

Estrasburgo, 12.12.2012
SWD(2012) 417 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

Revisão do Regulamento (CE) n.º 1346/2000 relativo aos processos de insolvência

{COM(2012) 744 final}
{SWD(2012) 416 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

Revisão do Regulamento (CE) n.º 1346/2000 relativo aos processos de insolvência

1. INTRODUÇÃO

Visto que a União Europeia enfrenta a maior crise económica da sua história, o Conselho Europeu tem vindo a sublinhar repetidamente o papel da União na promoção do crescimento sustentável, lutando em simultâneo pela consolidação financeira. O crescimento foi, por conseguinte, colocado no cerne da agenda da Comissão em matéria de justiça («justiça para o crescimento»).

Uma das medidas de apoio às atividades económicas no domínio da justiça é a revisão do Regulamento (CE) n.º 1346/2000 do Conselho relativo aos processos de insolvência (o «Regulamento» ou «RI»). De 2009 a 2011, uma média de 200 000 empresas foram à falência por ano na UE, resultando em 1,7 milhões de perdas diretas de postos de trabalho por ano. Cerca de um quarto destas falências integram um elemento transfronteiriço, pelo que são abrangidas pelo Regulamento da Insolvência (RI). Dado que as empresas com uma dimensão transfronteiriça tendem a ser maiores do que a média, a percentagem de postos de trabalho afetados é provavelmente maior do que a percentagem de falências, mesmo antes de ter em conta os efeitos sobre os credores destas empresas.

A Comissão colocou a revisão do Regulamento da Insolvência no seu programa de trabalho para 2012, em conformidade com a cláusula de revisão do Regulamento (artigo 46.º). A revisão retoma o que está previsto na estratégia Europa 2020, na Lei das Pequenas Empresas, na Análise Anual do Crescimento de 2012 e no Ato para o Mercado Único II. Em outubro de 2011, o Parlamento Europeu adotou uma resolução na qual apelava à revisão do Regulamento e recomendava a harmonização de aspetos específicos do direito da insolvência e do direito das sociedades. A revisão será adotada juntamente com um relatório sobre a sua aplicação, em conformidade com a cláusula de revisão do Regulamento.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

2.1. Avaliação do Regulamento

O Regulamento (CE) n.º 1346/2000 relativo aos processos de insolvência estabelece um quadro normativo europeu para processos de insolvência transfronteiriços. O RI prevê normas uniformes em matéria de competência, de reconhecimento e execução de decisões relativas a insolvências e de lei aplicável. Prevê também a coordenação de múltiplos processos relativos ao mesmo devedor. Resumindo:

- O Regulamento é aplicável a pessoas coletivas e singulares, sempre que o devedor tiver bens ou credores em mais de um Estado-Membro;

- A competência para abrir o processo de insolvência principal cabe ao órgão jurisdicional do país em que devedor tiver o centro dos interesses principais. A decisão de abertura do processo e todas as outras decisões proferidas por este órgão jurisdicional são reconhecidas e podem ser executadas em todos os outros Estados-Membros;
- Podem ser abertos processos secundários no Estado-Membro em que o devedor tiver um estabelecimento, ou seja, qualquer local em que o devedor exerce atividade económica. Os efeitos dos processos secundários limitam-se aos ativos situados no território desse Estado-Membro. O síndico de um processo secundário deve cooperar com o seu homólogo no processo principal (e vice-versa), a fim de coordenar os processos; e
- A lei aplicável ao processo de insolvência é, em princípio, a lei do país em que o processo tiver sido aberto. Esta lei determina, em especial, a graduação dos créditos e os direitos processuais do credor.

Embora o RI seja geralmente considerado bem-sucedido por facilitar os processos de insolvência transfronteiriços na União Europeia, a avaliação revela uma série de problemas relativos à sua aplicação. Mostra igualmente que o Regulamento não reflete de forma suficiente as atuais prioridades da UE e as práticas nacionais em direito da insolvência, designadamente para promover a recuperação de empresas em dificuldades.

A avaliação do RI assinalou os seguintes problemas principais:

- | | |
|-----|---|
| (1) | Obstáculos à recuperação de empresas e à livre circulação de empresários e pessoas cujas dívidas foram perdoadas; |
| (2) | Dificuldades na determinação do órgão jurisdicional competente para abrir o processo; |
| (3) | Processos transfronteiriços pouco eficientes; |
| (4) | Ausência de normas que regulem a insolvência de grupos de sociedades. |

A presente parte analisa os quatro problemas, associando-os, visto que estão interligados, e agrupando-os em duas categorias.

2.2. 1.º grupo de problemas: Problemas relativos ao âmbito de aplicação do Regulamento

O primeiro conjunto de problemas abrange questões relacionadas com as lacunas do atual âmbito de aplicação do Regulamento, nomeadamente a ausência de normas sobre regimes de pré-insolvência, normas sobre processos de perdão de dívidas de pessoas singulares e normas específicas aplicáveis a grupos de sociedades.

2.2.1. O Regulamento não abrange processos nacionais de insolvência que visam a recuperação de empresas

Desde a adoção do Regulamento, muitos Estados-Membros atualizaram o respetivo direito da insolvência, introduzindo novos processos que visam a recuperação de empresas, dar uma segunda oportunidade aos empresários honestos e conceder aos particulares o perdão das dívidas. O estudo de Heidelberg revelou que quase dois terços dos Estados-Membros dispõem de processos de pré-insolvência ou híbridos (devedor mantém a posse dos bens) que não são abrangidos pelo Regulamento. Estes processos visam a recuperação de empresas viáveis e a

manutenção dos postos de trabalho; as suas vantagens económicas são amplamente reconhecidas.

Se os processos não forem abrangidos pelo Regulamento, os seus efeitos não serão reconhecidos em toda a UE, nomeadamente a suspensão de ações executivas individuais. Como consequência, os credores estrangeiros podem prosseguir as ações executivas contra a sociedade e os seus ativos e estão menos prontos para se empenhar plenamente em negociações de reestruturação ou aprovar planos de recuperação. Por conseguinte, a oportunidade de recuperar a sociedade pode perder-se e os postos de trabalho não poderão salvar-se. Os participantes na consulta pública sublinharam estes problemas, 51 % dos quais consideraram que a **ausência de cobertura dos processos de pré-insolvência ou híbridos é problemático**. 59 % também concordam que o RI deve abranger os processos nacionais de pré-insolvência.

Entre 2009 e 2011, mais de 200 000 empresas foram à falência por ano na UE. Estima-se que se perderam 1,7 milhões de postos de trabalho por ano. E também que cerca de 5 milhões de empresas europeias têm clientes, créditos ou parcerias comerciais noutros Estados-Membros e que são, portanto, potencialmente afetadas pelo Regulamento enquanto devedores ou credores em caso de insolvência. Cerca de 50 000 empresas (1 % de 5 milhões) por ano serão devedoras e, no mínimo, o dobro destas serão credoras numa insolvência transfronteiriça.

As insolvências transfronteiriças afetam especialmente as grandes sociedades porque estas são mais suscetíveis de fazer negócios além-fronteiras do que as PME. A insolvência de uma grande sociedade tem efeitos de peso para a economia europeia, dado que as grandes sociedades, apesar de representarem apenas 0,2 % das sociedades europeias, garantem 30 % dos postos de trabalho na UE e produzem 41 % do valor acrescentado bruto. Para exercer as suas atividades, as grandes sociedades recorrem com frequência a empresas mais pequenas, eventualmente situadas no estrangeiro, pelo que a insolvência de uma grande sociedade pode ter repercussões consideráveis.

2.2.2. O Regulamento não cobre eficazmente a gama completa de regimes de insolvência pessoal dos Estados-Membros

O aumento do endividamento pessoal excessivo na Europa levou a que muitos Estados-Membros aprovassem regimes de insolvência pessoal, refletindo assim a crescente tomada de consciência de que a insolvência e a consequente dívida pessoal é um obstáculo considerável ao empreendedorismo. A possibilidade de obter o perdão da dívida destina-se igualmente a contrariar os efeitos sociais negativos que o sobre-endividamento tem para as pessoas em causa.

Embora vários processos de insolvência de pessoas singulares, incluindo o perdão da dívida, sejam abrangidos pelo Regulamento, muitos outros não. Consequentemente, **o devedor continua a ser responsável perante credores estrangeiros**. O facto de o RI não abranger alguns regimes de insolvência pessoal impede, portanto, que os empresários honestos e as pessoas cujas dívidas foram perdoadas obtenham uma segunda oportunidade, permitindo-lhes tirar pleno partido das condições do mercado único. Este aspeto está em contradição com as políticas da UE no domínio do empreendedorismo.

O número de insolvências pessoais que não são atualmente abrangidas pelo Regulamento pode ser estimado em cerca de 200 000 por ano. Metade dos inquiridos na consulta pública (49 %) concordou que o **RI deve aplicar-se a particulares/trabalhadores**

independentes, ao passo que um terço (34%) não concordou; entre os que são favoráveis encontram-se juízes, profissionais no domínio da insolvência e representantes do meio académico. Alguns inquiridos consideram que uma eventual extensão do âmbito de aplicação não deve incluir os consumidores.

2.2.3. *O Regulamento não regula de forma eficaz a insolvência dos grupos de sociedades*

Embora muitos casos de insolvência transfronteiriça envolvam grupos de sociedades, o Regulamento da Insolvência não inclui normas específicas que regulem a insolvência de grupos empresariais multinacionais. O princípio de base do Regulamento da Insolvência é que o processo de insolvência se refere a uma única entidade dotada de personalidade jurídica e que, em regra, deve ser aberto um processo separado para cada membro do grupo. Não se prevê a coordenação obrigatória dos diversos processos de insolvência abertos relativamente à sociedade-mãe e respetivas subsidiárias.

Esta situação diminui as perspetivas de êxito da reestruturação e diminui o valor dos ativos do grupo. Segundo o relatório de abril de 2011 do grupo de reflexão sobre o futuro do direito das sociedades da UE, o agrupamento internacional de sociedades tornou-se a forma principal das grandes sociedades europeias. Estima-se que, anualmente, **2 100 empresas (entre as quais, 2 000 PME) sejam afetadas por dificuldades relacionadas com a insolvência do grupo**. Para quase metade dos inquiridos na consulta pública (49 %), **o RI não é eficaz no que se refere às insolvências de grupos multinacionais**, embora 30 % o considerem eficaz.

2.3. **2.º grupo de problemas: Problemas relacionados com a aplicação do Regulamento**

A aplicação do RI deu azo a determinadas dificuldades, que podem ser agrupadas do seguinte modo.

2.3.1. *Ausência de definição de centro dos interesses principais e consequentes dificuldades para determinar qual o órgão jurisdicional competente para abrir o processo de insolvência e seleção abusiva do foro*

O Regulamento estabelece que são competentes para abrir o processo de insolvência principal os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em que o devedor tiver o centro dos interesses principais. A causa será apreciada no Estado-Membro em que se situar o centro dos interesses principais e regulada pelo direito da insolvência deste país, sem prejuízo da abertura de um processo secundário. **Embora 77 % dos inquiridos na consulta pública concordem com a utilização do centro dos interesses principais** para determinar a competência para abrir o processo principal, a aplicação prática deste conceito deu origem a dificuldades, uma vez que os tribunais nacionais não conhecem de forma suficiente a jurisprudência do TJUE nos processos «Eurofood» e «Interedil». Além disso, o Regulamento não prevê expressamente que o órgão jurisdicional que abre o processo deve averiguar a competência internacional. O risco é que esta situação se traduza em processos principais paralelos abertos em conflito de competência.

O Regulamento foi igualmente criticado por permitir a seleção abusiva do foro (*forum shopping*) por parte de empresas e pessoas singulares, que exploram o sistema deslocando o respetivo centro de interesses principais para outro Estado-Membro. No entanto, nem todas as deslocalizações são dolosas. O problema da seleção abusiva do foro deriva essencialmente das diferenças entre os regimes nacionais de insolvência.

O Tribunal de Justiça aceitou casos de **sociedades** que deslocalizaram o centro dos interesses principais, considerando que se tratou do exercício legítimo da liberdade de estabelecimento. Há vários casos em que a deslocalização do centro dos interesses principais para o Reino Unido deu origem a uma reestruturação bem-sucedida da sociedade, devido à flexibilidade que o direito da insolvência britânico permite às sociedades.

Também houve casos de deslocalização do centro dos interesses principais de **pessoas singulares sobre-endividadas**. Este fenómeno foi denominado «turismo falimentar». Este tipo de «turismo» é problemático porque o devedor tira partido do regime de insolvência mais favorável de outro Estado-Membro, sem se transferir efetivamente para este país, em detrimento dos seus credores, que se veem sem meios para executar os respetivos créditos.

As questões relacionadas com a determinação do centro dos interesses principais são uma fonte de litígios frequentes, embora estejam a diminuir. Os estudos efetuados concluíram que em 40-50 % dos casos surgem questões relacionadas com o centro dos interesses principais, embora nem sempre de forma controversa. É difícil quantificar o número de deslocalizações dolosas do centro dos interesses principais, em parte devido à divergência de pontos de vista acerca do carácter doloso da deslocalização e em parte porque, devido às lacunas das normas processuais, nem todas as deslocalizações dolosas do centro dos interesses principais são detetadas. As estatísticas do Reino Unido indicam que são menos de 100 os casos que, anualmente, poderiam ser considerados deslocalizações dolosas do centro dos interesses principais.

2.3.2. Relação entre o processo principal e os processos secundários nos termos do Regulamento

O RI prevê a abertura de um processo secundário nos casos em que o devedor tiver um estabelecimento nesse país. Contudo, estabelece que o processo secundário deve consistir num processo de liquidação, ou seja, não pode ser um processo de reestruturação nem de reinício. Este requisito tem suscitado críticas no sentido de que o RI se centra na liquidação e não na reestruturação, sendo por isso incompatível com a atual cultura de «recuperação empresarial». Para uma grande maioria dos interessados, este aspeto é um problema.

O âmbito reduzido do processo secundário pode ser um obstáculo à reestruturação bem-sucedida de uma sociedade com sucursais em vários Estados-Membros, diminuindo assim o valor total dos ativos do devedor e suprimindo postos de trabalho. Este subproblema reforça, por conseguinte, o primeiro subproblema referido, de que o Regulamento vigente constitui **um obstáculo à sobrevivência das empresas e à manutenção dos postos de trabalho**. O sistema de processos secundários foi introduzido para proteger os interesses dos credores locais e/ou facilitar a administração das situações complexas. Na prática, porém, os processos secundários podem dificultar tanto a administração eficaz do património como o êxito da reorganização da sociedade, na medida em que uma parte dos bens deixa de estar sujeita ao controlo do administrador da insolvência no processo principal. Estes processos aumentam também as custas, uma vez que terão de ser pagos honorários adicionais a um profissional no domínio da insolvência. O recurso aos processos secundários tem vindo a diminuir porque as sociedades tendem a organizar as suas atividades transfronteiriças através das respetivas subsidiárias. No entanto, o recurso a sucursais continua a ser a regra no setor da aviação, com grandes ativos e muitos trabalhadores. Estima-se que, **anualmente, cerca de 700 sociedades com sucursais noutro Estado-Membro abrem falência e são abertos várias centenas de processos secundários**.

Em caso de abertura de processos secundários, todos os intervenientes indicaram que existe falta de coordenação entre estes e o processo principal. O Regulamento obriga os profissionais neste domínio a comunicarem informações e a cooperarem entre si. As associações destes profissionais têm apresentado diversas orientações para a cooperação e comunicação no âmbito das insolvências transfronteiriças. Os profissionais no domínio da insolvência e os órgãos jurisdicionais vêm indicando que a cooperação não é eficaz na prática. O custo adicional da cooperação, as barreiras linguísticas e as normas processuais nacionais que impedem a divulgação de informações podem igualmente constituir uma fonte de dificuldades para a cooperação. Além disso, não existem deveres semelhantes de cooperação entre os órgãos jurisdicionais e entre os administradores da insolvência e os órgãos jurisdicionais. Deste modo, o juiz do processo principal não é informado acerca da evolução dos processos secundários antes de tomar decisões, e vice-versa. Em última análise, esta ausência de informação reduz a eficiência dos processos, aumenta a sua duração e os custos e, na verdade, podem perder-se as possibilidades de maximizar o valor dos ativos. **70 % dos inquiridos na consulta pública não estavam satisfeitos com a coordenação entre processos principais e secundários. 61 % responderam do mesmo modo no relatório de Heidelberg.**

2.3.3. Dificuldades na aplicação prática relativamente à ausência de publicidade das decisões dos processos de insolvência e à reclamação de créditos

Um órgão jurisdicional que abra um processo de insolvência deve saber se a empresa ou pessoa em causa já são objeto de um processo de insolvência noutro Estado-Membro. Atualmente não se procede à publicação nem ao registo sistemáticos das decisões nos Estados-Membros em que os processos são abertos, nem nos Estados-Membros em que exista um estabelecimento. **A falta de informações sobre o processo tem dado origem à abertura desnecessária de processos concorrentes.** É também essencial prever o acesso à decisão de encerramento do processo.

Em todos os Estados-Membros, à exceção de dois, as informações sobre os processos de insolvência são recolhidas centralmente. Embora os processos de insolvência de entidades jurídicas sejam registados em todos os Estados-Membros, só alguns deles procedem ao registo de insolvências de particulares. **Apenas 14 Estados-Membros publicam as decisões num registo de insolvências, gratuitamente disponível ao público em linha.** Nove outros Estados-Membros colocam algumas informações sobre insolvências em bases de dados eletrónicas disponíveis ao público, nomeadamente no registo comercial ou na versão eletrónica do jornal oficial.

O estudo de avaliação e os inquiridos na consulta pública (sobretudo a Associação Europeia das PME) indicaram que os credores têm dificuldade em reclamar os créditos ao abrigo do Regulamento da Insolvência europeu. Os síndicos nem sempre informam os credores atempadamente do seu direito a reclamar os créditos. Isto pode implicar a perda total dos créditos, se estes forem reclamados depois de expirados os prazos previstos na lei nacional.

Estes custos e dificuldades dissuadem os pequenos credores. **O custo médio da reclamação de um crédito para um credor estrangeiro, em contexto transfronteiriço, foi estimado em cerca de 2 000 EUR.**

2.4. Direito de agir da UE: Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

A reforma tem como base o artigo 81.º, n.º 2, alíneas a), c) e f), do TFUE. As medidas serão adotadas no quadro do processo legislativo ordinário. O estabelecimento, por parte da UE, de normas de insolvência transfronteiriça mais eficazes é totalmente conforme com o princípio da subsidiariedade. Os aspetos transfronteiriços da questão não podem ser satisfatoriamente resolvidos pela ação individual dos Estados-Membros. Além disso, a ação a nível da UE terá vantagens nítidas (comparada com a ação individual dos Estados-Membros) em termos de eficácia.

3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Objetivo geral
Aumentar a eficiência do quadro normativo europeu para resolver os casos de insolvência transfronteiriça, com vista a melhorar o funcionamento do mercado interno e a sua resiliência às crises económicas.
Objetivos específicos
Garantir o reconhecimento a nível da UE dos processos nacionais no domínio da insolvência que contribuam para recuperar empresas, proteger o investimento, preservar postos de trabalho e promover o empreendedorismo, e também que deem uma segunda oportunidade aos empresários honestos e aos consumidores sobre-endividados;
Aumentar a segurança jurídica dos credores, incentivando assim o comércio e o investimento transnacionais;
Aumentar a eficiência da administração de insolvências transfronteiriças que proteja os interesses de todos os credores e outras pessoas interessadas, incluindo o devedor;
Aumentar a eficiência da administração da insolvência de membros de grupos multinacionais de empresas, deste modo maximizando o valor dos seus ativos e facilitando a sua recuperação.
Objetivos operacionais
Resolver o problema do âmbito de aplicação do Regulamento, que não tem em conta a crescente utilização dos processos que não são de liquidação (por exemplo, processos de pré-insolvência e híbridos); estabelecer um processo que permita adaptar o Regulamento à evolução das legislações nacionais no domínio da insolvência e que os processos secundários abranjam os processos de reestruturação, de pré-insolvência e híbridos;
Clarificar as normas de competência para a abertura de processos de insolvência, sem prejuízo do direito das empresas e das pessoas singulares de exercerem de forma legítima a liberdade de estabelecimento e de circulação na União;
Afinar o quadro processual para a tomada de decisões quanto à competência e garantir a possibilidade de as partes interessadas interpirem recurso judicial;
Melhorar a coordenação entre os órgãos jurisdicionais e os profissionais neste domínio, tanto antes como durante o processo; aumentar a transparência, tornando obrigatória a publicação de todas as decisões relevantes em cada Estado-Membro; e melhorar o acesso à justiça, em especial das PME, através da conceção de medidas destinadas a facilitar a reclamação de créditos; e

4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Foram identificadas três opções estratégicas para resolver os problemas e alcançar os objetivos atrás referidos. A saber:

- 1) *Statu quo*, ou cenário de referência;
- 2) Opção A, que atualiza o Regulamento em vigor mas mantém o equilíbrio atual entre credores e devedores e entre universalidade e territorialidade; e
- 3) Opção B, que altera as premissas de base do Regulamento e exige uma certa aproximação ou convergência da legislação e dos processos nacionais no domínio da insolvência.

O quadro da página seguinte resume os elementos de cada uma destas opções para resolver as duas categorias de problemas atrás identificadas. Alguns elementos são comuns às opções A e B, visto que ambas estendem o âmbito de aplicação do Regulamento, nomeadamente no que se refere aos registos nacionais de insolvências e aos procedimentos simplificados de reclamação de créditos.

Problema	Statu quo (cenário de referência)	Opção A «Atualização do quadro normativo que regula os processos de insolvência transfronteiriços»	Opção B «Para uma aproximação das legislações e dos processos nacionais no domínio da insolvência»
Âmbito de aplicação limitado do Regulamento da Insolvência	O âmbito de aplicação e as definições do RI não abrangem os processos de pré-insolvência, os processos híbridos e a maior parte dos processos de insolvência pessoal.	Estender o âmbito de aplicação RI, de forma a incluir os processos híbridos, de pré-insolvência e de insolvência pessoal e suprimir a exigência de que os processos secundários devem revestir a forma de processos de liquidação.	
	Não existem normas para os grupos de sociedades.	Coordenação do processo principal através de mecanismos de cooperação geral, com a opção, se for caso disso, de nomear um administrador da insolvência.	Um único órgão jurisdicional competente para apreciar todos os processos principais; um único administrador da insolvência nomeado para todos os membros do grupo («consolidação processual»).
Dificuldades de aplicação do Regulamento da Insolvência	Ausência de obrigação de publicação e nem todos os E-M dispõem de um registo eletrónico de insolvências.	Exige que os Estados-Membros publiquem todas as decisões relevantes dos processos de insolvência num registo eletrónico nacional e definam categorias comuns de modo a possibilitar a interligação dos registos nacionais no Portal Europeu da Justiça.	
	Não há formulários-tipo para a reclamação de créditos. Os procedimentos são inteiramente regulados pela lei nacional.	Introduz procedimentos e formulários-tipo a nível da UE para a reclamação de créditos e incentiva os Estados-Membros a criar meios eletrónicos para a reclamação de créditos.	
	Competência mantém-se ligada ao centro dos interesses principais, definido pela jurisprudência.	Afina o quadro processual e prevê a formação de juízes a respeito do RI.	Harmoniza elementos das legislações nacionais em matéria de insolvência.
	A coordenação limita-se à coordenação entre os profissionais no domínio da insolvência.	Mantém os processos secundários mas melhora a coordenação com o processo principal antes e durante a tramitação do processo secundário.	Suprime os processos secundários.

4.1. Opção A

Primeiro elemento: Extensão do âmbito de aplicação do RI, de forma a incluir os processos híbridos, de pré-insolvência e de insolvência pessoal e supressão da exigência de que os processos secundários devem revestir a forma de processos de liquidação.

A definição de processo de insolvência seria alargada, passando a incluir os processos híbridos, de pré-insolvência e de insolvência pessoal. Os processos nacionais de insolvência notificados pelos Estados-Membros que caibam na definição prevista no Regulamento são enumerados no anexo. A definição prevê, em especial, que o processo de insolvência implica algum grau de supervisão jurisdicional, necessária ao reconhecimento baseado na confiança mútua. A Comissão deverá garantir que só os processos que cabem na definição são enumerados no anexo do Regulamento.

A atual exigência de que os processos secundários devem revestir a forma de processos de liquidação será suprimida, a fim de incluir os processos que promovem a reestruturação.

Segundo elemento: Coordenação do processo principal através de mecanismos de cooperação geral, com a possibilidade, se for caso disso, de nomear um administrador da insolvência. A opção A mantém a abordagem «entidade por entidade» que subjaz ao Regulamento, mas prevê a coordenação dos processos de insolvência relativos a membros do mesmo grupo. A coordenação é aplicável em três casos:

- (1) Os síndicos dos vários processos principais são obrigados a comunicar e a cooperar, nomeadamente tentando estabelecer um plano de reorganização para os membros insolventes do grupo. Esta obrigação basear-se-á nos mecanismos existentes de coordenação entre os síndicos dos processos principais e secundários.
- (2) Em segundo lugar, o Regulamento obriga os órgãos jurisdicionais competentes para apreciar os vários processos principais a comunicar informações e a cooperar, nomeadamente através da designação dos síndicos que tiverem indicado que podem cooperar entre si.
- (3) Em terceiro lugar, o síndico do processo principal relativo a um membro do grupo tem o dever de comunicar e cooperar com os órgãos jurisdicionais competentes, quanto aos processos relativos a outro membro do grupo.

Determinadas empresas, por exemplo as subsidiárias a 100 %, além destes mecanismos de coordenação, poderiam conferir um «papel de liderança» ao síndico da sociedade-mãe. O síndico «principal» teria poderes para dirigir a reorganização dos membros insolventes do grupo, designadamente requerendo ao órgão jurisdicional competente que decrete a suspensão do processo de liquidação de uma subsidiária, para obter informações de outros síndicos ou órgãos jurisdicionais envolvidos ou para propor um plano de reestruturação.

Terceiro elemento: Exigir que os Estados-Membros publiquem as decisões de abertura e de encerramento do processo de insolvência e outras decisões do processo num **registo eletrónico nacional** e que definam categorias comuns para interligar os registos nacionais no Portal Europeu da Justiça.

Isto exigiria que todos os Estados-Membros criassem e mantivessem um registo eletrónico de decisões em matéria de insolvências, tanto para as empresas como para os particulares. Definiria categorias comuns para permitir a interligação dos registos nacionais no Portal

Europeu da Justiça¹, no intuito de se tornar uma base de dados da UE acessível e exaustiva em matéria de processos de insolvência, permitindo que os credores, acionistas, empregados e órgãos jurisdicionais tomem conhecimento da abertura de processos de insolvência nouro Estado-Membro.

Quarto elemento: Introduz procedimentos e formulários-tipo a nível da UE para a reclamação de créditos e incentiva os Estados-Membros a criar meios eletrónicos para a reclamação de créditos.

A opção A define um formulário-tipo em todas as línguas da UE, que pode ser utilizado por todos os credores para efeitos de reclamação de créditos em processos transfronteiriços. Define também os procedimentos da UE para a reclamação de créditos, para garantir que as legislações nacionais têm em conta a dimensão transfronteiriça de alguns processos, isto é, que prevejam prazos razoáveis para a reclamação de créditos, que penalizem os profissionais que não cumpram os procedimentos e que prestem informações aos credores acerca da respetiva reclamação. Por outro lado, incentiva os Estados-Membros a criarem interfaces eletrónicas para a reclamação de créditos, que estariam à disposição dos credores estrangeiros. Estas interfaces poderiam ser criadas por empresas privadas e não necessariamente por entidades públicas.

Quinto elemento: Melhorar o quadro processual e formar juízes a respeito do RI, visto que o Regulamento clarifica a definição de centro dos interesses principais mediante a codificação de determinados elementos da jurisprudência do TJUE. O Regulamento estabelece que o órgão jurisdicional que abre o processo de insolvência é obrigado a averiguar oficiosamente os fundamentos da sua competência e a especificar, na decisão de abertura, se o processo é principal ou secundário. Se tiver havido uma mudança recente do centro dos interesses principais e as dívidas permanecerem no Estado-Membro de origem, os órgãos jurisdicionais são obrigados a apreciar em primeira instância, isto é, antes de proferirem o perdão da dívida, se a deslocalização foi legítima. Podem fazê-lo, nomeadamente, solicitando documentos adicionais ao devedor ou ouvindo credores estrangeiros. Além disso, os credores teriam a possibilidade de recorrer contra a decisão de abertura do processo de insolvência; em especial, seriam informados da decisão em tempo útil para a poderem contestar. Os juízes receberiam formação sobre o Regulamento e a jurisprudência do TJUE acerca do centro dos interesses principais.

Sexto elemento: Manter os processos secundários mas melhorar a coordenação com o processo principal, antes e durante a tramitação do processo secundário, do seguinte modo:

Exigir que o órgão jurisdicional ouça o síndico do processo principal, antes da abertura do processo secundário.

Permitir que o órgão jurisdicional adie ou indefira a abertura do processo secundário, se este obstruir a administração eficaz do património e beneficiar excessivamente os credores locais. O síndico e os órgãos jurisdicionais podem comprometer-se a tratar os credores locais como se tivesse sido aberto um processo secundário («processo secundário sintético»).

Obrigar os órgãos jurisdicionais e os administradores da insolvência a cooperar entre si e os órgãos jurisdicionais a comunicar e cooperar entre si.

¹ O Portal Europeia da Justiça seria assim um «balcão único» no domínio da justiça, prestando informações e melhorando o acesso à justiça na UE.

4.2. Opção B

Os elementos que são comuns às opções A e B foram explicados anteriormente, ou seja:

- **Primeiro elemento: Extensão do âmbito de aplicação do RI;**
- **Terceiro elemento: Exigir que os Estados-Membros publiquem decisões num registo eletrónico nacional;**
- **Quarto elemento: Introduzir procedimentos e um formulário-tipo para a reclamação de créditos.**

Apresentam-se em seguida os elementos específicos da opção B.

Segundo elemento: a existência de um **órgão jurisdicional único competente para apreciar todos os processos principais** implica a existência de um único administrador designado para todos os membros do grupo («consolidação processual»), conseguindo deste modo a consolidação dos processos de insolvência relativos a todos os membros do grupo num único órgão jurisdicional do centro dos interesses principais da sociedade-mãe. O mesmo administrador seria designado em todos os processos principais das subsidiárias.

Quinto elemento: A **harmonização de alguns elementos das legislações nacionais em matéria de insolvência** diria respeito a certos aspetos dos processos de insolvência nacionais, em especial os prazos para o perdão da dívida, as condições e as normas que regulam a abertura do processo, as normas que regulam a audição dos credores e o direito de recurso.

Sexto elemento: **Suprimir os processos secundários** no âmbito da opção B. Em vez de processos secundários, haveria um único processo de insolvência principal que produziria efeitos a nível da UE, que abrangeria a sociedade-mãe e todas as suas subsidiárias e estabelecimentos.

4.3. Opções rejeitadas

Alguns outros elementos foram identificados ou propostos pelos interessados como opções para resolver os problemas. Em especial, incluíam a introdução de um período de suspensão após a mudança da sede estatutária ou do centro dos interesses principais, como forma de prevenir a seleção abusiva do foro. No entanto, é duvidoso que estas medidas pudessem alcançar eficazmente o objetivo.

5. ANÁLISE DE IMPACTO E COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

O *statu quo* não permitiria resolver os problemas identificados e iria perpetuar os efeitos negativos dos dois grupos de problemas. Embora se pudesse esperar atingir um certo grau de convergência legislativa entre os Estados-Membros em alguns domínios, noutros os problemas poderiam até acentuar-se.

A **opção A** tem efeitos positivos gerais comparada com o cenário de referência. Permitiria alcançar efetivamente os objetivos estratégicos e resolver os problemas identificados, sem interferir nas legislações nem nas políticas nacionais. Esta opção tem efeitos económicos positivos para a segurança do investimento, o funcionamento do mercado único e o empreendedorismo. Facilitaria, também, a sobrevivência de empresas viáveis e a manutenção

de postos de trabalho. Não há elementos que apontem para a existência de efeitos adicionais para a situação dos empregados no caso de insolvência do empregador. O facto de dar uma segunda oportunidade aos devedores poderia comprometer o acesso de outros empresários ao crédito disponível, mas este risco é compensado pela eficiência dos regimes de insolvência modernos, que são mais rigorosos e acompanhados de perto. A extensão do âmbito de aplicação de modo a abranger mais regimes de insolvência poderá também ter efeitos em matéria de seleção abusiva do foro. Porém, facilitar a recuperação é o objetivo de base dos processos híbridos e de pré-insolvência e os benefícios são reforçados por procedimentos de coordenação eficazes. Esta opção contribuiria para promover as segundas oportunidades. Aumentaria a eficiência, a lealdade e a transparência dos processos de insolvência transfronteiriços e melhoraria o acesso à justiça.

A opção A implica alguns custos para as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos registos de insolvências e pela formação de juízes. Os custos são compensados pelos benefícios e poupanças para a sociedade, resultantes da eficiência e qualidade dos processos de insolvência transfronteiriços.

A opção A tem um efeito positivo para a confiança mútua entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros. Mantém o atual equilíbrio entre devedores e credores e entre universalidade e territorialidade. No entanto, não dará resposta a uma das principais fontes dos problemas — as ineficiências e diferenças entre as legislações nacionais em matéria de insolvência.

A **opção B** é potencialmente mais eficaz do que a opção A para alcançar os objetivos e proporcionar benefícios económicos e sociais para o mercado único. Reforçaria a eficácia e a eficiência dos processos de insolvência em toda a UE; criaria elementos de um sistema plenamente universal, semelhante a algumas características do diploma que regula a insolvência nos 50 Estados dos EUA, a Lei da Insolvência.

A opção B daria uma resposta mais cabal à Resolução do Parlamento Europeu de novembro de 2011, na qual faz recomendações à Comissão relativamente à harmonização de aspetos específicos dos processos de insolvência. As recomendações assentam no facto de que o mercado interno beneficiaria de condições equitativas e que as disparidades entre as legislações nacionais em matéria de insolvência dão origem a vantagens ou desvantagens concorrenciais e a dificuldades para as empresas com atividades transfronteiriças, que poderão tornar-se um obstáculo ao êxito da reestruturação de empresas insolventes e favorecer a seleção abusiva do foro.

No entanto, a opção B teria um impacto mais significativo sobre os sistemas nacionais. As alterações propostas vão além da simples atualização do RI e implicariam uma profunda análise comparativa das legislações nacionais em matéria de insolvência, o que impediria a aplicação imediata da opção B. Entretanto, os problemas atuais persistiriam, podendo mesmo acentuar-se.

Por conseguinte, embora se possa defender a opção B, a opção A afigura-se a opção mais proporcionada nesta fase. Assim, **a opção preferida para a revisão do Regulamento da Insolvência é a opção A.**

A ausência de estatísticas detalhadas e sistemáticas quanto ao número e ao tipo de falências abrangidas pelo âmbito de aplicação do RI — ausência que se pretende remediar nas disposições de controlo do regulamento revisto, como se descreve no ponto 8 — torna mais

difícil fazer estimativas precisas e sólidas da escala dos efeitos positivos que a opção preferida poderá vir a produzir. Há, no entanto, provas substanciais de que a abordagem seguida na opção preferida quanto à falência e insolvência, que consiste em privilegiar a reestruturação à liquidação e em evitar os entraves desnecessários para os empresários que pretendam ter uma «segunda oportunidade», pode conduzir a benefícios económicos consideráveis. Os dados da OCDE já citados na presente avaliação de impacto mostram que a taxa de perda de empresas do setor transformador é cerca de um terço inferior nos países que dispõem de processos híbridos ou de pré-insolvência. A preocupação de que facilitar a criação de uma nova empresa por parte de empresários falidos irá recompensar os comportamentos desonestos afigura-se algo exagerada, dado que apenas 4 a 6 % das falências são fraudulentas – e a opção preferida não afeta as sanções já previstas para a fraude.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A fim de controlar a aplicação do regulamento alterado, a Comissão elaborará relatórios periódicos de avaliação, com base em consultas aos Estados-Membros, partes interessadas e peritos externos. A Comissão incentivará o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros e exigirá, para a revisão do RI, que estes forneçam dados estatísticos sobre a aplicação do Regulamento, nomeadamente os números relativos aos processos secundários e aos processos relativos a grupos de empresas.