



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

---

**PARECER**  
**COM(2021)223**  
**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO**  
**CONSELHO relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado**  
**interno**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio e pela Lei nº 64/2020 de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno [COM(2021)223].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento e Finanças e à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, comissões competentes em razão da matéria.

Contudo, entenderam as referidas comissões que não havia fundamentação pertinente que justificasse a sua pronúncia.

Não obstante, a Deputada relatora do presente parecer considerou que se justificava analisar, ainda que sucintamente, o conteúdo da iniciativa e a respetiva pronúncia relativa ao cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a subvenções estrangeiras que distorcem o mercado interno.

2 – A presente iniciativa começa por relembrar que a economia da União Europeia e a economia mundial estão estreitamente interligadas. Com um comércio de bens e serviços no valor de 5 984 mil milhões de EUR, em 2019<sup>1</sup>, a economia da UE representa 16,4 % do comércio mundial total.

---

<sup>1</sup> DG Comércio, Statistical Guide, agosto de 2020, com exclusão do comércio intra-EU [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Assim, o comércio é responsável por cerca de 35 % do produto interno bruto da UE, e 35 milhões de empregos europeus dependem das exportações. A circulação de produtos, serviços e capital de e para a União contribui para o seu crescimento, através do aumento da competitividade, da criação de emprego, do estímulo à inovação e da abertura de novos mercados<sup>2</sup>.

Em 2017, a UE-28 foi o destino de um terço do volume de investimento mundial e a sede de cerca de 100 000 empresas detidas por entidades estrangeiras<sup>3</sup>. O investimento direto estrangeiro (IDE) é uma valiosa fonte de emprego (16 milhões de empregos)<sup>4</sup>, crescimento e competitividade.

3 – Um mercado único forte, aberto e concorrencial permite às empresas europeias e estrangeiras concorrer com base no mérito, desde que sejam asseguradas condições de concorrência equitativas no mercado interno.

A presente iniciativa relembra, ainda, que nos últimos anos, as subvenções estrangeiras<sup>5</sup> parecem, em alguns casos, ter tido um efeito de distorção no mercado interno da UE, criando condições de concorrência não equitativas, sendo referido que *embora ainda se verifique uma ausência generalizada de dados fiáveis sobre as subvenções concedidas por países terceiros, existe um número cada vez maior de casos em que as subvenções estrangeiras parecem ter facilitado a aquisição de empresas da UE, influenciado as decisões de investimento, falseado o comércio de*

---

<sup>2</sup> Relatório da Comissão sobre a implementação da estratégia de política comercial «Comércio para Todos»: uma política comercial progressiva para controlar a globalização [COM(2017) 491 final].

<sup>3</sup> Eurostat, Estatísticas sobre filiais estrangeiras (FATS), «Foreign control of enterprises by economic activity and a selection of controlling countries (from 2008 onwards)» [fats\_gla\_08] (Controlo estrangeiro de empresas por atividade económica e uma seleção de países que exercem o controlo, desde 2008). Estas estatísticas incluem igualmente o Reino Unido enquanto membro da UE-28. Os dados preliminares mostram que não é provável que este número mude significativamente no âmbito da UE-27. Estima-se que, em 2018, cerca de 84 000 empresas presentes na UE-27 eram detidas por entidades estrangeiras (excluindo o Reino Unido), enquanto em 2015-2017 existiam cerca de 18 000 empresas britânicas noutros países da UE-27.

<sup>4</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre investimento direto estrangeiro na UE [SWD(2019) 108 final], na sequência da Comunicação da Comissão intitulada Acolher o investimento direto estrangeiro, protegendo simultaneamente os interesses essenciais (13 de setembro de 2017).

<sup>5</sup> Considera-se que existe uma subvenção estrangeira quando um país terceiro concede uma contribuição financeira que confere uma vantagem a uma empresa que exerce uma atividade económica no mercado interno, e que é limitada, de direito ou de facto, a uma empresa ou setor individual ou a várias empresas ou setores. Artigo 2º (1) da presente iniciativa.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*serviços ou de outra forma influenciado o comportamento dos seus beneficiários no mercado da UE, em detrimento da concorrência leal<sup>6</sup>.*

4 – Com efeito, as subvenções estrangeiras podem assumir diferentes formas, por exemplo, empréstimos sem juros, garantias estatais ilimitadas, isenções ou reduções fiscais em relação a comércio ou investimentos estrangeiros ou financiamento estatal específico. Em muitos casos, estas subvenções seriam problemáticas se fossem concedidas pelos Estados-Membros da UE e apreciadas ao abrigo das regras da UE em matéria de auxílios estatais.

5 – Neste contexto, a Comissão comprometeu-se (no âmbito da nova estratégia industrial para a Europa) a analisar a melhor forma de reforçar os mecanismos e instrumentos antissubvenções da UE<sup>7</sup>, tendo em junho de 2020, adotado um Livro Branco sobre subvenções estrangeiras.<sup>8</sup>

Sobre esse Livro Branco, a presente iniciativa refere que o mesmo

- *descreve uma lacuna legislativa nas regras da UE em matéria de concorrência, de comércio e de contratação pública que, efetivamente, impede a UE de tomar medidas quando as subvenções estrangeiras provocam distorções no mercado interno, nomeadamente através do financiamento de concentrações ou de propostas apresentadas em concursos públicos.*
- *constata que, embora a concessão de apoio pelas autoridades dos Estados-Membros esteja sujeita ao controlo dos auxílios estatais da UE, não existe um regime comparável para o apoio concedido por países terceiros. Esta situação coloca em desvantagem as empresas não subvencionadas que exercem uma atividade económica na UE, em comparação com as empresas que beneficiam de subvenções estrangeiras.*

---

<sup>6</sup> Um relatório recente do Tribunal de Contas Europeu conclui que determinadas subvenções concedidas pelo Estado chinês constituiriam um auxílio estatal se fossem concedidas por um Estado-Membro da UE e observa que esta «diferença de tratamento pode distorcer a concorrência no mercado interno da UE»; Tribunal de Contas Europeu, «Resposta da UE à estratégia de investimento estatal da China», Documento de análise n.º 3 (2020);

<sup>7</sup> Uma nova estratégia industrial para a Europa [COM(2020) 102 final], conforme atualizada em 2021.

<sup>8</sup> Livro Branco sobre a criação de condições de concorrência equitativas no que respeita às subvenções estrangeiras [COM(2020) 253 final].



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- *identifica ainda problemas relacionados com o acesso ao financiamento da UE por parte de operadores que beneficiam de subvenções estrangeiras, que podem falsear a concorrência no que se refere aos fundos da UE.*

6 – Neste sentido, a presente iniciativa conclui que atualmente não existem regras específicas da União para fazer face aos efeitos de distorção que as subvenções estrangeiras podem causar no mercado interno.

Embora a União disponha de um sistema de controlo dos auxílios estatais consagrado nos artigos 107.º e 108.º do TFUE, este aplica-se apenas quando um apoio financeiro, concedido por um Estado-Membro da UE a uma empresa ou grupo de empresas, dá origem a uma vantagem que falseia a concorrência e afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

As regras da UE em matéria de anti-trust<sup>9</sup> proíbem os acordos ou as práticas concertadas de empresas que tenham por objetivo ou efeito falsear a concorrência no mercado interno, bem como os abusos de posições dominantes por parte de empresas, independentemente das suas formas ou modo de financiamento.

As regras da UE em matéria de concentrações<sup>10</sup> preveem um sistema de notificação e de aprovação prévias para concentrações que impliquem mudanças permanentes de controlo das empresas cujo volume de negócios realizado na UE ultrapasse determinados limiares, independentemente de essas concentrações poderem ou não ser financiadas através da concessão de subvenções estrangeiras.

7 – A presente iniciativa visa, assim, dar resposta às distorções causadas no mercado interno pelas subvenções estrangeiras que não se enquadram nas regras da UE em matéria de auxílios estatais, de controlo de concentrações e de anti-trust centrando-se em duas questões: a identificação das subvenções estrangeiras que distorcem a concorrência e a adoção de ações corretivas das distorções por elas causadas.

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

---

<sup>9</sup> Artigos 101.º e 102.º do TFUE.

<sup>10</sup> Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO L 24 de 29.1.2004, p. 1).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **a) Da Base Jurídica**

A presente iniciativa baseia-se nos artigos 207.º e 114.º do TFUE.

O artigo 207.º, n.º 1, do TFUE define o âmbito da política comercial comum da União como abrangendo, nomeadamente, as medidas a tomar em caso de subvenções, o «investimento estrangeiro direto» e o comércio de bens e serviços.

Por conseguinte, a presente iniciativa é amplamente abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 207.º, n.º 2, do TFUE, que prevê a adoção de «medidas que definem o quadro em que é executada a política comercial comum».

Ao mesmo tempo, a presente iniciativa pode aplicar-se também a certas atividades realizadas num Estado-Membro por uma entidade já estabelecida noutro Estado-Membro. Neste contexto, a presente iniciativa pode afetar o direito de estabelecimento e a livre circulação de bens e serviços na União. Por conseguinte, deve também basear-se no artigo 114.º do TFUE, que prevê a adoção de medidas relativas à aproximação das disposições dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

#### **b) Do Princípio da Subsidiariedade**

A política comercial é uma competência exclusiva da UE. Assim, se a presente iniciativa se baseasse apenas no artigo 207.º do TFUE, a competência para criar nova legislação em matéria de subvenções estrangeiras que distorcem a concorrência caberia às instituições da UE, e não aos governos dos Estados-Membros.

Mas, por outro lado, o mercado interno é um domínio de competência partilhada. Por conseguinte, no caso de uma iniciativa baseada no artigo 114.º do TFUE, os Estados-Membros também podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos, a menos que os objetivos da iniciativa possam ser mais bem realizados ao nível da UE.

Até à data, nenhum Estado-Membro adotou legislação nacional para corrigir os eventuais efeitos de distorção causados por subvenções estrangeiras.

Além disso, vários Estados-Membros solicitaram à Comissão que propusesse projetos de legislação neste domínio<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> (Países Baixos, França, Alemanha, Polónia e Itália).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Os objetivos da presente iniciativa não podem, pois, ser realizados pelos Estados-Membros a título individual. As subvenções estrangeiras provocam distorções no mercado interno, incluindo no contexto de aquisições de empresas-alvo da UE e de contratos públicos. A situação é comparável aos auxílios estatais concedidos pelos Estados-Membros da UE que, pela sua natureza, têm efeitos em mais do que um Estado-Membro. Do mesmo modo, as distorções causadas pelas subvenções estrangeiras podem ter uma dimensão a nível da União, afetando vários Estados-Membros.

Por conseguinte, os objetivos definidos na presente iniciativa não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros e apenas com uma intervenção coordenada e adequada poderão ser alcançados de forma eficaz ao nível da União, pelo que é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade nos termos do artigo 5º do TUE.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

#### ***c) Do Princípio da Proporcionalidade***

A presente iniciativa visa proteger as condições de concorrência equitativas no mercado interno, para que não sejam distorcidas pelas subvenções estrangeiras. Por conseguinte, centra-se em duas questões: identificação das subvenções estrangeiras que distorcem a concorrência e correção das distorções por elas causadas.

As medidas da presente iniciativa são proporcionadas, uma vez que alcançam o seu objetivo de forma direcionada, impondo um encargo apenas às empresas que exercem uma atividade económica no mercado interno e recebem subvenções estrangeiras.

Neste sentido, e em observância do princípio da proporcionalidade consagrado no já referido artigo 5º do TUE, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os objetivos pretendidos.

Deste modo, é cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE III – PARECER

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

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

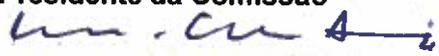
2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 20 de julho de 2021

A Deputada Autora do Parecer

  
(Isabel Meirelles)

O Presidente da Comissão

  
(Luís Capoulas Santos)

#### PARTE IV – ANEXO

-Nota Técnica elaborada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.