



Council of the  
European Union

Brussels, 8 March 2017  
(OR. en, pt)

7116/17

---

---

**Interinstitutional File:**  
2016/0359 (COD)

---

---

JUSTCIV 46  
EJUSTICE 23  
ECOFIN 186  
COMPET 166  
EMPL 133  
SOC 176  
INST 100  
PARLNAT 68  
CODEC 347

#### COVER NOTE

---

From: The Portuguese Parliament  
date of receipt: 7 March 2017  
To: Donald Tusk, President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on preventive restructuring frameworks, second chance and measures to increase the efficiency of restructuring, insolvency and discharge procedures and amending Directive 2012/30/EU  
[doc. 14875/16 JUSTCIV 310 EJUSTICE 191 ECOFIN 1120 COMPET 617 EMPL 500 SOC 823 CODEC 1744 - COM(2016) 723 final]  
- Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached a copy of the above-mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160723.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

### **COM(2016)723**

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE

---

1



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE [COM(2016)723]

A presente iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, Comissão competente em razão da matéria, e atento o seu objeto, para que esta procedesse à sua análise.

Entendeu a mesma Comissão que não havia fundamentação pertinente que justificasse a sua pronúncia.

No entanto a deputada relatora do presente parecer entende que a matéria é importante e relevante merecendo a análise que a seguir se apresenta.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos quadros jurídicos em matéria de reestruturação preventiva, à concessão de uma segunda oportunidade e às medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos de reestruturação, insolvência e quitação, e que altera a Diretiva 2012/30/UE.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

2 – A presente iniciativa tem por objetivo eliminar os obstáculos ao exercício de liberdades fundamentais como a livre circulação de capitais e a liberdade de estabelecimento, resultantes das diferenças entre as legislações e processos nacionais em matéria de reestruturação preventiva, insolvência e concessão de uma segunda oportunidade.

3 – Neste contexto, importa referir que existem diferenças entre os Estados-Membros no que respeita ao leque de processos disponíveis para que os devedores com dificuldades financeiras possam reestruturar as suas empresas.

Certos Estados-Membros têm uma gama limitada de processos, o que significa que as empresas só têm condições para se reestruturar numa fase relativamente tardia, no âmbito de processos de insolvência. Noutros, a reestruturação é possível numa fase precoce, mas os processos existentes não são tão eficazes quanto poderiam ser ou são muito formais, limitando, nomeadamente, a realização de processos extrajudiciais. De igual modo, as normas nacionais que dão uma segunda oportunidade aos empresários, designadamente concedendo-lhes o perdão das dívidas contraídas no exercício da sua atividade, variam consoante os Estados-Membros no tocante à duração do período de suspensão e às condições de concessão da quitação.

4 – Deste modo, é mencionado que em muitos Estados-Membros, o processo de falência prolonga-se por demasiado tempo. A ineficiência dos quadros jurídicos em matéria de concessão de uma segunda oportunidade faz com que os empresários tenham de se deslocar para outras jurisdições para poderem ter um novo começo após um período de tempo razoável, com custos adicionais consideráveis tanto para credores como para os próprios devedores.

5 – Assim, a morosidade dos processos de reestruturação, de insolvência e de quitação da dívida contribui de forma significativa para as baixas taxas de recuperação de créditos e dissuade os investidores de fazerem negócio em jurisdições em que tal morosidade seja um risco.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

6 – É, igualmente, indicado que todas estas diferenças se traduzem em custos adicionais a suportar pelos investidores para avaliar os riscos dos devedores com dificuldades financeiras em um ou mais Estados-Membros, bem como no aumento dos custos de reestruturação de empresas que tenham estabelecimentos, credores ou ativos noutros Estados-Membros, sobretudo quando se trata de reestruturar grupos empresariais internacionais.

Muitos investidores mencionam a incerteza quanto às regras em matéria de insolvência ou o risco de processos de insolvência morosos ou complexos noutro país como a principal razão para não investirem ou não estabelecerem relações económicas com congéneres fora do seu próprio país.

7 – Por conseguinte, estas diferenças dão origem a condições desiguais de acesso ao crédito e a diferentes taxas de recuperação de créditos nos Estados-Membros.

Deste modo, é fundamental um maior grau de harmonização legislativa no domínio da reestruturação, da insolvência e da concessão de uma segunda oportunidade para assegurar o bom funcionamento do mercado único em geral e uma União dos Mercados de Capitais funcional em particular.

8 – Importa, pois, suprimir os custos adicionais de avaliação de riscos e de execução transfronteiriça que impendem sobre os credores de empresários sobre-endividados que se deslocalizam para outro Estado-Membro para obter uma segunda oportunidade num prazo bastante mais curto, assim como os custos adicionais dos empresários que necessitam de se deslocalizar para outro Estado-Membro para poderem beneficiar de uma segunda oportunidade.

Além disso, os obstáculos criados por decisões de inibição com uma vigência prolongada associadas ao sobre-endividamento dos empresários suprimem o empreendedorismo.

9 – É, ainda, mencionado que os obstáculos ao exercício das liberdades fundamentais não se confinam a situações transfronteiriças.

Num mercado único cada vez mais interligado, no qual mercadorias, serviços, capitais e trabalhadores devem poder circular livremente, e com uma dimensão digital cada vez mais vincada, são muito poucas as empresas estritamente nacionais se



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

considerarmos todos os elementos pertinentes, tais como a clientela, o âmbito de atividade e a sua base de capital e de investimento.

Mesmo as insolvências a nível exclusivamente nacional podem ter impacto no funcionamento do mercado único através do denominado efeito de dominó, no qual a insolvência de uma empresa pode desencadear outras insolvências na cadeia de abastecimento.

10 – A supressão dos obstáculos a uma reestruturação eficaz das empresas viáveis com dificuldades financeiras contribui para minimizar as perdas de postos de trabalho e os prejuízos dos credores na cadeia de abastecimento, e, deste modo, traz benefícios para a economia em geral.

Facilitar a concessão de uma segunda oportunidade aos empresários evita a sua exclusão do mercado de trabalho e permite-lhes reiniciar a atividade empresarial.

11 – A presente iniciativa refere, ainda, que mais especificamente, as pequenas e médias empresas devem beneficiar de uma abordagem mais coerente ao nível da União, uma vez que não dispõem dos recursos necessários para acomodar custos de reestruturação elevados e tirar partido dos processos de reestruturação mais eficientes em certos Estados-Membros.

12 – Por último, e para concluir, sublinha-se que a presente iniciativa define objetivos comuns, sob a forma de princípios ou, se necessário, regras específicas pormenorizadas. Ao mesmo tempo que visa alcançar a necessária coerência dos quadros jurídicos vigentes na UE, a presente iniciativa, confere aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para estes atingirem os objetivos definidos aplicando os princípios e as regras específicas de forma compatível com os seus contextos nacionais.

A presente iniciativa pretende, pois, estabelecer um quadro comum ao nível da UE que garanta processos de reestruturação e concessão de uma segunda oportunidade eficientes e eficazes, tanto a nível nacional como a nível transfronteiriço.

Acima de tudo, a presente iniciativa visa reforçar a cultura de recuperação das empresas na UE.

5



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

**a) Da Base Jurídica**

Artigo 53º (Capítulo 2 – O direito ao Estabelecimento - do Título IV – A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais) Artigo 114º (aproximação das legislações) ambos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

**b) Do Princípio da Subsidiariedade**

Atendendo a que os objetivos da presente iniciativa não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros a título individual, porquanto as diferenças entre os quadros nacionais em matéria de reestruturação e insolvência continuariam a levantar obstáculos à livre circulação de capitais e à liberdade de estabelecimento, mas podem ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia.

Por conseguinte, é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar aqueles objetivos, uma vez que os meios utilizados serão adaptados à consecução do objetivo de garantir o bom funcionamento do mercado único. O futuro instrumento da UE deve fixar objetivos comuns e regras gerais, dando aos Estados-Membros liberdade para determinar a forma de alcançar tais objetivos.

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A presente iniciativa assume particular relevância num contexto em que se inicia a recuperação da grave crise económica que atravessou a Europa e o mundo. A insolvência de empresas viáveis que se encontrem em situação de dificuldades financeiras conduz à perda de milhões de empregos e à acumulação de créditos irrecuperáveis, que poderiam ser evitadas ou substancialmente reduzidas com

6



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

processos de reestruturação atempada. A crescente natureza transfronteiriça da atividade das empresas, ainda mais quando inseridas num mercado único, impõe que se avance no sentido de harmonizar, tanto quanto possível, os quadros jurídicos em matéria de reestruturação, insolvência e concessão de uma segunda oportunidade. Sendo certo que se reconhece que a imensa diversidade de enquadramentos jurídicos e institucionais não permite uma verdadeira harmonização em toda a União Europeia, até pelas implicações que tal teria em todo o ordenamento jurídico dos Estados-Membros incluindo no domínio das relações laborais e de segurança social, avança-se no sentido de promover a adoção de regras comuns que tornem essas diferenças menos prejudiciais ao crescimento e ao desenvolvimento económico e social dos vários Estados-Membros e da UE como um todo.

Esta iniciativa insere-se no objetivo mais vasto de completar a UEM. É parte integrante do Plano de Ação para a Criação da União dos Mercados de Capitais, faz parte do roteiro para a conclusão da União Bancária, promove a redução do crédito malparado existente e contribui para reduzir os seus níveis futuros.

Os efeitos positivos esperados, em matéria de criação e preservação de emprego, estabilidade financeira, crescimento económico, investimento e inovação, levam a concluir pela importância desta iniciativa e pela conveniência da sua sinalização, mesmo na ausência de parecer emitido pela comissão competente em razão da matéria.

#### **PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

- 1 - A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
- 2 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Palácio de S. Bento, 7 de março de 2017

**O Deputado Autor do Parecer**

**(Maria Luis Albuquerque)**

**A Presidente da Comissão**

**(Regina Bastos)**