



Bruxelas, 9.4.2014  
SWD(2014) 123 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Proposta de**

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO  
relativa às sociedades unipessoais de responsabilidade limitada**

{COM(2014) 212 final}

{SWD(2014) 124 final}

## 1. Delimitação do problema

Apenas 2 % das pequenas e médias empresas (PME) investem no estrangeiro, através da criação de empresas noutros países. Este baixo nível de investimento pode ser explicado por um certo número de fatores, nomeadamente a disparidade entre as legislações nacionais e a falta de confiança em empresas estrangeiras entre os potenciais clientes e parceiros comerciais. Para conquistar a confiança dos clientes estrangeiros e estar mais próximo do mercado local em que operam, tal como as PME e outras empresas, optam frequentemente por atuar por intermédio de filiais de que são inteiramente proprietárias<sup>1</sup>. No entanto, a criação de filiais no estrangeiro é, frequentemente, complexa.

As diferenças linguísticas, administrativas e jurídicas entre os Estados-Membros podem tornar oneroso criar e gerir filiais no estrangeiro. Em primeiro lugar, os custos diretos (despesas incorridas devido a requisitos obrigatórios relativos à criação de empresas<sup>2</sup>) podem ser mais elevados do que no país de origem da empresa. Em segundo lugar, as diferenças entre as legislações nacionais<sup>3</sup> podem, frequentemente, requerer um maior aconselhamento jurídico, provocando por conseguinte custos adicionais. Caso os requisitos fossem mais semelhantes em toda a UE, não existiria essa necessidade de um maior aconselhamento. Todos estes custos são suscetíveis de ser especialmente elevados para os grupos de empresas, dado que uma empresa-mãe deverá atualmente cumprir requisitos diferentes em cada país em que pretende criar uma filial.

A Comissão Europeia teve por objetivo eliminar os obstáculos com que se deparam as empresas que pretendem operar numa base transfronteiras, no quadro da sua proposta de 2008 relativa ao Estatuto da Sociedade Privada Europeia (SPE). Esta proposta exigia, no entanto, o acordo unânime dos Estados-Membros para poder ser adotada e, tendo em conta a falta de progressos realizados durante as negociações, a Comissão decidiu retirá-la (decisão tomada no contexto do exercício REFIT<sup>4</sup>). Foi anunciado que a Comissão iria propor medidas alternativas para dar resposta a alguns dos problemas com que se confrontam as PME e outras empresas, ao tentarem operar para além das fronteiras nacionais. Esta abordagem é coerente com o plano de ação de 2012 em matéria de direito das sociedades europeu e governo das sociedades<sup>5</sup>, que reafirma o compromisso da Comissão no sentido de lançar outras iniciativas, para além da proposta relativa à SPE, a fim de oferecer às empresas mais possibilidades para exercerem atividades transfronteiras. A presente avaliação de impacto (AI) insere-se nesse contexto e visa em especial as dificuldades encontradas na criação de filiais no estrangeiro.

---

<sup>1</sup> As filiais têm uma personalidade jurídica distinta e aplicam as regras do país de registo. Por conseguinte, embora os clientes beneficiem da marca e da reputação da empresa-mãe, também lhes proporcionam a garantia de negociarem com uma empresa com o estatuto jurídico de uma empresa nacional e não de uma empresa estrangeira.

<sup>2</sup> Por exemplo, requisitos de capital mínimos, custos de registo ou honorários de notário.

<sup>3</sup> Por exemplo, diferenças nos estatutos, na organização e na estrutura das empresas ou nos requisitos de comunicação de informações.

<sup>4</sup> A retirada da proposta relativa à SPE foi anunciada no anexo à Comunicação sobre o «Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT): resultados e próximas etapas», COM(2013) 685 de 2.10.2013.

<sup>5</sup> COM(2012) 740.

## **2. A necessidade de uma iniciativa da UE**

Até à data, as soluções adotadas pelos Estados-Membros a fim de simplificar o processo e reduzir os custos de criação de empresas têm-se centrado nas respetivas situações nacionais (ou seja, na sua legislação nacional em vigor) e não foram coordenadas com os outros Estados-Membros. Por conseguinte, continuam a existir diferenças entre as regras nacionais e é pouco provável que os Estados-Membros, por si só, tenham por objetivo, num futuro próximo, a introdução nos sistemas jurídicos nacionais de requisitos idênticos relativos a uma forma específica de direito das sociedades. Em vez disso, é provável que as ações individuais dos Estados-Membros continuem a resultar num conjunto divergente de abordagens nacionais. A conformidade com estes diferentes sistemas continuaria assim a impor custos adicionais às PME e teria como consequência a dissuasão das operações no estrangeiro. Tendo em conta esta situação, a única forma possível de ultrapassar os obstáculos com que as empresas se deparam atualmente é abordá-los a nível da UE.

## **3. Objetivos da iniciativa da UE**

O *objetivo geral* da iniciativa da UE consistirá em incentivar a atividade empresarial, permitindo que os empresários, e em particular as PME, criem empresas no estrangeiro com maior facilidade, com o objetivo de estimular o crescimento, a criação de emprego e a inovação na UE. O *objetivo específico* consistirá em reduzir certos custos associados normalmente à criação e gestão de filiais no estrangeiro. O *objetivo operacional* consistirá em harmonizar alguns aspetos relevantes das legislações nacionais a fim de facilitar a criação de empresas no estrangeiro.

## **4. Opções**

Dado que esta iniciativa terá como objetivo eliminar os obstáculos com que se deparam as empresas, em especial as PME, que são semelhantes aos visados pela proposta relativa à SPE de 2008, a presente AI pondera as opções análogas, mas rejeita à partida qualquer uma que se afigure irrealista, que não esteja diretamente relacionada com a criação de filiais ou que crie uma discriminação injustificada entre empresas. Tendo em conta o que precede, a opção de estabelecer regras aplicáveis apenas às PME foi rejeitada, uma vez que não seria fácil de aplicar e reduziria desnecessariamente o âmbito da iniciativa. Em vez disso, o objetivo será estabelecer normas que se adequem especificamente às PME e aos grupos de empresas detidos por PME, mas não impeçam as empresas de maior dimensão de beneficiarem dessas regras. Além disso, a avaliação de impacto afastou a possibilidade de criação de uma nova forma jurídica europeia em sentido restrito ou de harmonização do domínio do direito das sociedades relacionado com o processo de criação de filiais, tanto sob a forma de sociedades anónimas como de sociedades de responsabilidade limitada.

As outras opções políticas ponderadas referem-se a sociedades unipessoais de responsabilidade limitada, pelo facto de ser esta a forma societária mais frequentemente utilizada na criação de filiais. A harmonização proposta do domínio em causa do direito das sociedades irá exigir que os Estados-Membros adotem, no âmbito da respetiva legislação nacional, uma forma nacional de direito das sociedades que seja juridicamente definida do mesmo modo em todos os Estados-Membros e com uma abreviatura comum, SUP (*Societas*

*Unius Personae*). Foram ponderadas as opções mais pormenorizadas no que diz respeito às seguintes questões:

- 1) Registo;
- 2) Requisito de capital mínimo.

Foram examinados diferentes modelos para o processo de registo, tendo em conta as opções possíveis para determinados aspetos do modelo e a interação entre estes aspetos, por exemplo, o registo em linha (registo só possível em linha ou registo possível tanto em linha como em papel) e a utilização de um modelo para os estatutos (obrigatório, se o registo for em linha).

Foram também analisados diferentes modelos do requisito de capital mínimo, tendo-se igualmente em conta a interação dos diferentes aspetos, por exemplo o requisito de capital mínimo (fixação do requisito de capital mínimo a um nível equivalente ao requisito mínimo médio de capital dos países da UE ou a um montante equivalente a 1 EUR) e a utilização de instrumentos de proteção dos credores (fixação do requisito de capital mínimo em 1 EUR, mas com a exigência adicional de submissão a um teste do balanço e emissão de uma declaração de solvabilidade).

## **5. Opções preferidas e respetivos impactos**

### **Registo**

O cenário de *status quo* não permitiria realizar o objetivo da iniciativa da UE, uma vez que não reduziria os custos associados à criação de sociedades unipessoais de responsabilidade limitada. Além disso, se as possíveis alterações ao direito nacional das sociedades não forem coordenadas a nível da UE, não haverá um grau suficiente de coerência ou compatibilidade entre o direito das sociedades dos Estados-Membros.

A opção com melhor consecução dos objetivos seria tornar o registo em linha disponível com base num modelo uniforme para os estatutos. De todas as opções consideradas, esta levaria à maior redução dos custos, sendo as poupanças resultantes tanto do procedimento de registo direto em linha como da utilização de um modelo único para toda a UE por parte das empresas que optem pelo registo em linha. Esta opção seria coerente com as outras políticas da UE<sup>6</sup>. Asseguraria a disponibilidade de um procedimento de registo em linha, para o qual seria disponibilizado um modelo para toda a UE, sem forçar os Estados-Membros e as empresas a aceitarem esse meio como único procedimento de registo para as SUP. Esta opção teria o maior impacto positivo sobre os fundadores de empresas, sem ter um impacto negativo sobre as outras partes interessadas maior do que as outras opções. A fim de fornecer uma indicação da dimensão das economias de custos potenciais para os fundadores de sociedades unipessoais de responsabilidade limitada, foram calculados diferentes cenários, com poupanças elevadas e reduzidas. As economias de custos para os fundadores de SUP da UE

---

<sup>6</sup> Em qualquer das opções ponderadas, a realização dos objetivos implicaria algumas despesas suplementares para os Estados-Membros, cujo montante dependeria dos atuais procedimentos de registo aplicáveis a nível nacional. As opções que permitiriam simultaneamente o registo em papel e em linha seriam conformes com a Agenda Digital da UE, uma vez que possibilitariam — sem carácter obrigatório — o registo em linha de uma empresa.

poderiam variar, num período de um ano, entre 21 milhões de EUR no cenário de poupanças reduzidas até 58 milhões de EUR no cenário de poupanças elevadas.

Das medidas propostas no âmbito das várias opções, a introdução de um procedimento de registo em linha teria o maior impacto nos Estados-Membros e nas outras partes interessadas. O impacto seria, no entanto, diferente de um Estado-Membro para outro, em função da medida em que o processo de registo está atualmente digitalizado a nível nacional, dos recursos humanos disponíveis e da forma como o Estado-Membro optar por garantir a conformidade com a norma imposta pela iniciativa, dado que não deverá ser imposto aos Estados-Membros nenhum método ou meio específico para obtenção do «resultado final» pretendido. Continuariam a ser plenamente responsáveis pela qualidade dos controlos necessários realizados em relação aos requerentes e a iniciativa não prejudicaria qualquer norma existente relativa a esses controlos, o que deveria atenuar a preocupação de alguns grupos de partes interessadas, como os notários, de que o nível de controlo exercido nos Estados-Membros diminuiria. Como já é o caso em muitos Estados-Membros, o procedimento de registo poderia ainda ser efetivamente controlado sem o fundador da empresa ter de comparecer pessoalmente perante o notário nos Estados-Membros em que esse requisito exista. Na sua maioria, os Estados-Membros teriam de adaptar os seus atuais sistemas de registo nacionais em linha em vez de criarem novos sistemas, sendo o único custo associado ao modelo único de estatutos o relativo à sua disponibilização em linha. Além disso, esses custos seriam suportados pelos Estados-Membros apenas uma vez, ao passo que os benefícios para os fundadores de empresas se repercutiriam no futuro.

### **Requisito de capital mínimo**

O cenário de *status quo* não seria eficaz para a realização dos objetivos da iniciativa da UE, dado as medidas nacionais poderem conduzir os Estados-Membros em direções diferentes, conforme ilustrado pelos exemplos das reformas na Hungria, na República Checa e na Eslováquia<sup>7</sup>. Além disso, essas reformas adotadas a nível nacional aplicam-se, normalmente, a um contexto nacional e não seriam suficientemente coordenadas a nível da UE.

A opção que melhor alcançaria os objetivos seria um requisito de capital mínimo de 1 EUR, sem quaisquer medidas suplementares para proteger os credores, o que reduziria os custos relacionados com o cumprimento desse requisito para as empresas ativas em vários Estados-Membros sem impor custos adicionais. No entanto, esta opção não é tão eficaz em termos de consecução dos objetivos e não proporciona o mesmo grau de coerência com as outras políticas da UE como uma opção que diminuiria o requisito de capital mínimo, mas também que obrigaria as empresas a submeterem-se a um teste do balanço e a emitirem uma declaração de solvabilidade. A última opção poderia ainda proporcionar benefícios, embora em menor medida, às empresas e, ao mesmo tempo, defender os interesses dos credores. O impacto das duas opções para os Estados-Membros, em termos de introdução das novas regras nos seus sistemas jurídicos nacionais, não diferiria significativamente. A opção preferida (requisito de capital mínimo de 1 EUR, mais o requisito de submissão a um teste do balanço e emissão de uma declaração de solvabilidade) poderia poupar aos fundadores das empresas da UE entre 215 milhões de EUR e 595 milhões de EUR num período de um ano<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver o texto integral da avaliação de impacto.

<sup>8</sup> Ver os cálculos no anexo à avaliação de impacto.

(com dedução de eventuais custos pela emissão de declarações de solvabilidade em caso de distribuições), assegurando igualmente um nível adequado de proteção dos credores.

Esta opção afetaria os Estados-Membros que não dispõem atualmente do requisito de capital mínimo de 1 EUR e/ou que não utilizam declarações de solvabilidade para regulamentar as distribuições no quadro da sua legislação nacional. Estes Estados-Membros poderão, por conseguinte, não ser favoráveis a esta iniciativa. A questão do requisito de capital mínimo de 1 EUR seria, contudo, discutida num contexto institucional diferente do da proposta retirada de SPE e não seria relacionada com outras questões sensíveis como a participação dos trabalhadores e a transferência da sede social das empresas. Este aspeto, em conjugação com a introdução de uma proteção mais sólida dos credores do que a prevista na proposta de SPE, deverá melhorar as perspetivas de conclusão de um acordo entre os Estados-Membros, sobretudo porque a falta de medidas compensatórias destinadas a proteger os credores constitui uma das razões pelas quais muitos Estados-Membros tendem a posicionar-se contra a redução do requisito de capital mínimo. Em troca de um requisito de capital mínimo reduzido, as empresas deverão conceder uma maior atenção à necessidade de assegurar um nível adequado de liquidez antes de realizarem distribuições (por exemplo, aquando do pagamento de dividendos ou lucros a um único sócio).

### **Combinação preferida de opções**

A combinação das opções preferidas — registo em linha de SUP, um modelo uniforme para toda a UE para os estatutos, um requisito de capital mínimo de 1 EUR e um requisito de submissão a um teste do balanço e a emissão de uma declaração de solvabilidade — terá um impacto positivo sobre o exercício dos direitos fundamentais e irá, em especial, reforçar o princípio da liberdade de empresa, mediante a disponibilização de uma forma alternativa de exercício deste direito e concedendo aos fundadores de empresas uma maior possibilidade de escolha quanto ao modo de prossecução das suas atividades comerciais.

As opções preferidas deverão também ter efeitos económicos e sociais positivos. Ao incentivar a atividade empresarial, estas opções deverão conduzir a uma escolha mais alargada de bens e serviços para os consumidores, à criação de novos postos de trabalho adicionais e a um sistema de proteção dos credores melhor adaptado ao atual contexto empresarial. Dado que as opções preferidas não terão qualquer consequência para a questão da transferência das sedes sociais ou da participação dos trabalhadores, não será necessário introduzir medidas destinadas a minimizar a possibilidade de evasão aos direitos sociais aplicáveis e a outros, uma vez que, se for caso disso, serão previstas pela legislação nacional medidas de combate às infrações.

A combinação das opções preferidas poderá permitir poupanças para os fundadores de empresas na UE situadas entre **236 milhões de EUR e 653 milhões de EUR num período de um ano**. É difícil prever a proporção relativa destas poupanças para os fundadores nacionais e estrangeiros, mas a poupança global deverá permitir, em especial às PME, tirar um maior partido das possibilidades de prossecução das suas atividades para além das fronteiras nacionais. Embora continuem a ter de cumprir a legislação, para além do direito das sociedades, dos Estados-Membros nos quais irão operar, a simplificação do quadro regulamentar no que diz respeito aos vários temas abordados pelas opções preferidas deve criar condições mais favoráveis para as empresas do que as atualmente existentes.

## **6. Acompanhamento e avaliação**

A Comissão Europeia irá avaliar os progressos realizados face aos objetivos fixados. O acompanhamento irá incidir inicialmente na aplicação da proposta, após o que serão compiladas informações mais específicas sobre os seus efeitos, por exemplo mediante a verificação do número de sociedades unipessoais (incluindo SUP) criadas, das tendências das suas atividades transfronteiras, dos seus custos de estabelecimento e operacionais e da disponibilidade do registo em linha. Numa subsequente avaliação, serão examinados o modo de transposição da proposta para a legislação nacional e o efeito efetivo nos custos normais de criação e gestão de uma empresa no estrangeiro, bem como apresentados relatórios sobre qualquer problema prático ainda por resolver.