



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Exma. Senhora
Presidente da Comissão Parlamentar
de Assuntos Europeus
Dra. Regina Bastos

Of. n.º 58| CNECP |2018
NU| 604820

27.junho.2018

Assunto: COM (2017) 487

Junto remeto a V. Exa. o Relatório da “**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** que estabelece um quadro para a análise dos investimentos diretos estrangeiros na União Europeia COM (2017) 487”, aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 26 de junho de 2018, com os votos favoráveis do PSD, PS, BE, PCP e ausência do CDS-PP.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

COM (2017) 487

Autora: Deputada
Jamila Madeira (PS)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a análise dos investimentos diretos estrangeiros na União Europeia



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – ANÁLISE DA INICIATIVA

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE IV- CONCLUSÕES

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a análise dos investimentos diretos estrangeiros na União Europeia” COM (2017) 487, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – ANÁLISE DA INICIATIVA

1. Contexto, Objetivo e Principais Elementos da Iniciativa

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) faz parte das matérias de competência da Política Comercial Comum da União Europeia¹. O IDE traz benefícios significativos seja ao nível do crescimento económico, da criação de emprego e do potencial de inovação, pelo que é fundamental a UE manter a abertura e a atração do investimento. A UE tem, e pretende continuar a ter, um dos regimes mais abertos ao IDE no mundo.

No entanto, a abertura ao investimento não pode deixar de ser acompanhada de políticas que assegurem a reciprocidade relativamente a países terceiros e que garantam um ambiente regulatório comum, mas também de políticas que

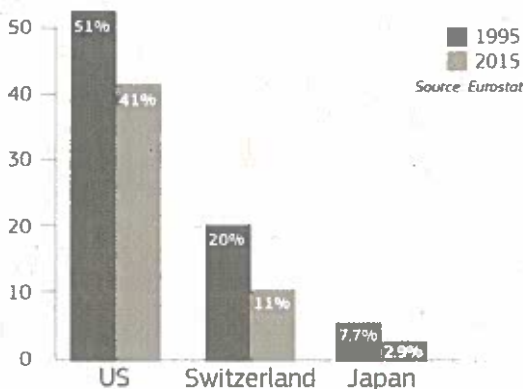
¹ Tratado de Lisboa, art.º 207.º, n.º1

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

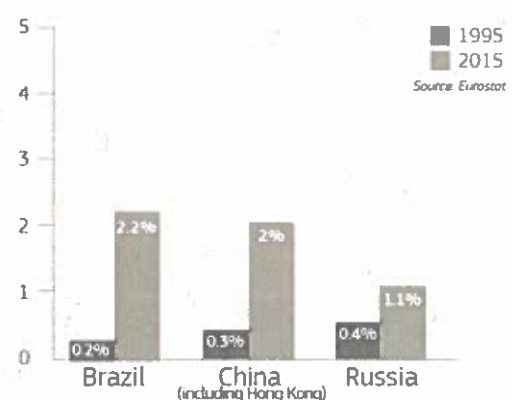
asseguem a proteção dos ativos europeus relativamente a investimentos que poderão ser adversos aos interesses legítimos dos Estados-Membros (EM) e da União.

Nos últimos 20 anos, a quota de investimento na UE de alguns parceiros, como os EUA, diminuiu cerca de 20%, ao mesmo tempo que a parcela de investimento de outros países aumentou significativamente. Como demonstra o gráfico em baixo, o investimento brasileiro aumentou 1000% e o chinês 600%².

Decrease for some partners...



...increase for others



Da mesma forma, verifica-se que alguns investimentos estrangeiros procuram obter controlo ou influência sobre empresas europeias cujas atividades económicas têm repercussões em tecnologias, infraestruturas ou insumos críticos, tal como em informações sensíveis. Em alguns casos, estes investidores são propriedade ou são controlados pelo Estado do país terceiro. Neste sentido, alguns destes investimentos podem permitir a um Estado terceiro a utilização dos ativos europeus adquiridos em prejuízo, não apenas da vantagem tecnológica da União, como da sua segurança e ordem pública.

De facto, como demonstra o gráfico elaborado pela Comissão Europeia, reproduzido em baixo, desde finais da crise financeira que o IDE na UE tem progressivamente sido direcionado para aquisições em sectores de alta-

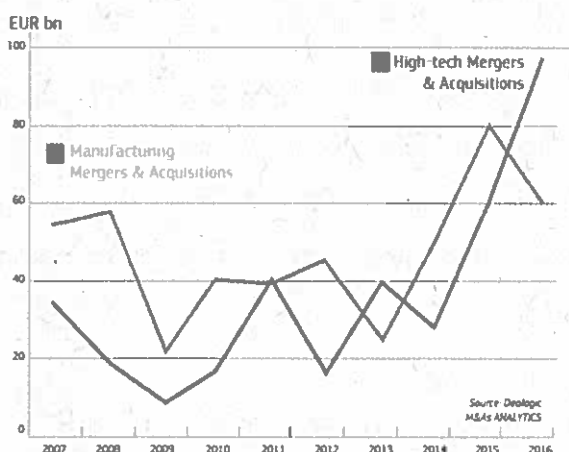
² European Commission Factsheet on Foreign Direct Investment Screening Framework, setembro 2017: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_on_investment_screening.pdf

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

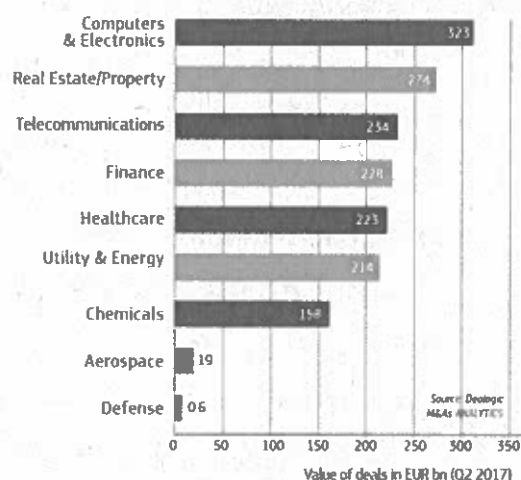
tecnologia.

Atualmente, cerca de metade dos EM³ possuem mecanismos de análise que

NON-EU FDI IN HIGH TECHNOLOGY SECTORS AND MANUFACTURING



TOTAL STOCKS OF INWARD MERGERS & ACQUISITIONS BY INDUSTRY



permitem a monitorização do IDE em empresas ou sectores de importância estratégica e que permitem ao Estado, dentro de determinadas condições, opor-se a essas operações. Estes mecanismos são, naturalmente, diferentes no que respeita ao âmbito e aos procedimentos que preveem.

Por exemplo, Portugal tem um mecanismo deste género⁴, o qual “estabelece o regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e segurança nacional e a segurança do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional, nas áreas da energia, dos transportes e comunicações, enquanto interesses fundamentais de segurança pública”.

Desta forma, e em linha com os objetivos da União em promover o comércio e a globalização baseada em regras, a Comissão Europeia propõe a criação de um quadro de análise do IDE pelos EM e pela Comissão, com base em razões de

³ Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal, e o R.U. Vários outros países têm semelhantes mecanismos: Austrália, Canadá, China, EUA e Japão.

⁴ Decreto-Lei n.º 138/2014 de 15 de setembro – Lei dos Ativos Estratégicos Nacionais (<https://dre.pt/application/file/a/56819289>)

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

segurança ou de ordem pública, tendo em conta o respeito pelos princípios da transparência, não-discriminação e previsibilidade.

Elementos principais:

- A proposta de regulamento não torna obrigatória a implementação ou o abandono de mecanismos de análise aos EM, nem procura substituir os mecanismos nacionais por um centralizado na Comissão Europeia. Os EM podem manter, alterar ou adotar mecanismos de análise, bem como manter a decisão final sobre o IDE.
- Os critérios de segurança ou de ordem pública são definidos tendo em consideração as normas relevantes da Organização Mundial do Comércio e as normas dos acordos de comércio e investimento dos quais a União ou os EM façam parte.
- Esses critérios serão os seguintes (art. 3.º e 4.º):
 - Suscetibilidade de afetarem infraestruturas críticas, tais como energia, transportes, comunicações, armazenamento de dados, espaço ou infraestrutura financeira e instalações sensíveis;
 - Suscetibilidade de afetarem áreas tecnológicas cruciais, tais como inteligência artificial, robótica, semicondutores, as tecnologias com potenciais de dupla utilização, Cibersegurança e tecnologias espacial ou nuclear;
 - Suscetibilidade de afetarem a segurança de insumos essenciais;
 - Tenham potenciais efeitos sobre o acesso a informações sensíveis ou a capacidade de controlar informações sensíveis;
 - Tenham em conta se o investidor é controlado pelas autoridades de um país terceiro.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- É estabelecido um mecanismo de cooperação entre os EM e a Comissão (art. 8.º) com o objetivo de trocar informação relativa ao IDE que possa constituir uma ameaça à segurança ou ordem pública. O objetivo será o de permitir a coordenação da resposta dos EM ao IDE, quando apropriado. Os EM devem informar outros EM e a Comissão sobre quaisquer IDE que sejam submetidos aos mecanismos de análise nacionais. O mecanismo de cooperação permitirá a um EM comunicar preocupações sobre IDE a um outro EM e apresentar observações. A Comissão poderá também emitir pareceres não vinculativos sobre estes investimentos.
- Prevê que a Comissão possa emitir um parecer consultivo aos EM em causa caso considere que determinado IDE possa afetar a segurança ou a ordem pública em relação aos projetos ou programas de interesse para a União, tais como os que se enquadram na área da investigação, do espaço, transportes, energia ou telecomunicações. Prevê-se também que a Comissão possa emitir um parecer consultivo caso considere que determinado IDE num EM afeta a segurança ou ordem pública num outro EM (art. 9.º)
- Os EM e a Comissão poderão requerer informações aos investidores, de forma a analisarem em detalhe a possibilidade de os investimentos prejudicarem a segurança ou a ordem pública.
- Os EM deverão estabelecer pontos de contacto nas suas estruturas orgânicas que possam ser consultados sobre as questões relacionadas com a implementação do presente regulamento.

Além destes elementos, a Comissão criará um grupo de coordenação, composto

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

por representantes dos EM e pela Comissão, com o objetivo de analisar questões relativas ao IDE na União, como fórum para a troca de informação sobre a matéria.

2. Relatório do Parlamento Europeu e Pareceres dos Parlamentos Nacionais

No âmbito do processo de codecisão, o PE aprovou, no final de maio, o relatório sobre a proposta de regulamento em análise, em sede comissão de comércio internacional, o qual deverá ser votado em sessão plenária de junho⁵. Em termos gerais, o PE concorda com a proposta da Comissão e reafirma a necessidade de o mecanismo de análise proposto ser transparente, não-discriminatório e previsível. Os pontos mais relevantes da posição do PE são os seguintes:

- É reforçado o âmbito do regulamento, possibilitando que os EM e a Comissão possam também avaliar os seguintes factores:
 - Suscetibilidade de o IDE afetar a independência dos meios de comunicação social ou a autonomia estratégica da União;
 - O investidor ter histórico de investimentos que afetem a segurança ou ordem pública;
 - O IDE poder conduzir à criação de um monopólio.
- Um EM que decida analisar o IDE deve informar os restantes EM e a Comissão dentro de 5 dias e receber comentários.
- Caso um terço dos EM considere que o IDE apresenta razões para preocupação, o EM em causa deve iniciar um processo de diálogo para resolver as questões em causa;
- Criação de um grupo de coordenação da análise ao IDE, presidido pela

⁵ Observatório Legislativo do PE:

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0224\(COD\)&l=en#technicalInformation](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0224(COD)&l=en#technicalInformation)

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Comissão e com o PE como observador, com o objetivo de partilhar boas práticas e resolver eventuais preocupações;

- O PE pode requerer à Comissão que emita parecer acerca de um IDE que esteja planeado ou que já tenha sido completado num EM.

Ao abrigo do processo de diálogo político entre os Parlamentos Nacionais (PN) e o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão, o senado francês, o parlamento italiano, e o Bundesrat alemão emitiram pareceres com as seguintes observações⁶:

- Necessidade de definições mais concretas do que se considera por interesses estratégicos da União, controlo ou segurança e ordem pública, de forma a criar maior certeza jurídica;
- A lista de critérios a considerar não deve ser exaustiva;
- Ser possível identificar o investidor final, para efeitos de maior transparência;
- O grupo de coordenação deve ser permanente e possibilitar para uma maior convergência dos mecanismos nacionais de análise do IDE;
- As opiniões da Comissão devem ter maior força e validade e deve existir a possibilidade de um EM requerer opinião à Comissão;
- Receios de que se crie uma cultura de controlo e de protecionismo, bem como um aumento do peso burocrático que diminua a competitividade da União relativamente a outros países.

⁶ IPEX: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20170487.do>;
EP Briefing “EU framework for FDI screening”, Jan 2018:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS_BRI\(2018\)614667_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS_BRI(2018)614667_EN.pdf).

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

3. Posição do Governo português

No relatório de participação de Portugal na UE relativo a 2017⁷, consta o seguinte resumo da posição que Portugal tem adotado no Conselho relativamente à proposta de regulamento:

“Esta proposta legislativa suscita preocupações a Portugal, na medida em que comporta riscos para países com economia aberta, como o nosso, que precisa de continuar a atrair IDE para reforçar o crescimento e a competitividade. Nesta linha, nas diversas sedes em que a questão se tem colocado, inclusive no Conselho Europeu de junho, foram reafirmadas as reservas e dúvidas que a proposta suscita a Portugal.

Sendo difícil reverter este processo, afigura-se fundamental encontrar o justo equilíbrio entre a capacidade de captação de investimento estrangeiro e as preocupações dos Estados-membros sempre que estejam em causa matérias com sensibilidade em termos de segurança nacional. Mas entende-se que é aos Estados-membros – Portugal está entre os 12 EM da UE que dispõem de legislação nesse sentido – que cabe, em primeiro lugar, proceder à análise dos fluxos de investimento e ao seu impacto na segurança e ordem internas, à luz de especificidades próprias.

Para além da posição de princípio, Portugal procurará esclarecer algumas questões que a proposta da Comissão suscita, nomeadamente: a fundamentação e os critérios para a adoção de uma decisão, bem como o âmbito e extensão dessa decisão; o facto de o tratamento concedido pela Comissão Europeia parecer prefigurar um regime mais “pesado” para os Estados-membros que já dispõem de legislação de “filtragem de investimento”; a ausência de uma

⁷ Relatório de Participação de Portugal na União Europeia 2017, pp. 311-312, http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=108278&ACT_TP=PUE

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

avaliação de impacto; e os encargos financeiros e de recursos humanos envolvidos na presente iniciativa legislativa, para a UE e, para os Estados-membros.”

Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

Como refere a proposta em análise “a União Europeia dispõe de competência exclusiva no que respeita ao investimento direto estrangeiro, que está incluído na lista de questões abrangidas pela política comercial comum nos termos do artigo 207.º, n.º 1, do TFUE”. Assim sendo, não cabe o escrutínio do princípio da subsidiariedade, inserindo-se este parecer no âmbito do diálogo político.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Porquanto seguindo uma lógica de eficácia na captação de IDE, mas ainda de segurança e ordem pública no espaço europeu, cabe considerar que prévio à existência de um mecanismo europeu para esta supervisão deveria ser assegurada a exigência de existência de mecanismos nacionais em todos os EM. Assim a relatora vê como útil a atuação e parecer de um mecanismo europeu apenas na fase de conclusão das negociações do IDE respetivo. A relatora vê com preocupação a escalada de decisão em fase prévia e precoce do processo de negociação criando condições para eventuais desvios nas intenções de IDE na UE e prejudicando com isso o objetivo final da Comissão com esta proposta.

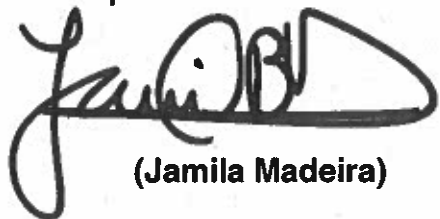
Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE IV- CONCLUSÕES

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro para a análise dos investimentos diretos estrangeiros na União Europeia” COM (2017) 487.
2. Não cabe a apreciação dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, uma vez que se trata de uma matéria da competência exclusiva da União.
3. A Comissão considera pertinente continuar a acompanhar atentamente o processo de decisão da proposta de regulamento, bem como a sua posterior implementação.
4. A Comissão dá, assim, por concluído a análise desta iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, de junho de 2018.

A Deputada Autora do Relatório



(Jamila Madeira)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)