundamentação reforçada quanto à viabilidade e ao interesse público da operação.

Artigo 9º

Condições de admissibilidade

1 - As operações de aumento de capital, prestações suplementares, suprimentos, assunção de passivos ou instrumentos equivalentes, nos termos do n.º 1 do artigo 7º, dependem cumulativamente de:

- a) Plano de sustentabilidade económico-financeira;
- b) Avaliação técnica prévia da Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado;
- c) Aprovação pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças;
- d) Deliberação dos órgãos societários competentes.

2 - O plano referido no número anterior deve incluir:

- a) Diagnóstico económico-financeiro;
- b) Medidas de reestruturação;
- c) Projeções financeiras prudentes;
- d) Metas de desempenho e calendário de execução.

3 - Constitui condição adicional de admissibilidade o cumprimento, pela empresa requerente, dos deveres legais e regulamentares de reporte financeiro, operacional e societário perante o Estado e demais entidades competentes.

4 - Sempre que empresa anteriormente beneficiária de apoio público tenha incumprido, sem justificação bastante, obrigações de reporte, metas assumidas ou condições estabelecidas no apoio anterior, a concessão de novo apoio fica sujeita a requisitos reforçados, designadamente:

- a) Aprovação expressamente fundamentada;

- b) Medidas adicionais de monitorização e controlo;
- c) Revisão do plano de sustentabilidade;
- d) Compromissos de desempenho acrescidos por parte dos órgãos de gestão;
- e) Ponderação do incumprimento anterior para efeitos de avaliação de desempenho, remuneração variável ou renovação de mandato, nos termos legais aplicáveis.

5 - A reincidência grave no incumprimento pode fundamentar a recusa de novos apoios, sem prejuízo de situações de interesse público essencial devidamente justificadas.

Artigo 10º

Princípio da proporcionalidade

1 - O montante, duração e modalidade de qualquer apoio financeiro não podem exceder o estritamente necessário para atingir o objetivo público que o fundamenta.

2 - Devem ser ponderadas alternativas menos onerosas para o Estado, designadamente:

- a) Reestruturação operacional;
- b) Racionalização de custos;
- c) Alienação de ativos não estratégicos;
- d) Atração de capital privado;
- e) Reorganização societária.

CAPÍTULO IV

TRANSPARÊNCIA, MONITORIZAÇÃO E REPORTE

Artigo 11º

Competências da Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado

Compete à Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado:

- a) Emitir parecer técnico sobre a natureza e enquadramento dos apoios;
- b) Verificar a conformidade com a presente Resolução;
- c) Acompanhar a execução dos planos de sustentabilidade;

- d) Apoiar o exercício da função acionista;
- e) Recolher, tratar e consolidar informação relevante sobre o setor.

Artigo 12º

Relatório anual consolidado

1 - O membro do Governo responsável pela área das Finanças, através da Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado, publica anualmente, até ao final do primeiro semestre do ano seguinte, relatório consolidado sobre os apoios públicos ao Setor Empresarial do Estado.

2 - O relatório deve incluir, designadamente:

- a) Montantes e modalidades de apoio por empresa;
- b) Apoios indiretos, garantias e riscos contingentes incluindo a respetiva exposição potencial e impacto estimado nas finanças públicas;
- c) Grau de cumprimento dos planos de sustentabilidade;
- d) Execução de contratos de serviço público;
- e) Indicadores económico-financeiros comparativos;
- f) Recomendações de revisão de políticas e classificações.

3 - O relatório é disponibilizado em portal oficial, sem prejuízo de matérias sujeitas a confidencialidade legal.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 13º

Norma interpretativa

A aplicação da presente Resolução deve privilegiar a substância económica das operações e a proteção do interesse financeiro do Estado.

Artigo 14º

Norma revogatória

São revogadas todas as orientações e/ou instruções que contrariem o disposto na presente Resolução.

Artigo 15º

Entrada em vigor

A presente Resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em Conselho de Ministros, aos 6 de maio de 2026. — O Primeiro-Ministro, *José Ulisses de Pina Correia e Silva*.