



Comissão Europeia



Direcção-Geral da Empresa

PROJECTO BEST SOBRE “REESTRUTURAÇÃO, FALÊNCIAS E NOVO ARRANQUE”

RELATÓRIO DE SÍNTESE

Setembro de 2003



Informação Jurídica

Este projecto foi realizado com a colaboração de peritos, nomeados pelas entidades nacionais competentes, no âmbito do Procedimento *Best* da responsabilidade da Direcção-Geral da Empresa da Comissão Europeia.

Embora o trabalho tenha sido efectuado sob a supervisão dos funcionários da Comissão, os pontos de vista expressos neste documento não representam necessariamente o parecer da Comissão Europeia.

A reprodução é autorizada, desde que seja feita menção da fonte.

Informações adicionais:

European Commission

Enterprise Directorate General

Unit B.1

B-1049 Brussels, Belgium

Fax: +32-2-29.66 27 8

E-mail: Entr-Business-Support@cec.eu.int

http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/index.htm

http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/index.htm

1 SÍNTESE

O grupo de peritos para “Reestruturação, falências e novo arranque” foi criado em 2002 para participar num processo de aferição de desempenhos presidido pela Comissão. Tendo sido de importância central para o projecto Best sobre “Reestruturação, falências e novo arranque”, o grupo reuniu peritos de 14 Estados-Membros, de 7 países candidatos e da Noruega.

Num conjunto de cinco reuniões, foram discutidas quatro áreas fundamentais:

- **Alerta precoce**
- **Sistema jurídico**
- **Novo arranque**
- **Atitudes sociais**

Os debates sobre a questão do alerta precoce incidiram na necessidade de existirem mecanismos de **alerta precoce** e na prevenção de falências. Em situações deste tipo, a superação das dificuldades pode depender do reconhecimento precoce da existência de dificuldades e da divulgação das informações pertinentes. A facilidade de acesso a apoio é também importante, pois é provável que uma empresa em dificuldades financeiras não disponha dos meios necessários para pagar serviços de consultoria (potencialmente onerosos).

É vital que existam procedimentos legais para a recuperação e a reestruturação. Os **sistemas jurídicos** devem prever a opção de reestruturação. Muitos procedimentos de recuperação são ineficazes, e as razões são várias, nomeadamente: falta de informação sobre a sua existência, elevados limiares de acesso, impacte potencialmente negativo da divulgação da decisão do tribunal para a empresa e, portanto, para a eficácia do processo, custo, nível de protecção excessivo de que certos grupos de credores podem beneficiar durante o processo, bem como a elevada especialização dos conhecimentos necessários e a eficiência administrativa dos tribunais competentes.

Os sistemas jurídicos podem, em certa medida, dissuadir de facto um **novo arranque**. Os empresários que passam por processos de falência aprendem, normalmente, com os erros cometidos e podem vir a ser mais bem sucedidos no futuro¹. A possibilidade de manter uma empresa ou de criar uma nova empresa é afectada quer pelas consequências gerais de uma falência, quer pelas inibições e restrições impostas a quem é objecto de um processo de falência. Actualmente, não é estabelecida qualquer distinção entre aqueles cuja falência se deve a motivos que não lhes são imputáveis e os que são responsáveis pela sua própria falência, e, em termos de tratamento, pouca atenção é prestada aos factos específicos de cada caso. Se cada indivíduo for tratado de forma justa e adequada, os devedores não fraudulentos não serão estigmatizados através da sua equiparação aos devedores fraudulentos.

¹ Segundo uma análise do Boston Consulting Group apresentada no seminário organizado pela Comissão Europeia em conjunto com o Ministério dos Assuntos Económicos neerlandês, em Noordwijk, Países Baixos (10 e 11 de Maio de 2001), os empresários que fracassam aprendem com os seus erros e são mais bem sucedidos no futuro.

Por último, mas não menos importante, o grupo de peritos procurou identificar nos seus debates formas de modificar **atitudes sociais** negativas em relação à falência das empresas. A legislação em matéria de falências pode influenciar as opiniões da sociedade sobre a falência e evitar a estigmatização. Em princípio, os meios financeiros e empresariais não associam um estigma tão forte à falência de uma empresa como os consumidores e a comunidade em geral.

2 ALGUNS ANTECEDENTES

2.1 *Antecedentes gerais*

Em 2000, o **Conselho Europeu de Lisboa** estabeleceu como objectivo para a Europa tornar-se “a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo” até 2010. Foi atribuído à Comissão um mandato no sentido de agir com base num método aberto de coordenação, destinado a ajudar os Estados-Membros a formularem as suas próprias políticas.

A **Carta Europeia das Pequenas Empresas** aprovada no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em Junho de 2000, considera que “um certo grau de insucesso é consentâneo com a iniciativa responsável e faz parte dos riscos a assumir, devendo ser encarado sobretudo como uma oportunidade de aprender” e pede uma avaliação das leis nacionais em matéria de falências à luz das boas práticas.

A Direcção-Geral da Empresa (DG) concebeu uma metodologia denominada **Procedimento BEST**, que se baseia no método aberto de coordenação acima referido. Ela consiste em realizar exercícios de aferição de desempenho (*benchmarking*) sobre questões identificadas como sendo essenciais para alcançar o objectivo de Lisboa e prevê a definição de indicadores de desempenho, critérios de aferição e objectivos operacionais tendo em vista melhorias. O projecto “**Reestruturação, falências e novo arranque**” foi um dos projectos lançados em 2002 no âmbito do Procedimento BEST.

2.2 *Antecedentes específicos*

Em 2001, a Comissão organizou, em Noordwijk, Países Baixos, em conjunto com o Ministério dos Assuntos Económicos neerlandês, um **seminário sobre falências de empresas** para proporcionar o intercâmbio de informação sobre boas práticas e identificar as questões fundamentais a aprofundar. Esta iniciativa permitiu extrair algumas conclusões iniciais apresentadas num breve relatório sobre o seminário e resumidas num folheto intitulado “Did you know that” (“Sabia que?”). A **brochura “Helping businesses overcome financial difficulties”** (“Ajudar as empresas a superarem dificuldades financeiras”) contém uma selecção de exemplos de boas práticas apresentados no seminário de Noordwijk.

A Comissão Europeia lançou o **estudo “Bankruptcy and a fresh start: stigma on failure and legal consequences of bankruptcy”** (“Falência e novo arranque: o estigma da falência e as suas consequências jurídicas”) para recolher dados sobre as consequências jurídicas e sociais do fracasso das empresas. Este estudo proporcionou um primeiro conjunto de indicadores de desempenho com base nos quais o grupo de peritos seleccionou indicadores e critérios de aferição definitivos. Contém, também,

uma análise comparativa dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros da UE e dos Estados Unidos, a fim de ajudar a definir os elementos operacionais necessários para alcançar o nível de desempenho preconizado pelos critérios de aferição e identificar exemplos de boas práticas.

3 CONCLUSÕES POLÍTICAS

Na sequência do exercício de aferição, o grupo de peritos apresentou as seguintes recomendações:

3.1 *Alerta precoce*

3.1.1 Reconhecimento precoce: papel do apoio externo

Os empresários têm, por vezes, dificuldade em admitir que a *sua* empresa se encontra em dificuldades financeiras. O apoio externo (por parte de contabilistas, das autoridades, dos bancos, etc.) nessa altura é decisivo. Este **apoio externo** ajudará a empresa a analisar a situação mais objectivamente e permitirá promover acções apropriadas ainda numa fase precoce.

É certo que seria útil para todas as partes haver uma **definição** jurídica daquilo que se entende por “estar em dificuldades”. Tal definição poderia enunciar os casos em que se considera que uma empresa se encontra “em dificuldades” ou especificar a informação técnica (isto é, *os elementos contabilísticos ou financeiros*) a ter em conta na avaliação da situação de uma empresa.

Relativamente aos devedores que têm **dúvidas** razoáveis quanto à possibilidade de conseguirem continuar a pagar as suas dívidas, recomenda-se vivamente que recorram o mais depressa possível a um consultor externo. Um outro instrumento útil seria uma lista de indicadores de alerta. Esta informação deveria ser livre e amplamente divulgada entre os empresários.

3.1.2 Informação: saídas possíveis

O apoio **oportuno** também deverá fornecer ao devedor informação suficiente para que este compreenda claramente as várias opções que se lhe oferecem.

Já **informados**, os empresários poderão tomar as providências necessárias mais cedo. As autoridades nacionais devem proporcionar aos empresários um sistema que lhes permita obter apoio, bem como introduzir programas destinados a promover a reorganização através de uma câmara de comércio, um registo comercial, ou um organismo semelhante. É igualmente aconselhável dar aos empresários e às empresas a possibilidade de obterem, junto dos tribunais e de outros registos, informação que lhes permita identificar e ajudar as empresas em dificuldades.

3.1.3 Ferramentas de informação internas. Registos

Para além de constituírem um meio de controlo externo da empresa, a contabilidade e outras **ferramentas de informação** devem fornecer elementos sobre a situação

financeira da própria empresa. A legislação sobre esta matéria deve promover informação que acrescente valor à informação existente. Além disso, as ferramentas de informação devem ser fáceis de utilizar para não sobrecarregarem os empresários com novas obrigações.

Devem ser eliminados os obstáculos ao livre acesso à informação dos registos públicos.

3.1.4 Cursos de formação

Deve ser disponibilizada formação **específica** não só para empresários em fase de arranque, mas também para os consultores externos que dão apoio aos empresários (revisores de contas, contabilistas, consultores, etc.). Considera-se desejável que os consultores externos mantenham actualizados os seus conhecimentos neste domínio e que sejam regulamentados quando necessário.

Os empresários em fase de arranque poderão necessitar de orientações para criar e gerir uma empresa. É necessário que haja formação e desenvolvimento durante toda a **vida** de uma empresa. Estes cursos serão um meio de encorajar os empresários a avaliarem periodicamente a situação financeira das suas empresas.

Os cursos de formação serão mais atraentes se estiverem associados a benefícios.

3.2 *Sistema jurídico*

3.2.1 Gestores de crise

Uma solução poderá ser promover a intervenção de gestores de crises, mandatários *ad hoc*, ou outros peritos qualificados, especializados na ajuda a empresas em dificuldades. A sua intervenção permitirá proteger não só os interesses dos **credores**, mas também os direitos do **empresário**. A lei poderá determinar quem deve pagar os honorários destes especialistas. Haverá vantagem em que o seu trabalho seja confidencial, de modo a reduzir o estigma inerente a situações deste tipo, mas é preciso encontrar uma solução equilibrada a fim de que a transparência seja igualmente assegurada.

3.2.2 As empresas devem ser encorajadas em tempo oportuno

Uma acção oportuna poderá aumentar consideravelmente as probabilidades de salvar uma empresa que se encontre em dificuldades financeiras. A lei deve, portanto, incentivar os devedores a **iniciarem** um processo de falência se houver motivos razoáveis para preverem que não poderão continuar a pagar as suas dívidas. Os devedores que o fizerem poderão beneficiar de incentivos (menos sanções, maior facilidade de regularização, etc.) como forma de incentivo para agirem mais cedo.

3.2.3 Simplificação dos processos existentes

Os processos de falência são, por vezes, muito complexos, sendo normalmente necessário recorrer a apoio externo especializado para orientar as empresas para o processo e durante o mesmo. Para que estes processos se tornem mais eficazes e mais comuns, devem tornar-se **mais simples e mais céleres**; e é igualmente necessária

celeridade para salvaguardar o valor dos activos da empresa durante o processo de liquidação.

3.2.4 Acesso a procedimentos de reestruturação

Alguns Estados-Membros poderiam reduzir os limiares estabelecidos para o **início** de processos de reestruturação. O estado de insolvência e a possibilidade de reestruturação deveriam bastar, o que poderia tornar os processos mais acessíveis. A previsibilidade na legislação em matéria de falências contribui para que haja maior interesse em chegar a um acordo.

No entanto, a reestruturação nem sempre é **viável**. Surgem novas empresas enquanto outras existentes no mercado desaparecem. As empresas que não são viáveis devem ser liquidadas o mais rapidamente possível e de forma organizada, tendo em conta os interesses de todos os credores.

3.2.5 Custos

A simplificação dos processos de recuperação permitiria reduzir o seu **custo**. Os custos são por vezes um obstáculo ao início de um processo.

3.2.6 Controlo da informação a revelar

Durante o processo de reorganização, um devedor tem de prestar muita informação (por exemplo, sobre o plano de recuperação). O controlo desta informação por uma **terceira parte neutral** designada pelo tribunal ou aprovada pelos credores e com conhecimentos especializados no domínio em causa poderá aumentar a confiança dos credores no seu devedor. Esta terceira parte neutral poderá ser um dos “terceiros” referido nos procedimentos, de modo a não agravar o custo desses procedimentos.

3.2.7 Secções dos tribunais especializadas em falências

Todos os casos de falência devem ser atribuídos a secções **especializadas** em falências num número restrito de tribunais de primeira e segunda instâncias, em vez de todos os tribunais terem a incumbência de apreciarem questões relativas à legislação de falências. O tribunal de falências deve ser presidido por juízes especializados na matéria.

3.2.8 Grau de protecção contra credores durante os processos

Os processos de reestruturação podem terminar com um acordo final em que todos os credores devem ser tratados por igual; os interesses a prevalecer devem ser os da conservação dos postos de trabalho do pessoal necessário e manter a empresa acima da linha de água. Por outro lado, os mesmos interesses poderão justificar a suspensão da realização de algumas acções e do cumprimento de algumas obrigações durante um determinado período.

Por outro lado, a existência ou não de garantias deve ser sempre pertinente em processos de **liquidação**.

3.3 *Novo arranque*

3.3.1 Campanha de promoção de novos arranques

Os empresários em dificuldades são manifestamente estigmatizados (concretamente, pela comunidade em geral), assim como os que declararam falência. Por conseguinte, é necessário realizar uma **campanha** na Europa para mostrar os benefícios de um novo arranque e de um novo espírito empresarial. Nos países latinos, o termo “falência” (“*faillite*”, “*fallimento*”, “*quiebra*”, etc.) tem conotações negativas.

3.3.2 Reduzir os efeitos estigmatizantes da falência: distinção entre devedores honestos e desonestos

Deve estabelecer-se uma **distinção** clara entre as medidas aplicáveis a falências não fraudulentas e as aplicáveis a casos de falências fraudulentas. Criando esta distinção, a atitude de terceiros em relação ao devedor pode ser melhorada. Deste modo, os devedores honestos não serão estigmatizados através da sua equiparação aos devedores desonestos.

3.3.3 Reduzir os efeitos estigmatizantes da falência: restrições, inibições ou proibições

Alguns legisladores criam efeitos estigmatizantes preconizando várias restrições, inibições ou proibições automáticas para os devedores. As medidas deste tipo tornaram-se em muitos casos obsoletas e são **desnecessárias**, prejudicando a imagem de um empresário honesto cuja falência se deveu, por exemplo, a uma crise económica ou a uma doença. As medidas e/ou legislação inadequadas têm normalmente efeitos estigmatizantes.

3.3.4 Quitação precoce de devedores não fraudulentos

A quitação precoce das dívidas remanescentes é crucial para promover **novos arranques** e nova actividade empresarial. Uma vez que implica, em certa medida, um tratamento *discricionário*, a quitação deve obedecer a determinados **critérios** (por exemplo, um acordo de credores, prevendo a possibilidade de pagamento de parte das dívidas, a análise da conduta do devedor ou a sua cooperação com a pessoa mandatada pela autoridade pública, e divulgação plena dos activos e passivos). A quitação poderá ser excluída para certas dívidas, conforme a legislação nacional estipular².

Todavia, aos devedores fraudulentos deve ser aplicada legislação mais severa e restritiva.

3.4 *Estigma*

3.4.1 Divulgação da decisão do tribunal declarando o devedor “desculpável”

Quando o organismo ou tribunal competente declarar que a falência do devedor é “desculpável”, essa informação deve ser divulgada livre e publicamente. Mesmo que a decisão de iniciar um processo de falência seja retirada, por exemplo, do sítio Internet

² As medidas devem ser conformes às normas comunitárias em matéria de auxílios estatais.

em que essa informação foi anteriormente apresentada, permanecerão sempre vestígios (por exemplo, versões impressas da página em causa). É, pois, importante **publicitar ou anunciar** a decisão declarando desculpável a falência do devedor e reconhecer, deste modo, a sua inocência e a inexistência de um caso grave de má gestão.

3.4.2 Conhecimento geral sobre falências/insolvências

O **grande público** tem poucos conhecimentos sobre a falência e as suas consequências, ao passo que as **comunidades empresarial e financeira** têm um conhecimento mais profundo desses conceitos.

A criação de programas informativos e educativos sobre falências/insolvências pode ajudar a reduzir o estigma que rodeia a falência de empresas. A comunicação social deve tomar consciência dos danos que a utilização incorrecta de informações sobre falências pode causar à economia.

3.4.3 Como proceder em relação a empresas em dificuldades financeiras

Constatamos que uma empresa que se encontra em dificuldades financeiras depara normalmente com resistência por parte das empresas suas parceiras, financiadores, credores (que geralmente exigem garantias) e do público em geral (que prefere comprar a outra empresa) ao prosseguirem a sua actividade. No entanto, o apoio constante de empresas parceiras, financiadores, credores e consumidores é essencial para uma empresa conseguir evitar a falência³.

Por conseguinte, é crucial examinar formas de obter o apoio de todas as partes interessadas. Se a falência se produzir, deve assegurar-se a participação dessas partes ou os seus interesses devem ser **acautelados** durante o processo, porque, se não participarem ou não estiverem informadas, é improvável que proporcionem apoio.

3.4.4 Promoção de novos arranques

As autoridades nacionais devem promover o novo arranque de empresas que fracassaram anteriormente, permitindo que iniciem novas actividades e **habilitando-as** a fazê-lo sem as inibir através de restrições. De um modo geral, os empresários que passaram por processos de falência **aprendem** efectivamente com os seus erros e são mais bem sucedidos no futuro. Algumas análises⁴ apresentam provas de carácter económico de que a renovação empresarial conduz ao crescimento em termos do PIB (produto interno bruto), do emprego e da produtividade. Por conseguinte, encorajar empresários falidos a reiniciarem uma nova actividade contribuirá de forma positiva para o desenvolvimento económico.

³ As medidas devem ser conformes às normas comunitárias em matéria de auxílios estatais.

⁴ Por exemplo, a análise do Boston Consulting Group apresentada pelo Dr. Mei-Pochtler no seminário organizado pela Comissão Europeia em conjunto com o Ministério dos Assuntos Económicos neerlandês, em Noordwijk, Países Baixos (10 e 11 de Maio de 2001).