



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2020) 253

LIVRO BRANCO: sobre a criação de condições de concorrência equitativas no que
respeita às subvenções estrangeiras



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 Leis n.º 21/2012, de 17 de maio, e n.º 18/2018, de 2 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o Livro Branco sobre a criação de condições de concorrência equitativas no que respeita às subvenções estrangeiras [COM(2020) 253].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (CEIOPH) para que esta procedesse à sua análise e consequentemente à emissão do respetivo relatório. Não obstante, entendeu a referida Comissão não se pronunciar sobre a iniciativa. Por conseguinte, a elaboração do presente parecer não pôde ser acompanhada do relatório da CEIOPH nem da respetiva nota técnica elaborada pelos serviços da Comissão, que por regra acompanha as iniciativas europeias em apreciação.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente iniciativa visa suscitar um amplo debate envolvendo: Estados Membros; instituições europeias; partes interessadas, incluindo a indústria, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil, os investigadores e os cidadãos, sobre os diversos desafios que se colocam no domínio das subvenções estrangeiras e no impacto que estas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

têm no Mercado Único europeu e, por conseguinte, encontrar a melhor e mais adequada forma de responder eficazmente a esses desafios.

Importa, referir que esta iniciativa surge na sequência da Nova Estratégia Industrial para a Europa e das Conclusões do Conselho Europeu de 21 e 22 de março de 2020, onde a Comissão Europeia foi encarregue de identificar novas ferramentas que abordassem a questão das subvenções estrangeiras e do seu impacto no Mercado Único. De salientar que esta preocupação surge por se considerar que as subvenções estrangeiras podem, teoricamente, permitir que atores estrangeiros, em particular governos, subsidiem “agressivamente” a sua participação no mercado interno através da aquisição de empresas na União Europeia ou para a obtenção de outras vantagens competitivas.

Neste contexto, a presente iniciativa, doravante designada Livro Branco, começa por apresentar um conjunto de razões suscetíveis de causar entraves ao bom funcionamento do mercado interno da União Europeia, num contexto em que se procura assegurar condições equitativas de concorrência, tendo em conta as subvenções prestadas por países terceiros com impacto na atividade das empresas que operam na UE. O Livro Branco apresenta, também, uma análise dos instrumentos jurídicos em vigor destinados a fazer face às subvenções estrangeiras, bem como das lacunas regulamentares existentes.

Da avaliação realizada conclui-se que os instrumentos de concorrência existentes não permitem abordar de forma eficaz os problemas daí resultantes.

A este propósito, é referido no Livro Branco que as regras da UE em matéria de auxílios estatais permitem que o mercado interno funcione com condições de concorrência equitativas entre as empresas. Contudo, essas regras são inexistentes relativamente às



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

subvenções concedidas pelas autoridades de países terceiros a empresas que operem no mercado interno¹.

Verifica-se também alguma escassez nas informações sobre o montante efetivo das subvenções estrangeiras concedidas, devido sobretudo “à falta de transparência e ao baixo nível de cumprimento da obrigação de notificar as subvenções ao abrigo do Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação”².

Neste contexto, o Livro Branco identifica 3 módulos complementares que permitirão fazer face aos efeitos de distorção causados pelas subvenções estrangeiras: i) **no mercado único em geral** - criação de um instrumento geral para identificar efeitos de distorção das subvenções estrangeiras (módulo 1) Conferindo um controlo mais estrito da aquisição externa de empresas da União Europeia – o que permite à autoridade de controlo (nacional ou a Comissão) agir com base numa indicação ou informação segundo a qual uma empresa ativa na UE beneficia de uma subvenção estrangeira. Caso se confirme a existência de uma subvenção estrangeira, a autoridade poderá impor medidas para corrigir a provável distorção, tais como pagamentos compensatórios e medidas de índole estrutural ou comportamental. Todavia, poderá também a autoridade considerar que a atividade ou o investimento subsidiado têm um impacto positivo que supera a distorção. Situação que a levaria a não prosseguir a investigação (o designado “teste do interesse da UE”); ii) **nas aquisições de empresas da UE** - corrigir as distorções causadas pelas subvenções estrangeiras que facilitam a aquisição de empresas da UE (módulo 2) designadamente as empresas estrangeiras subsidiadas pelo Estado que operam na União Europeia. Através de um mecanismo de notificação *ex ante*, baseado em critérios qualitativos que desencadeariam uma apreciação preliminar, seguida de uma

¹ Situação que pode incluir circunstâncias em que as empresas beneficiárias são detidas ou controladas em última instância por uma empresa de um país terceiro ou por um governo estrangeiro.

² De acordo com a OMC, entre 1995 e 2017, aumentou significativamente número de membros que não procederam a notificação (Em abril de 2019, 77 membros da OMC ainda não tinham apresentado notificações de subvenção para 2017, e relativamente a 2015 há 62 membros ainda não apresentaram notificações de subvenção).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

investigação aprofundada se as preocupações iniciais viessem a ser confirmadas. Propõe-se que a Comissão seja a autoridade de controlo, não podendo as operações de aquisição ser concluídas antes de finalizado o processo de análise pela Comissão. Caso esta considere que a aquisição é facilitada pela subvenção estrangeira e que distorce o Mercado Único, a Comissão poderá, em última instância, proibir a aquisição. iii) **na contratação pública da UE** - efeitos das subvenções estrangeiras nos procedimentos de contratação pública da UE (módulo 3), incidindo sobre subsídios estrangeiros que funcionem como um “*dumping*” no sentido de aumentarem a capacidade competitiva de empresas de países terceiros face aos concorrentes europeus em contratos públicos. Neste domínio, é proposto um mecanismo, igualmente de natureza *ex ante*, através do qual os proponentes devem notificar a autoridade adjudicante de contribuições financeiras provenientes de países terceiros. As autoridades competentes em matéria de adjudicação e controlo poderão então avaliar se a subvenção comprometeu a lealdade do procedimento de contratação e, nesse caso, a empresa pode ser excluída desse procedimento³.

Um outro domínio abrangido pelo Livro Branco diz respeito às subvenções estrangeiras no contexto do acesso a financiamento da UE. O objetivo passa por procurar assegurar condições equitativas no acesso aos fundos europeus. Em caso de financiamento distribuído através de concursos públicos ou de subvenções, será aplicável um procedimento semelhante ao previsto para a contratação pública da UE. Sublinha-se ainda a importância de garantir que as instituições financeiras internacionais, que executam projetos apoiados pelo orçamento da UE, como o BEI ou o BERD, seguem a mesma abordagem no que respeita às subvenções estrangeiras.

³ No entanto, se o procedimento de contratação for ganho por um proponente não subvencionado, o mesmo poderá ser concluído. Mas se o procedimento for ganho por um proponente potencialmente subvencionado, será necessário aguardar pela análise anterior. O procedimento de contratação baseia-se, portanto, numa avaliação da possível distorção causada pelo subsídio. São propostas como medidas de correção, a exclusão do procedimento de contratação em questão ou, potencialmente, a exclusão de procedimentos de contratação futuros durante um período de tempo limitado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Face aos considerandos expostos, considera-se importante e pertinente a apresentação do presente Livro Branco, sendo de ressaltar os seguintes aspetos, na elaboração da respetiva legislação a apresentar em 2021: (1) Devem ser asseguradas condições de concorrência equitativas, incluindo no respeito de normas ambientais e sanitárias, enquanto se promove a resiliência e competitividade da indústria Europeia; (2) Atendendo que são propostos novos instrumentos regulatórios muito semelhantes, em termos processuais, aos atualmente existentes em matérias como as Concentrações, o *anti-trust*, os auxílios de Estado, a Contratação Pública, dever-se-ia ponderar a criação de apenas um único instrumento; (3) É importante que a União Europeia permaneça aberta ao investimento e ao comércio internacional, ao mesmo tempo que não deve ignorar ameaças ao comércio e concorrência justos; (4) Deve haver uma avaliação de impacto, de forma a entender melhor a dimensão quantitativa em torno dos subsídios por países terceiros.

a) Da Base Jurídica

Para além dos actos enumerados no artigo 288.º do TFUE, a prática determinou o desenvolvimento de toda uma série de atos atípicos, nos quais se incluem os Livros Brancos. Assim, o presente documento não tem suporte jurídico ao nível do direito primário. Contudo, o Tribunal de justiça aceitou a existência de atos não previstos no Tratado (TJCE, acórdão de 3 de fevereiro de 1976).

a) Do Princípio da Subsidiariedade

Constituindo o documento, em análise, uma iniciativa não legislativa, não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade. Acompanharemos,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

contudo, com a devida atenção as iniciativas legislativas decorrentes do presente Livro Branco.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

1. O Livro Branco sobre a criação de condições de concorrências equitativas no que respeita às subvenções estrangeiras tem como principal objetivo lançar a discussão sobre a necessidade de proteger o bom funcionamento do mercado interno europeu das distorções provocadas por práticas concorrenciais desleais de empresas extracomunitárias, particularmente importante num tempo em que a União Europeia está a lançar um processo de reindustrialização e as empresas estão mais vulneráveis devido à crise económica, consequência da pandemia do Covid-19.
2. Não se trata de uma forma de protecionismo, mas sim de garantir que práticas desleais provocadas por subvenções estrangeiras a empresas de países terceiros que operam no mercado interno, direta ou indiretamente, não ponham em causa o modelo de economia aberta com regras de concorrência equitativas. Pretende-se, assim, eliminar tanto quanto possível as distorções na concorrência, e isto tanto para agentes económicos internos como para as empresas de países terceiros. Se as regras do mercado interno são muito exigentes e rigorosas para os grupos e agentes económicos europeus, importa também acautelar que empresas de países terceiros não adquiram posições predominantes a partir de vantagens indevidas que recebem dos seus estados de origem, colocando-as numa posição de vantagem em relação aos seus competidores.
3. A título de exemplo, refira-se o caso dos gigantes europeus Siemens e Alstom, que foram impedidos pela Comissão Europeia de se fundirem a pretexto de proteger o consumidor europeu de criação de um monopólio, mesmo que isso permitisse à União Europeia ter uma grande empresa entre os líderes mundiais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nos caminhos-de-ferro, sendo que o que principal concorrente, a chinesa CRRC é duas vezes maior que as duas empresas juntas, causando, obviamente, um grande desapontamento à França e à Alemanha. Num outro sentido, no entanto, a Europa conseguiu unir os seus esforços e contrariar o domínio global da americana Boeing, através da criação da Airbus.

4. É por isso que existe, na União Europeia, um conjunto de instrumentos que enquadram e defendem o mercado interno de distorções de concorrência, tal como as regras europeias em matéria de concentrações, de anti-trust, de auxílios estatais, de transparência, e de contratos públicos, isto sem contar com os instrumentos internacionais a que o bloco europeu está vinculado e que também podem desempenhar um papel na correção dessas distorções, designadamente no âmbito do acordo com a OMC.
5. Acontece, porém, que os instrumentos existentes para manter uma concorrência equitativa têm revelado lacunas que têm impedido uma resposta cabal às distorções do mercado interno provocadas por subvenções a empresas que diretamente ou indiretamente poderiam têm acesso ao mercado europeu em condições mais vantajosas do que as empresas europeias, adquirindo empresas-alvo, ganhando contratos públicos ou acedendo a apoios financeiros da União Europeia, com base em injeções de capital ou outro tipo de ajudas, como créditos ou perdões fiscais, que lhes permitem adquirir mais facilmente essas empresas, praticar preços mais baixos ou fazer propostas mais competitivas nas aquisições de contratos públicos, enfraquecendo assim as empresas europeias e prejudicando a concorrência livre e equitativa.
6. Neste contexto, tem-se revelado particularmente difícil combater a falta de transparência de empresas de países terceiros, tanto no que respeita aos apoios financeiros, diretos ou indiretos, como no dever de comunicar as informações relevantes sobre os apoios externos que recebe.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

7. Acresce que a União Europeia lançou em março passado uma nova estratégia industrial para a Europa, com a qual pretende ser líder mundial a nível da transição ecológica e industrial, com base na inovação e no progresso tecnológico pelo que ainda mais se reforça a necessidade de proteger as empresas europeias da concorrência desleal. Na introdução do Livro Branco reconhece-se que “há um número cada vez maior de casos em que as subvenções estrangeiras parecem ter facilitado a aquisição de empresas na UE, influenciando outras decisões de investimento ou falseado o comportamento dos seus beneficiários no mercado”. Daí que, já desde há alguns anos, estas questões façam parte obrigatória das cimeiras com outras potências, particularmente com a China, mas também com os Estados Unidos, o Japão e outros países.
8. Este Livro Branco, destina-se, assim, a lançar um amplo debate sobre distorções no mercado interno e suas origens, para se avançar depois para a criação de instrumentos eficazes para combater as distorções no mercado interno, podendo mesmo ser ainda aprovado durante a presidência portuguesa da União Europeia, no primeiro semestre de 2021. Além disso, este debate é também da maior importância pela sua dimensão externa, precisamente porque molda o seu relacionamento comercial, político e diplomático com outros importantes blocos económicos, desde logo com a China, mas também com países como a Rússia, os Estados Unidos, a Índia ou o Japão.
9. Exemplo disso tem sido o debate, e mesmo a tensão, em torno da expansão do gigante chinês das telecomunicações Huawei, que em poucos anos passou de um desconhecido distribuidor de material telefónico para gigante das telecomunicações, propulsado pelo governo chinês. A Huawei terá recebido cerca de 74 mil milhões de dólares em ajudas de Estado em subvenções, facilidade de crédito e alívio fiscal, o que lhe tem permitido oferecer preços cerca de 30 % mais baixos do que os dos seus concorrentes no esforço de se afirmar neste domínio e de construir redes de telecomunicações 5G de nova geração em todo o mundo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

10. Com efeito, aquando do lançamento do Livro Branco, em junho deste ano, a Comissária europeia da concorrência, Margreth Vestager, tocou em alguns pontos chave. Chamou a atenção, por exemplo, para o perigo real que existe de, em situação de crise económica, as empresas ficarem mais vulneráveis a aquisições exteriores, como aconteceu durante a crise económica e financeira de 2008. É importante sublinhar que, como referido pela Comissão Europeia, tem havido um aumento contínuo de capital estrangeiro em setores estratégicos provenientes de economias emergentes. Portugal é um dos exemplos em que empresas de países terceiros, entre elas algumas estatais chinesas, têm capital em alguns setores estratégicos, como na energia, na banca, nos seguros ou comunicação social. Setores como os portos, a indústria farmacêutica, máquinas e equipamentos eletrónicos, aeronáutica, entre outros, são dos setores mais apetecidos por grupos extra-comunitários.
11. Assim, como refere uma publicação do Instituto Jacques Delors – Notre Europe, um melhor enquadramento das subvenções industriais e a criação de instrumentos para corrigir as distorções do mercado interno tornou-se absolutamente fundamental perante todos os Estados que possuem reservas públicas financeiras consideráveis, como é o caso da China, e que tem uma ambição declarada de se tornar a primeira potência tecnológica mundial, apoiando-se nas empresas públicas do Estado.
12. Este é, assim, o nosso contributo, o contributo da Comissão dos Assuntos Europeus, para que se ganhe uma consciência acrescida deste importante debate que deve mobilizar todos os setores políticos e da sociedade civil da União Europeia, porque o que está em jogo é a capacidade de afirmação da Europa num mundo altamente concorrencial, com o que isso significa para o progresso coletivo, para o desenvolvimento científico e tecnológico, para a prevalência dos valores do desenvolvimento sustentável, para o perfil e qualidade do trabalho e a capacidade de geração de riqueza com empregos de qualidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – PARECER

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

1. Por se tratar de um documento de trabalho dos serviços da Comissão, não cabe, nesta sede, a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio encontra-se concluído.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2020

O Deputado Autor do Parecer

(Paulo Pisco)

O Presidente da Comissão

(Luis Capoulas Santos)

