

Resolução do Conselho de Ministros 100/96, de 4 de Julho - I Série-B

Aprova o quadro de acção para recuperação de empresas em situação financeira difícil. Resolução do Conselho de Ministros 100/96, de 4 de Julho - I Série-B

A existência de um conjunto de empresas com dificuldades económicas e financeiras, resultantes do agravamento das pressões competitivas nos mercados e da recessão económica vivida em Portugal no período de 1991-1994, motiva a adopção de um quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil, em consonância com o previsto no Programa do Governo.

Este quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil é orientado para o desenvolvimento e consolidação de estruturas empresariais competitivas, as quais permitam garantir a manutenção de empregos duradouros e adequadamente remunerados. Trata-se, assim, no quadro da intervenção reguladora do Estado, de favorecer e dinamizar saídas credíveis de base empresarial para as empresas que, em situação financeira difícil, possuam capacidades inegáveis de viabilização, num quadro de actuação concertado dos vários agentes económicos envolvidos. O quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil baseia-se, deste modo, numa lógica fundamental de partilha de responsabilidades na recuperação das empresas, num quadro claro de reforço dos mecanismos de mercado, de modo a tornar eficiente os processos de viabilização ou de saída do mercado das empresas em situação difícil.

Por outro lado, o quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil assume e integra mecanismos de intervenção que visam assegurar, no conjunto do espaço nacional, a coesão do tecido económico e produtivo, estando particularmente atento aos problemas decorrentes de especializações produtivas locais centradas na mono-indústria e ou na mono-empresa, de modo a garantir, também neste domínio, como prevê o Programa do Governo, um equilíbrio entre competitividade e solidariedade.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 202º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu:

1 - Aprovar o quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil, incluindo o respectivo modelo de execução, que envolve, pela sua diversidade e complexidade, acções a consagrar desde já, uma revisão alargada dos vários instrumentos jurídicos nele referidos e a consagração de medidas de política, incluindo o respectivo desenvolvimento temporal, nos termos do texto anexo.

2 - Criar o Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas, para acompanhamento e coordenação das intervenções previstas no nº 1.

3 - O Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas será composto por um representante do:

- a) Ministério da Economia, que assegurará a presidência;
- b) Ministério das Finanças;
- c) Ministério da Justiça;
- d) Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- e) Ministério para a Qualificação e o Emprego;
- f) Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

4 - O Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas funcionará na dependência operativa do Gabinete do Ministro da Economia e será dotado dos meios operacionais e financeiros necessários para o adequado cumprimento da sua missão, traduzidos num reforço orçamental em 1996 através da dotação previsional.

Presidência do Conselho de Ministros, 16 de Maio de 1996. - O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

Quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil

I - Diagnóstico

1 - O surgimento de um conjunto restrito, mas ainda significativo, de empresas em situação difícil resulta, no essencial, do agravamento das pressões concorrenciais nos mercados para empresas com menor capacidade competitiva (muitas delas mantendo uma insustentável aposta na aparente «vantagem» dos baixos salários associados a baixas qualificações do trabalho) e ou insuficiente capacidade financeira (muitas delas construídas e mantidas sem adequadas estruturas de financiamento e sujeitas a lógicas de não reinvestimento e, até, de descapitalização).

2 - A recessão económica vivida em Portugal no período de 1991-1994 (Portugal foi não só a economia europeia mais atingida pela crise conjuntural como a que evidenciou maiores dificuldades de recuperação) revela com grande nitidez que não estamos perante um simples problema de natureza conjuntural, solucionável com um simples relançamento do mesmo tipo de crescimento, mas, ao contrário, perante um problema bem mais complexo, exigindo um autêntico ajustamento estrutural nos factores competitivos do nosso tecido empresarial, e mesmo para um número significativo de empresas, uma reconversão global na capacidade de gestão e na estrutura financeira com vista à sua viabilização.

3 - O agravamento das dificuldades neste último grupo de empresas tem-se traduzido, para muitas delas, na formação de verdadeiros «círculos viciosos» (atrasos nos pagamentos a fornecedores, redução do fundo de maneiio, incumprimento de obrigações perante a segurança social, o Fisco, os trabalhadores e o sistema financeiro, pressão crescente dos credores com execução de garantias reais), que conduzem à entrada em processos especiais de recuperação de empresas e falência (Decreto-Lei nº 132/93), em situação quase irrecuperável. O ritmo de evolução do fenómeno fala por si: 382 novos processos em 1991, 524 em 1992, 727 em 1993, 819 em 1994 e 1064 em 1995.

4 - Esta situação foi artificialmente gerida no passado com recurso a um sistemático desvirtuamento dos instrumentos de política económica, nomeadamente com a limitação da eficácia das iniciativas de capital de risco e de formação profissional, através da afectação de recursos para a assistência financeira ad hoc.

A evolução das dívidas à segurança social (atingindo já mais de 425 milhões de contos, destacando-se 518 «grandes devedores», isto é, empresas com dívidas superiores a 100 000 contos, que, por si só, são responsáveis por 140 milhões de contos) e ao Fisco (atingindo mais de 660 milhões de contos, destacando-se o peso do IVA, que, por si só, representa 55% do total) permite evidenciar com clareza que a permissividade perante os incumprimentos fiscais constituiu o principal - e perverso - «sistema de incentivos» à economia portuguesa, ultrapassando seguramente, de 1992 a 1995, 120 milhões de contos por ano, estimulando formas de concorrência desleal, reduzindo os recursos mobilizáveis para os aspectos sociais e para as empresas com iniciativas credíveis de reestruturação e minando a confiança dos agentes económicos cumpridores das regras básicas de uma moderna economia de mercado sujeita a formas eficientes de regularão.

5 - As características da política económica adoptada na 1ª metade da presente década contribuíram igualmente para o agravamento da situação, induzindo, através de subsídios pouco selectivos, investimentos limitados (mera aquisição de novos equipamentos), financiados parcialmente com endividamento de curto prazo, sem possibilidade de posterior consolidação, seja pela evolução da conjuntura europeia (redução do ritmo de crescimento e taxas de juro mais elevadas em 1991-1993 induzidos pela reunificação alemã), seja pela inconsistente política cambial seguida no período de 1990-1993 (cerca de 5% de revalorização nominal e de 20% de revalorização real do escudo) em apoio a uma opção de redução da inflação à custa da produção nacional e do emprego substituídos por importações. Em conclusão:

Diminuiu a rendibilidade económica das empresas (nova pressão concorrencial resultante da abertura dos mercados, diminuição das margens, aumento dos custos, em termos internacionais, pela valorização real do escudo, debilidade estratégica no plano competitivo);

Agravou-se a sua debilidade financeira (aumento do peso dos encargos financeiros, insuficiência de capitais próprios, reforço do endividamento de curto prazo).

6 - O sistema financeiro adoptou, ao longo deste período, um comportamento que, procurando

acautelar os respectivos interesses imediatos numa lógica de racional desenvolvimento de novos segmentos de mercado, contribuiu para acumular os efeitos destas políticas desajustadas, seja através da estagnação, em termos reais, do volume de crédito concedido às empresas privadas do sector produtivo, seja canalizando para o «capital de risco» público alguns casos de crédito mal parado, seja repercutindo nas empresas em situação difícil um apreciável «prémio de risco» («racionamento» do crédito, taxas de juro mais elevadas, pesadas garantias reais e formas rigorosas de acompanhamento da gestão).

7 - As empresas em situação fragilizada ou difícil, independentemente das razões económicas e de mercado que a determinam ou podem determinar, não dispõem da existência de um quadro jurídico-administrativo e operacional de natureza global de enquadramento da situação para uma resposta eficaz e atempada.

O Estado é, assim, confrontado com situações em que a degradação já atingiu limites irreversíveis ou próximos deles, tomando posição como credor em processos de recuperação enquadrados e conduzidos de forma absolutamente casuística, não existindo nenhuma obrigatoriedade, efectivamente responsabilizadora e penalizante, que force os responsáveis das empresas atingidas a declararem, tempestivamente, o início da verdadeira degradação da situação económico-financeira, a requererem providências adequadas de recuperação ou a solicitarem a falência (existindo, ao contrário, um clima de clara facilidade para os infractores).

Os departamentos e órgãos jurisdicionais de política fiscal que têm a seu cargo a cobrança coerciva das dívidas fiscais ou equiparadas encontram-se, face ao número exageradíssimo e anormal de processos (só entre o final de 1991 e o final de 1995 foram instaurados mais de 3 milhões de processos de execução fiscal, a que corresponde uma dívida global que ronda os 1600 milhões de contos), sujeitos a uma asfixia paralisante.

A existência de legislação de recuperação de empresas, que corre através dos tribunais comuns, sem competência especializada, pouco operacional nas alternativas para a viabilização, agravada pela rigidez da indisponibilidade dos créditos fiscais e a pouca maleabilidade da regularização das dívidas à segurança social, em processos complexos e extremamente morosos, contribuiu também para que todo este quadro se configure como um muito lento e arrastado caminho para falências, que, em muitos casos, poderiam ser evitadas.

8 - A mudança política operada com a eleição de um novo Governo gerou, no terreno da situação económico-social fortes expectativas, o que se compreende até pelo progressivo avolumar de dificuldades ao longo de toda a 1ª metade dos anos 90. A utilização das dificuldades de empresas muito fragilizadas como elementos de luta política (e não como verdadeiros problemas económico-sociais) e de fácil cobertura pela comunicação social tende a reproduzir a continuação de formas de convergência implícita entre interesses e organizações bem diferentes, a quem continua a convir o arrastamento deste tipo de situações.

Contribui-se, assim, para uma imagem degradada e distorcida da situação da economia portuguesa que não pode ser aceite, sem prejuízo da plena valorização da dimensão dos problemas sociais e humanos existentes, sobretudo num momento em que, justamente para lhes fazer face adequadamente, necessitamos da afirmação sustentada de um genuíno clima de confiança motivador de um elevado ritmo de investimento.

II - Objectivos e motivações

9 - A situação diagnosticado exige uma resposta sistemática, e não casuística, baseada em respostas credíveis de base empresarial sustentáveis em mercados abertos e competitivos, e não em soluções artificiais suportadas por meras intervenções públicas administrativas e discricionárias, em atitudes disciplinadoras da estabilidade económica e das regras da concorrência, e não em comportamentos permissivos a incumprimentos inadmissíveis e formas de concorrência desleal, e, finalmente, em soluções portadoras de processos de regeneração social e profissional, atendendo às expectativas dos trabalhadores e das comunidades menos favorecidos, e não de processos de arrastamento e insegurança sem viabilidade.

10 - A estratégia adoptada para a recuperação das empresas em situação difícil, elaborada com base num extenso diagnóstico da realidade concreta, que implicou uma ampla cooperação interministerial, baseia-se numa partilha de responsabilidades, suportada com clareza num esforço de restabelecimento das regras fundamentais de uma moderna economia de mercado regulada

eficientemente em favor da coesão social e visando a operacionalização de medidas estruturais que permitam:

- a) O alargamento da base empresarial de aplicação dos sistemas de incentivos ao investimento e modernização, sem prejuízo do reforço da selectividade e concentração de incentivos, permitindo em especial às PME com dinamismo e potencial acederem a estes sistemas através de operações prévias de reengenharia financeira que lhes permitam alcançar as condições de acesso;
- b) A existência de mecanismos efectivos de inversão da lógica de «círculo vicioso» que caracteriza hoje as empresas que, embora viáveis, sofrem uma degradação financeira acelerada pela penalização do prémio de risco adicional suportado na contratação dos respectivos financiamentos em favor de uma lógica de «círculo virtuoso», baseada na consolidação financeira e na reestruturação empresarial, a que se deve subordinar a perspectiva de regularização e recuperação dos créditos do Estado num quadro realista de médio prazo, suportados por uma iniciativa do Estado que visa assumir uma quota-parte dos riscos envolvidos nas operações de financiamento, facilitando o entendimento entre empresários e sistema financeiro, num salutar respeito pelo funcionamento das regras de mercado;
- c) A simplificação, aceleração e reorientação do processo falimentar, com base em princípios de rigor e objectividade, contrariando práticas artificiais, propiciadoras do arrastamento de situações insustentáveis, indutoras de mecanismos perversos de benefício do infractor e penalizadoras dos contribuintes cumpridores, por forma a viabilizar a recuperação de activos e a sustentação possível do emprego;
- d) A defesa da eficácia das políticas sectoriais do Governo, isto é, garantir que os meios para a promoção do investimento, o desenvolvimento científico e tecnológico, a criação de empregos, a formação profissional e o desenvolvimento regional, nomeadamente, são aplicados nas melhores iniciativas cuidando do futuro, em vez de os enterrar em empresas inviáveis de forma perversa e inconsistente, hipotecando, desse modo, gravemente o futuro do País;
- e) A construção efectiva de uma ampla rede de protecção social e reinserção profissional para enfrentar as consequências dos processos de reestruturação sectorial e empresarial exigidos pelo inadiável ajustamento estrutural da nossa economia em favor da competitividade e da renovação e qualificação dos recursos humanos; O desenvolvimento de formas de discriminação positiva em relação às regiões menos favorecidas, onde, em situações de fraca ou nula diversificação de actividade, a crise de empresas que surgem como grandes empregadoras a nível local exige um especial empenhamento do Estado para garantir a aproximação ao princípio constitucional da igualdade de oportunidades.

11 - A estratégia enunciada, que enquadrará a necessária intervenção do Governo perante a situação diagnosticado, corresponde, portanto, a uma firme e sistemática articulação de acções que permita:

- a) Romper radicalmente com o tipo de expectativas geradas no passado e artificialmente estimuladas no presente, isto é, sustente a clara opção pela indissolúvel ligação entre competitividade e solidariedade. Isto traduz-se na adopção dos seguintes princípios:
 - º Haverá, seguramente, empresas de tal modo inviáveis que não poderão ser mantidas através de balões de oxigénio insustentáveis, uma vez que isso acabaria por contribuir para o agravamento do próprio desemprego, na medida em que o Estado estaria a desviar os meios que possui para criar e estimular novos empregos e estaria a contribuir para agravar as condições de concorrência das empresas cumpridoras: em todos estes casos o papel do Estado é cuidar, através da rápida operacionalização das medidas de protecção social existentes, das pessoas atingidas, sem prejuízo de pautar a sua intervenção nos processos de recuperação e falimentar pela motivação da recuperação de activos e conservação de empregos em condições económicas sustentáveis;
 - º O integral cumprimento das obrigações sociais das empresas é uma regra do jogo fundamental numa economia moderna e competitiva, não estando o Governo disponível para tolerar incumprimentos nem nos encargos com a segurança social, nem no pagamento atempado de todos os impostos, nem para consagrar formas de perdão de dívidas que beneficiem os infractores. Neste sentido, o Governo não tolerará práticas de desvirtuamento da concorrência e protegerá activamente as empresas cumpridoras através dos mecanismos ao seu alcance para impedir que o

arrastamento de situações artificiais acabe por atingir o nível de emprego das empresas viáveis;
º As empresas privadas são «tuteladas» pelo mercado, e não pelo Governo. Ao Governo compete criar as melhores políticas sectoriais, isto é, políticas de emprego e formação profissional, políticas de promoção do investimento e da competitividade e políticas de desenvolvimento regional, nomeadamente, e, ao mesmo tempo, garantir os meios e as acções de efectiva protecção social para minorar os custos das reestruturações e promover a coesão económica e social nacional;

b) Criar um novo e eficaz quadro de cooperação e coordenação interministerial por forma a permitir uma rápida e segura recolha dos elementos que identificam uma empresa com problemas de pagamentos, por forma a fazer face com eficácia a incumprimentos ou, em alternativa, a criar condições para a entrada das empresas em processo de recuperação antes de a situação se ter agravado excessivamente, permitindo que, se for caso disso, seja o próprio Estado a tomar a iniciativa de requerer atempadamente as providências judiciais adequadas.

III - Quadro de acção

12 - A execução do Programa do XIII Governo Constitucional acentua a importância de definição e implementação de uma estratégia concertada e harmoniosa que facilite uma profunda transformação das estruturas produtivas, consolidando os esforços para a recuperação de empresas.

Neste sentido serão potenciados os meios já existentes, melhorando-os e criando melhores e mais rápidos processos decisórios, que equilibrem celeridade e rigor, no quadro das iniciativas que assumam a forma de um verdadeiro quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil. Este quadro concertado envolve actuações de adaptação legislativa e de reforço dos mecanismos de coordenação interministerial e interdepartamental suportadas por meios financeiros adequados. O desenvolvimento e operacionalização do plano de acção baseia-se em três pilares fundamentais:

- Reforço da capacidade empresarial;
- Melhoria da articulação entre o sistema financeiro e as empresas;
- Intervenção rigorosa, coordenada e célere do Estado.

A lógica estratégica deste «quadro de acção» contempla um cronograma de acção que integra um amplo conjunto de iniciativas, articulando acções imediatas, seguidas de uma revisão aprofundada de toda a legislação aplicável e prolongada em acções duradouras de médio prazo potenciadas com a elaboração da política orçamental e fiscal para o ano de 1997, promovendo as consultas necessárias para, com a participação dos parceiros sociais e do sistema financeiro, poder garantir um desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema e dos seus instrumentos.

Este «quadro de acção» terá um campo de aplicação e uma delimitação temporal precisos, isto é, aplica-se às empresas que, em virtude de um quadro objectivo desfavorável vivido na 1ª metade da presente década (sistematizado no nº 5), venham a poder preencher as condições objectivas de acesso aos mecanismos nele articulados, e estará em vigor no horizonte de, aplicação do II QCA, assumindo, assim, um carácter excepcional, transitório e limitado.

1º pilar - Reforço da capacidade empresarial

13 - O 1º pilar do sistema de recuperação de empresas em situação difícil, reconhecendo que, em mercados abertos e concorrenciais, só o reforço da empresa enquanto organização competitiva (dinamismo empresarial, rigor profissional da gestão e qualidade do trabalho) garante soluções duradouras, baseia-se nos seguintes domínios de intervenção:

13.1 - Adopção de incentivos para que as empresas mais sólidas possam contribuir para a recuperação de empresas em situação difícil, ganhando, por sua vez, maior dimensão crítica, por via de aquisições, fusões e integrações ou da criação de redes de cooperação e subcontratação. Tipicamente, estes incentivos assumirão a forma de:

- a) Consolidação de prejuízos e lucros no plano fiscal;
- b) Cessão de créditos ao valor do mercado;
- c) Apoios à criação de empregos articuláveis, formas específicas de lay-off integrando formação e qualificação para acompanhar a reestruturação;
- d) Apoios à formação profissional.

13.2 - Criação efectiva de condições para a generalização de formas de acesso de quadros ao exercício da função empresarial através de formas de management buy out e management buy in para a recuperação de empresas, sempre que tal se configure como solução credível para gerar novas realidades com base na experiência de quadros com capacidade de gestão, privilegiando igualmente a possibilidade de aproveitar integralmente os jovens licenciados que enfrentam dificuldades de obtenção de emprego como assalariados. Tais condições favoráveis serão potenciadas através das seguintes acções:

- a) Utilização conjugado e simultânea da conversão pelo Estado de créditos em capital social das empresas com a realização de contratos de venda a prazo (prazo a definir tendo presente quer a duração do II QCA, quer o processo de reestruturação empresarial) dessas participações, permitindo aos interessados pagar com os lucros da recuperação;
- b) Criação de mecanismos financeiros e fiscais incentivadores, mobilizáveis em dimensão dependente das próprias metas de recuperação alcançados.

Não se trata, portanto, de nenhuma «nacionalização» directa ou indirecta, mas, ao contrário, de uma iniciativa do Estado credor em favor da construção de soluções no mercado e para o mercado, renovando a iniciativa privada e a função empresarial.

13.3 - Lançamento de condições para a recuperação financeira das empresas viáveis e com adequada capacidade empresarial, mas que sofreram «choques exógenos» desfavoráveis significativos, com reflexos objectivamente demonstráveis na redução do volume de vendas nos três últimos exercícios (como desvalorizações competitivas de parceiros comerciais, alteração súbita das condições de concorrência por abertura descontrolada de mercados e ou desequilíbrios graves na estrutura de custos). Estas condições envolverão:

- a) Utilização conjugado e simultânea da conversão pelo Estado de créditos em capital social das empresas com a realização de contratos de venda a prazo (prazo a definir tendo presente quer a duração do II QCA, quer o processo de reestruturação empresarial) dessas participações;
- b) Conversão de créditos em «capital de empréstimo» (capital sem poderes gestionários, mas remunerado a uma taxa equilibrada de médio prazo sem fiscalidade, seguindo, por exemplo, as obrigações do Tesouro de longo prazo);
- c) Isenção de IRC sobre a parcela dos lucros que for contratualmente afecta às exigências de recuperação da empresa.

13.4 - Criação de condições para a articulação das operações de reestruturação com o sistema de apoio à criação e desenvolvimento de microempresas já existentes (fora da lógica do mercado social de emprego), aproveitando as oportunidades de lançamento com sucesso de novas iniciativas empresariais em áreas de reconversão (serviços de manutenção e reparação e montagem na indústria e construção, subcontratação especializada, acabamentos de produção, novos serviços às famílias) e em áreas de inovação (ambiente, design, tecnologia, projectos), envolvendo desempregados afectados por reconversões empresariais com formação adequada e jovens recém-saídos do sistema de educação e formação. A materialização deste sistema far-se-á através de:

- a) Criação e reforço de unidades de gestão e assistência técnica (contabilidade, fiscalidade, tesouraria, recursos humanos, etc.) que suportem operacionalmente, no terreno, estas iniciativas;
- b) Possibilidade de acesso a financiamentos de investimento e fundo de maneio com garantia parcial do Estado;
- c) Possibilidade de acesso a garantia parcial do Estado em projectos de viabilidade demonstrável

pela própria disponibilização de financiamento bancário (envolvendo investimento e fundo de maneio).

13.5 - Criação de condições mais favoráveis ao surgimento de novas iniciativas empresariais e novos investimentos, através, nomeadamente, de:

- a) Simplificação drástica do processo de criação de empresas com base numa colaboração entre os serviços públicos e as associações empresariais;
- b) Melhoria do tratamento fiscal do reforço dos capitais próprios das empresas.

2º pilar - Melhoria da articulação entre o sistema financeiro e as empresas

14 - O 2º pilar do sistema de recuperação de empresas em situação difícil, reconhecendo que a disponibilidade de capitais, no quadro de operações sustentadas pelos intermediários financeiros, constitui condição necessária para a sustentabilidade e equilíbrio financeiro das soluções de recuperação, baseia-se nos seguintes domínios de intervenção:

14.1 - Lançamento de um «sistema de garantia do Estado a empréstimos bancários» (SGEEB), disponibilizável a empresas viáveis com desequilíbrios financeiros com base em «operações de consolidação financeira e reestruturação empresarial». As seguintes modalidades e respectivos desenvolvimentos serão considerados na especificação técnica do sistema a concretizar em concertação expedita com os operadores financeiros:

- a) O Estado fixa as regras de acesso ao sistema e os bancos garantem a componente de análise económico-financeira e negocial operacional, com acompanhamento de uma comissão técnica do SGEEB (esta comissão, não tendo funções de decisão, terá um papel relevante na melhoria do sistema e na prevenção de eventuais iniciativas de perversão do sistema);
- b) A iniciativa será do empresário e ou dos maiores credores;
- c) O banco gestor, que será designado por acordo entre as várias instituições de crédito envolvidas, terá acesso a uma comissão de gestão da operação.

O SGEEB, que abrangerá todas as empresas elegíveis (tenham ou não Dívidas ao Fisco e à segurança social), implicará uma garantia cobrindo até 50% do risco no montante das operações não coberto por garantias reais, sendo suportado por instrumentos adequados (linha de crédito revolving e depósitos de garantia do Estado remunerados com base na LISBOR) com um plafond geral anual e permitindo ao empresário beneficiar de uma taxa de juro mais favorável definida com um prémio de risco reduzido sobre uma taxa de referência no mercado (o prémio de risco, sendo variável, será fixado pelo banco gestor e estará sujeito a um limite máximo).

14.2 - Os contratos de «acordo de consolidação financeira e reestruturação empresarial» serão articulados - sempre que aplicável - com acordos de regularização das dívidas fiscais e à segurança social autónomos ou no quadro de processos especiais de recuperação (no quadro da regulamentação do artigo 59º da Lei nº 10-B/96 e da revisão no mesmo sentido do Decreto-Lei nº 411/91), que poderão envolver:

- a) Dação em pagamento de bens afectos à actividade com arrendamento e opção de recompra;
- b) Conversão de créditos em capital e ou cessão a valor de mercado;
- c) Diferimento de prazos de pagamento.

Os financiamentos devem cobrir parcial ou totalmente as dívidas à segurança social e ao Fisco (quando existirem), comprometendo-se o Estado a afectar à manutenção e expansão do sistema de garantia uma parte significativa das dívidas recuperadas na consolidação financeira, não podendo nunca a garantia do Estado ser inferior à recuperação de dívidas à segurança social e ao Fisco.

A regulamentação dos «acordos de consolidação financeira e reestruturação empresarial» será feita reequacionando toda a legislação dispersa existente sobre a matéria (em particular o Decreto

Regulamentar nº 24/77 e os Decretos-Leis nº 353-E/77 e 353-H/77) e promovendo um novo quadro uniformizado, integrado e adaptado à realidade actual.

14.3 - Forte incentivo ao desenvolvimento de formas diversificadas de «capital de risco» (semente, investimento, desenvolvimento e redimensionamento) com base em sociedades privadas e numa captação de recursos nos mercados de capitais, bem como ao desenvolvimento de sociedades de garantia mútua, beneficiando de fundos estruturais, mas corrigindo as incongruências que no passado impediram o seu efectivo funcionamento ou lançamento.

14.4 - Lançamento de fundos de investimento e desenvolvimento empresarial de iniciativa pública que permitam o relançamento do investimento e a abertura do capital das empresas do sector produtivo a formas diversificadas de participação remunerada sem acesso à gestão, em especial nas médias empresas inovadoras. O lançamento destes fundos será realizado no quadro da introdução de novas medidas de engenharia financeira a acordar com as estruturas da Comissão Europeia no quadro das intervenções operacionais do II QCA dirigidos aos sectores produtivos, em articulação com o desenvolvimento do Fundo de Estabilização da Segurança Social.

3º pilar - Intervenção rigorosa, coordenada e célere da parte do Estado

15 - O 3º pilar do sistema de recuperação de empresas em situação difícil, reconhecendo embora que exija, em primeiro lugar, um adequado encontro dos dois pilares anteriores, baseia-se na plena aceitação das responsabilidades específicas do Estado, seja nos domínios sociais, seja na qualidade dos processos judiciais, seja na coordenação e eficiência da sua própria intervenção, envolvendo os seguintes domínios:

15.1 - Montagem de uma rede de informação para acção e resposta atempadas, face as dificuldades e incumprimentos de empresas, isenta de permissividade. Tal rede deverá conter a seguinte arquitectura e permitir os seguintes desenvolvimentos:

- a) Informática tributária e acção da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas;
- b) Informática da segurança social e acção dos serviços de cobrança;
- c) Credibilização das contas das empresas e de toda a informação transmitida ao exterior, permitindo o funcionamento de indicadores internos de alerta (códigos deontológicos, papel dos revisores oficiais de contas e técnicos oficiais de contas e entrada em vigor dos elementos adequados nos termos do Código das Sociedades Comerciais).

Esta rede de acção envolverá, necessariamente, uma atenção muito particular na eficiência dos processos de execução fiscal e no sancionamento efectivo dos infractores (a penalizarão dos infractores e dos responsáveis por formas dolosas de gestão conduzindo à descapitalização das empresas, nomeadamente, constitui motivação relevante do presente quadro de acção), por um lado, e na simplificação e melhoria do relacionamento da administração fiscal com as empresas respeitadoras das «regras do jogo», por outro lado.

15.2 - Simplificação e alargamento do processo especial de recuperação de empresas e funcionamento efectivo do processo falimentar. Tal será materializado através da alteração urgente do Decreto-Lei nº 132/93, sem prejuízo de uma revisão mais profunda na sequência dos resultados do trabalho da comissão criada para o efeito por iniciativa do Ministério da Justiça, cobrindo os seguintes aspectos:

- a) Simplificação da tramitação e maior celeridade;
- b) Reforço dos poderes da comissão de credores;
- c) Reforço do privilégio dos créditos reconhecidos aos trabalhadores, emergentes de salários em atraso;
- d) Abertura da gestão das empresas em recuperação (incluindo a gestão judicial) a sociedades profissionalizadas, introduzindo elementos de remuneração com base nos resultados obtidos

(sucess fee);

e) Limitação do número de empresas entregues a cada gestor judicial individual com pré-qualificação rigorosa;

f) Admissibilidade de entrada no processo de recuperação mais cedo para empresas em situação de dificuldade, mas com claro potencial de viabilização.

Este processo deverá ser acompanhado da criação e instalação progressiva de tribunais de competência especializada nas principais zonas com entidades económicas em dificuldade, inicialmente em Lisboa e Porto.

15.3 - Criação de uma estrutura coordenada de intervenção do Estado nos processos de recuperação de empresas (Gabinete de Coordenação para a Recuperação e Empresas) com meios técnicos e financeiros adequados. Essa estrutura terá como mandato:

- a) Constituir-se em parceiro activo (dos agentes privados envolvidos) na recuperação das empresas viabilizáveis, negociando os vários mecanismos de recuperação de dívidas e consolidação financeira numa perspectiva de recuperação de créditos baseada no sucesso de soluções de base empresarial no mercado;
- b) Coordenar a intervenção do Estado, enquanto credor, sujeitando-a a princípios coerentes e uniformes e dotando-a do protagonismo necessário;
- c) Acompanhar a execução operativa das situações de falência, visando a minimização dos custos sociais;
- d) Recolher a informação necessária para uma mais eficaz actuação no domínio da aplicação efectiva de sanções contra práticas fraudulentas;
- e) Informar normalmente o Governo do estado de aplicação dos processos de recuperação e falência, dos acordos de consolidação financeira e reestruturação empresarial e dos acordos de regularização de dívidas ao Fisco e à segurança social.

15.4 - Criação de instrumentos específicos de articulação entre recuperação de empresas e políticas de emprego, formação profissional, solidariedade social e desenvolvimento regional, adaptando, nomeadamente:

- a) A legislação do subsídio de desemprego às situações de antecipação do pagamento em equivalência às de criação de postos de trabalho em condições a definir para os casos de viabilização;
- b) O regime de lay-off, através da revisão do Decreto-Lei nº 398/83, aos processos de reestruturação empresarial, garantindo mecanismos de acompanhamento pelos trabalhadores e de controlo periódico pela Inspeção-Geral do Trabalho;
- c) A acção das delegações do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), com base em «equipas de apoio à reconversão», às necessidades do apoio à reconversão de trabalhadores de empresas em situação difícil ou em reestruturação sectorial, por forma a prevenir o desemprego e minimizar os efeitos negativos sobre o emprego.

Síntese das iniciativas a tomar no quadro do plano de acção para a recuperação de empresas em situação difícil

I - Lançamento de um «sistema de garantia do Estado a empréstimos bancários» (SGEEB), disponibilizável a empresas viáveis com desequilíbrios financeiros com base em operações de «consolidação financeira e reestruturação empresarial». O SGEEB implicará uma garantia cobrindo 50% do risco no montante das operações não coberto por garantias reais, sendo suportado por instrumentos adequados (linha de crédito revolving e depósitos de garantia do Estado remunerados com base na LISBOR) com um plafond geral anual e permitindo ao empresário beneficiar de uma taxa de juro mais favorável definida com um prémio de risco reduzido (variável, mas sujeita a um limite máximo) sobre uma taxa de referência no mercado.

2 - Lançamento de fundos de investimento e desenvolvimento empresarial de iniciativa pública que permitam o relançamento do investimento e a abertura do capital das empresas do sector produtivo a formas diversificadas de participação remunerada sem acesso à gestão, em especial nas médias empresas inovadoras. O lançamento destes fundos será realizado no quadro da introdução de novas medidas de engenharia financeira a acordar com as estruturas da Comissão Europeia no quadro das intervenções operacionais do II QCA dirigidos aos sectores produtivos.

3 - Reestruturação das sociedades de capital de risco, criadas no âmbito do PEDIP (SULPEDIP e NORPEDIP), especializando-as em «operações de reengenharia financeira», visando alargar a base de acesso aos sistemas de incentivos ao investimento (PEDIP II), sem sacrificar o rigor das condições financeiras de acesso, o que significa desenvolver uma nova orientação que rompa definitivamente com a lógica anterior de «hospital financeiro» sem perspectivas de recuperação e reafecção das participações realizadas.

4 - Forte incentivo ao desenvolvimento de fortunas diversificadas de «capital de risco» (semente, investimento, desenvolvimento e redimensionamento) com base em sociedades privadas e ao acesso das PME aos mercados de capitais (interno e externos), através da criação de fundos especializados, com gestão preferencialmente privada, com alargamento tanto dos mecanismos proporcionadores das «entradas no mercado» - novos actores e agentes empresariais, como favorecendo os esforços de criação de estruturas/grupos consolidados.

5 - Estimular a criação de sociedades privadas especializadas na recuperação de empresas, com alteração radical do actual modelo de «gestor judicial», fazendo-o evoluir rapidamente para uma perspectiva mais ampla de intervenção de entidades profissionalizadas que possam cobrir a avaliação de empresas, com base em diagnósticos e auditorias, e as responsabilidades de gestão, num quadro de envolvimento directo efectivo no sucesso das operações de recuperação e viabilização e na busca de capacidades empresariais e meios de financiamento.

6 - Disponibilização de significativos incentivos fiscais para aquisições, fusões e integrações, realização de MBO e MBI e concretização de operações de consolidação financeira, no quadro da recuperação de empresas em articulação com a simplificação do processo de criação de novas empresas, por forma a dinamizar a renovação do tecido empresarial e dos respectivos quadros dirigentes.

7 - Regulamentação do artigo 59º da Lei nº 10-B/96 e revisão do Decreto-Lei nº 411/91 em sintonia e paralelismo, por forma que o Fisco e a segurança social tenham flexibilidade como credores para poderem responder a contento às operações de consolidação financeira e viabilização empresarial, rompendo com a permissividade e a inércia de incumprimento das obrigações, ponderando equilibradamente a disponibilização dos seus créditos no quadro de uma gama alargada de hipóteses (dação em pagamento, conversão e cessão de créditos, redução do valor dos créditos, diferimento dos prazos de pagamento) em acordos bilaterais de regularização, mecanismo a instituir fora do processo especial de recuperação de empresas ou em sede de recuperação especial com a possibilidade de redução dos juros vencidos, tendo em conta o número seguinte.

8 - Consolidar a redução da taxa de juro de mora aplicável às dívidas ao Fisco e à segurança social, o que significa que o seu ajustamento, em baixa, permite alargar o campo efectivo de pagamento, ao mesmo

tempo que diminui os riscos dos comportamentos oportunistas, materializados no reiterado não pagamento dos montantes elevados que resultam das taxas actuais (na generalidade das situações, o capital em dívida é superado pelo montante dos juros de mora).

9 - Criação de uma estrutura coordenada de intervenção do Estado (Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas) com meios técnicos e financeiros adequados para uma acção atempada e coordenada do Estado credor nos processos de recuperação de empresas e falimentar.