



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 12 de dezembro de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2022/0408 (COD)**

**15896/22
ADD 3**

**JUSTCIV 168
ECOFIN 1316
COMPET 1020
JAI 1666
CODEC 1981
IA 220**

NOTA DE ENVIO

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 8 de dezembro de 2022

para: Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: SWD(2022) 396 final

Assunto: DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que
acompanha o documento Proposta de Diretiva que harmoniza certos
aspectos do direito

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 396 final.

Anexo: SWD(2022) 396 final

Bruxelas, 7.12.2022
SWD(2022) 396 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[...]

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva

que harmoniza certos aspetos do direito

{COM(2022) 702 final} - {SEC(2022) 434 final} - {SWD(2022) 395 final}

Necessidade de uma ação

Os processos de insolvência visam assegurar uma liquidação ou reestruturação ordenada de empresas em dificuldades financeiras e económicas. A UE já adotou legislação no domínio da insolvência. Todavia, a legislação da UE em vigor abrange apenas medidas de pré-insolvência e de perdão de dívidas (incluídas na recente Diretiva sobre reestruturação e insolvência) e regras sobre a lei aplicável em processos de insolvência transfronteiriços (estabelecidas no Regulamento relativo à insolvência). Consequentemente, o direito substantivo nacional em matéria de insolvência continua a ser muito diferente entre os Estados-Membros.

As grandes diferenças entre os regimes nacionais de insolvência constituem um obstáculo importante ao mercado único de capitais na UE. Colocam dificuldades aos investidores transfronteiras que necessitam de obter informações sobre 27 legislações em matéria de insolvência – e poder compará-las –, a fim de as ter em conta nas suas decisões de investimento (e de as refletir no custo do capital). Além disso, os regimes nacionais de insolvência continuam a diferir em termos de eficiência, nomeadamente no que diz respeito ao tempo necessário para liquidar uma empresa e ao valor que pode vir a ser recuperado. As fontes de dados analisadas na presente avaliação de impacto sugerem que os processos em alguns Estados-Membros sofrem muito mais de atrasos e produzem resultados consideravelmente menos eficientes do que nos Estados-Membros com o melhor desempenho na UE. Esta divergência está estreitamente ligada à reduzida previsibilidade dos resultados dos processos de insolvência, o que conduz a custos de informação e de aprendizagem mais elevados para os investidores e constitui um obstáculo significativo aos investimentos transfronteiras. Tal impede, em última análise, uma afetação eficiente do capital e dificulta o desenvolvimento da União dos Mercados de Capitais (UMC).

A presente iniciativa dá seguimento à ação n.º 11 do Plano de Ação para uma União dos Mercados de Capitais de 2020, no qual a Comissão se comprometeu a tornar o resultado do investimento transfronteiras mais previsível no que diz respeito aos processos de insolvência. Visa harmonizar aspetos específicos do direito substantivo em matéria de insolvência de empresas (não bancárias), a fim de tornar os regimes de insolvência mais eficientes e reduzir os custos de informação e aprendizagem para os credores transfronteiras resultantes da falta de harmonização. Visa igualmente facilitar a concorrência e os investimentos transfronteiras, salvaguardando simultaneamente o bom funcionamento do mercado único, conforme previsto no artigo 114.º do TFUE.

Os diferentes pontos de partida, tradições jurídicas e preferências políticas dos Estados-Membros implicam que as reformas executadas a nível nacional no domínio do direito substantivo em matéria de insolvência não são suscetíveis de conduzir a uma convergência suficiente, apesar de terem sido introduzidas algumas reformas nos últimos anos. Por conseguinte, é necessária uma ação a nível europeu para garantir a resolução do problema.

Soluções possíveis

Foram identificados dois pacotes de opções estratégicas com base no contributo de um grupo de peritos sobre a legislação em matéria de reestruturação e insolvência, num estudo específico e em pontos de vista das partes interessadas. Estas fontes de dados, bem como os dados do estudo comparativo realizado pela Autoridade Bancária Europeia em 2020 e os indicadores «Doing Business» do Banco Mundial, foram também utilizados para comparar as opções e avaliar os respetivos impactos. As duas opções consideradas são uma opção de harmonização específica (opção n.º 1) e uma opção de harmonização mais abrangente (opção n.º 2), ambas executadas por meio de uma diretiva. A opção de emitir apenas uma recomendação foi rejeitada por ser pouco provável que resolvesse o problema identificado.

As opções propostas visam as três dimensões fundamentais do direito da insolvência: i) a recuperação de ativos através da liquidação da massa insolvente, ii) a eficiência dos processos e iii) a distribuição previsível e justa do valor recuperado entre os credores. Abrangem, nomeadamente, questões relacionadas com ações de impugnação pauliana, a deteção de ativos, os deveres e a responsabilidade dos administradores, a venda de uma empresa como empresa em atividade («pre-pack»), o elemento de desencadeamento da insolvência, um regime especial de insolvência para micro e pequenas empresas, a graduação de créditos e as comissões de credores. A opção n.º 2 inclui todos os elementos abrangidos pela opção n.º 1, complementados por medidas mais ambiciosas nas três dimensões fundamentais acima mencionadas.

A análise avalia as opções em relação a três objetivos: i) permitir um valor de recuperação mais elevado, ii) conduzir a processos de insolvência mais céleres e iii) reduzir a insegurança jurídica e os custos de informação. A análise também pondera atentamente a sua coerência e a sua eficácia em termos de custos.

Impactos da opção preferida

Com base na comparação da eficácia e da eficiência, a opção n.º 1 (harmonização específica por meio de uma diretiva) é a opção preferida. A análise pormenorizada concluiu que uma harmonização mais abrangente (opção n.º 2) traria maiores benefícios no que diz respeito a dois dos três objetivos, mas também teria um custo mais elevado, nomeadamente em termos de eventuais incoerências com outros atos legislativos (no domínio do direito das coisas, do direito das sociedades, do direito do trabalho). A harmonização específica (opção n.º 1) proporcionaria benefícios comparáveis (aos da opção n.º 2), mas de uma forma mais eficaz em termos de custos.

Prevê-se que a opção preferida traga benefícios económicos significativos para os investidores (credores), as empresas, incluindo as PME, e, em geral, a economia na sua globalidade. Os credores beneficiarão, em especial, de uma esperada recuperação de valores mais elevados, bem como da redução dos custos de informação e aprendizagem. Os investidores de países terceiros usufruirão de vantagens semelhantes, o que faz com que seja mais atrativo investir na UE. As empresas em toda a UE beneficiarão de regimes de insolvência mais uniformes e menos insegurança jurídica sobre o que acontecerá em caso de insolvência. As micro e

pequenas empresas beneficiarão diretamente da criação de um regime especial de insolvência simplificado, que será mais proporcional às suas necessidades.

A avaliação qualitativa e quantitativa sugere que a harmonização específica poderia conduzir a reduções significativas dos custos e do período de recuperação. Prevê-se que tal aumente as taxas de recuperação em cerca de 1,5 pontos percentuais, o que, ao extrapolar estimativas empíricas em estudos económicos, pode conduzir a uma redução dos custos de financiamento de 1,5 pontos base e a um aumento das detenções de ativos em carteira transfronteiras de cerca de 1,5 pontos percentuais. Quando quantificados com base nos dados disponíveis e em pressupostos plausíveis, prevê-se que os benefícios diretos e indiretos ultrapassem 10 mil milhões de EUR por ano. Por outro lado, prevê-se que os custos totais sejam limitados (e, em grande medida, seriam imputáveis aos Estados-Membros). Prevê-se ainda alguns custos indiretos para as empresas, devido a uma maior responsabilidade dos administradores. A iniciativa pode também ter um efeito positivo, embora marginal, na digitalização, na transição para uma economia com impacto neutro no clima e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.