COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 1.9.2022
COM(2022) 433 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Segundo relatório anual relativo à análise dos investimentos diretos estrangeiros na União

{SWD(2022) 219 final}

INTRODUÇÃO

O presente relatório é o segundo relatório anual da Comissão Europeia sobre a aplicação do regulamento relativo à análise dos investimentos diretos estrangeiros («IDE») («Regulamento Análise dos IDE» ou «Regulamento»).

O relatório abrange o ano de 2021[1] e proporciona transparência em relação ao funcionamento da análise dos IDE na UE e à evolução dos mecanismos de análise nacionais. Contribui para a responsabilização da União num domínio em que, tendo em conta os interesses em jogo em matéria de segurança, a transparência das transações individuais não é possível nem adequada.

Baseia-se em relatórios dos 27 Estados-Membros e outras fontes, sendo composto por quatro capítulos:

- O capítulo 1, sobre as tendências e os valores de IDE na UE.
- O capítulo 2, sobre a evolução legislativa nos Estados-Membros.
- O capítulo 3, sobre as atividades de análise dos IDE realizadas pelos Estados-Membros.
- O capítulo 4, sobre o mecanismo de cooperação da UE em matéria de análise dos IDE.

O presente relatório anual é adotado em simultâneo com o relatório anual sobre os controlos das exportações de produtos de dupla utilização. Tanto a análise dos IDE como os controlos das exportações são instrumentos importantes para o controlo estratégico do comércio e do investimento poder garantir a segurança na União Europeia.

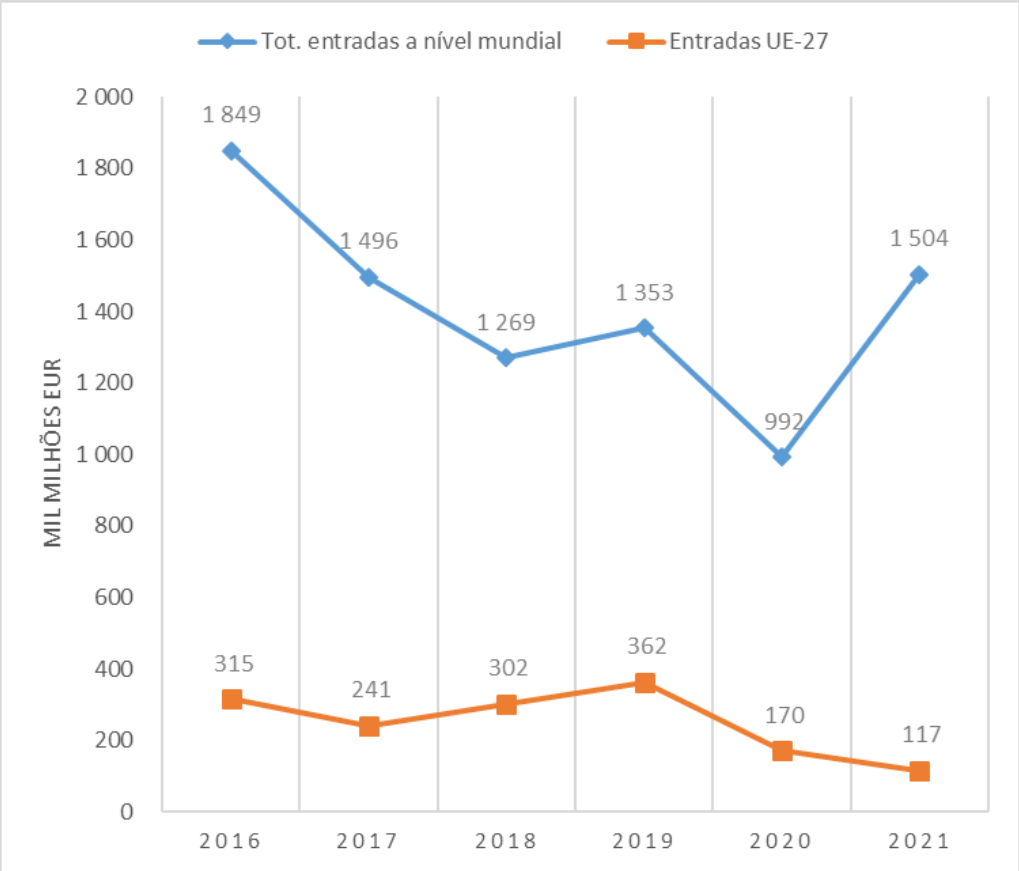
[1] O primeiro relatório anual abrangeu um período mais curto, ou seja, de 11 de outubro de 2020 a 30 de junho de 2021. Por conseguinte, existe uma sobreposição com o presente relatório, que também abrange o período de 1 a 30 de junho.

CAPÍTULO 1 – INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NA UNIÃO EUROPEIA – TENDÊNCIAS E VALORES

Em 2021, os investimentos diretos estrangeiros («IDE») a nível mundial recuperaram do abrandamento provocado pela COVID-19, em 2020. Os fluxos de entrada a nível mundial atingiram 1,5 biliões de EUR em 2021 (**figura 1**), registando um aumento de +52 % em relação a 2020 e um aumento de +11 % em relação aos níveis anteriores à COVID-19, de 2019.

A UE contribuiu para a recuperação mundial de 2021 com 117 mil milhões de EUR de IDE, 8 % do nível mundial (27 %, em 2019), o que representa uma diminuição de 31 % em relação aos níveis de 2020 e uma diminuição de -68 % em relação a 2019. O resultado da UE é impulsionado pela diminuição das entradas de IDE na Irlanda, na Alemanha e no Luxemburgo e pelos desinvestimentos nos Países Baixos[2].

Figura 1 — Fluxos de entrada de IDE a nível mundial e da UE



Fonte: dados da OCDE *extraídos em 29 de abril de 2022.* Os dados referem-se aos fluxos de entrada de IDE.

Em 2021, mercados de capitais fortes e uma recuperação da confiança das empresas conduziram a um aumento das fusões e aquisições («F&A») e das transações relativas a projetos novos de raiz,

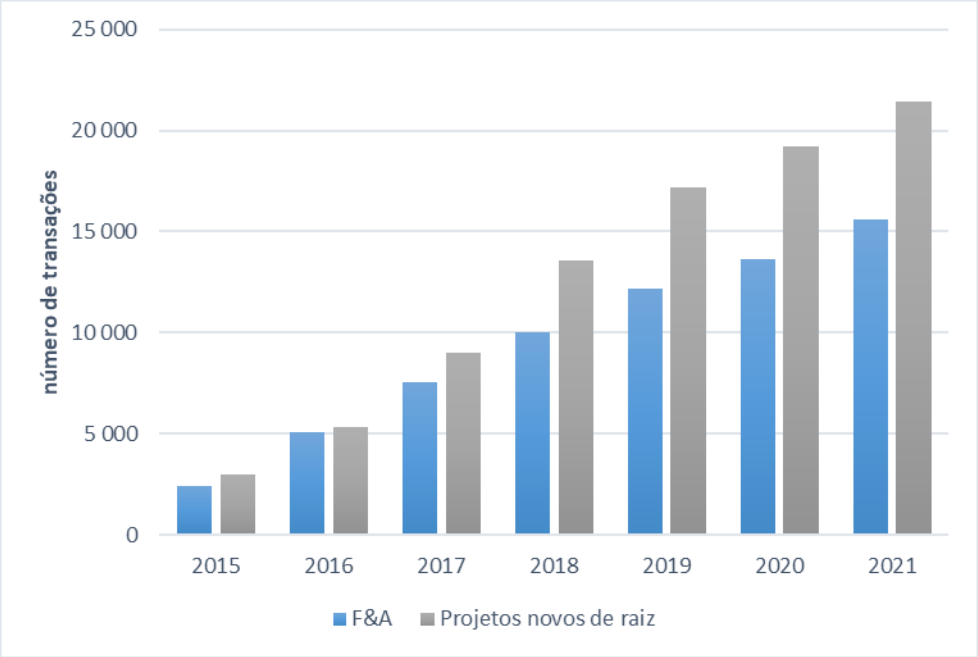
[2] FDI IN FIGURES, OCDE, abril de 2022.

a nível mundial, mas ainda não na UE-27[3] (**figura 1**), apesar da queda dos fluxos de entrada de IDE agregados. O número de aquisições e de investimentos em projetos novos de raiz aumentou na UE em +32 % e +12 %, respetivamente, em comparação com 2020[4].

No entanto, as aquisições mantiveram-se 9 % abaixo do nível atingido em 2019. No caso dos investimentos em projetos novos de raiz, a diferença em relação ao ano anterior à pandemia atingiu -39 %.

A tendência ascendente dos fluxos acumulados de transações estrangeiras na UE-27 confirma a abertura dos países da UE aos investimentos estrangeiros, apesar do abrandamento causado pela pandemia de COVID-19 (**figura 2**), com um aumento médio anual de mais de 2 100 aquisições e de 3 200 investimentos em projetos novos de raiz nos últimos cinco anos.

Figura 2 — Número acumulado anual de transações para a UE-27 em 2015-2021



Fonte: análise do Centro Comum de Investigação (*Joint Research Centre* - JRC), com base em dados do Bureau van Dijk extraídos em 22 de fevereiro de 2022. Os dados de 2015 correspondem aos fluxos de IDE em 2015, enquanto os dados relativos aos anos subsequentes correspondem à soma cumulada dos fluxos anuais.

[3] Pitchbook, Global M&A report, 2021.

[4] GLOSSÁRIO: utilizamos o termo *investidor estrangeiro* para identificar entidades (empresas ou pessoas) exteriores à União Europeia, que adquirem participações no capital ou iniciam projetos de investimento em projetos novos de raiz (em seguida, «projetos novos de raiz» ou «investimentos em projetos novos de raiz») na UE. Os termos *estrangeiro* e *exterior à UE* são utilizados indistintamente. Ao longo do texto, o termo *aquisições* identificará as aquisições de participações em empresas da UE, quer se trate de F&A, quer de participações inferiores a 50 % mas superiores a 10 % do capital, e a expressão *transações* referir-se-á ao total das aquisições e dos investimentos em projetos novos de raiz. As transações estrangeiras referem-se a operações em que o investidor tem um proprietário final fora da UE. O proprietário final é uma entidade que detém, direta ou indiretamente, pelo menos 50,01 % das ações do investidor direto.

Os dados, em variação homóloga, por jurisdição estrangeira mostram um aumento do número de transações e projetos para a maioria dos países de origem em 2021 (**figura 3**). Os EUA foram o maior investidor estrangeiro em 2021, representando 32,3 % de todas as aquisições e 39,4 % dos investimentos em projetos novos de raiz, seguindo-se o Reino Unido com 25,6 % e 20,9 %, respetivamente. As exceções notáveis são a China e o Japão, que registaram ambos níveis abaixo dos níveis de 2020. A China, em especial, com 2,3 % de todas as aquisições estrangeiras em 2021 (uma descida relativamente a 3,4 %, em 2020) e 6 % dos investimentos em projetos novos de raiz (uma descida relativamente a 7,1 %, em 2020), não registou um grande número de operações concluídas, apesar de terem sido anunciados alguns investimentos em projetos novos de raiz e F&A de grande envergadura, que fizeram subir o valor dos investimentos chineses para 9 mil milhões de EUR em 2021 (relativamente aos 6,5 mil milhões de EUR, em 2020).

Os controlos de capitais rigorosos da China e a concentração das atividades de investimento em setores industriais essenciais influenciaram negativamente o número de operações concluídas chinesas em 2021[5]. Embora, em 2021, a maioria das jurisdições tenha atingido os níveis de aquisição de participações anteriores à COVID-19, tendo algumas até melhorado em relação aos níveis de 2019[6], o número de projetos de investimento em projetos novos de raiz permaneceu inferior ao de 2019. Os países *offshore*[7] (agrupando 133 projetos em 2021, contra 106 em 2019) e a Rússia[8] (com 46 projetos em 2021, contra 20 em 2019) constituíram a única exceção.

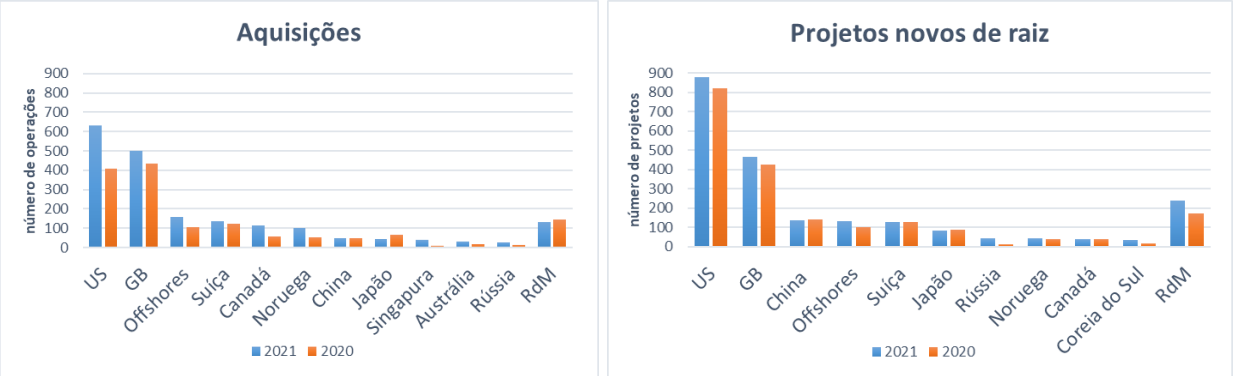
5 Ver a análise dos investimentos chineses, Rhodium Group (2022).

6 É o caso, por exemplo, dos EUA, dos países *offshore*, do Canadá e da Noruega.

7 Os principais *offshores*, por número de F&A ou por projetos novos de raiz, são (por ordem alfabética): Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Caimão, Maurícia e Ilhas Anglo-Normandas do Reino Unido. Para uma lista completa dos centros financeiros *offshore*, consulte nomeadamente o documento de trabalho dos serviços da Comissão – Na sequência da comunicação da Comissão «Acolher o investimento direto estrangeiro, protegendo simultaneamente os interesses essenciais» – SWD(2019) 108 final, de 13 de março de 2019.

8 Para mais informações, consultar *Russian shareholding in Europe (EU27)*, no documento de trabalho dos serviços da Comissão de acompanhamento.

Figura 3 – Número de aquisições de participações (esquerda) e de investimentos em projetos novos de raiz (direita) em 2021 e 2020 — Informações por jurisdição estrangeira (dez principais investidores)*



Fonte: análise do Centro Comum de Investigação, com base em dados do Bureau van Dijk extraídos em 22 de fevereiro de 2022. *Offshores*: Centro Financeiro *Offshore*[9]. RdM: resto do mundo. (*) Aquisições de participações superiores a 10 % do capital das empresas da UE.

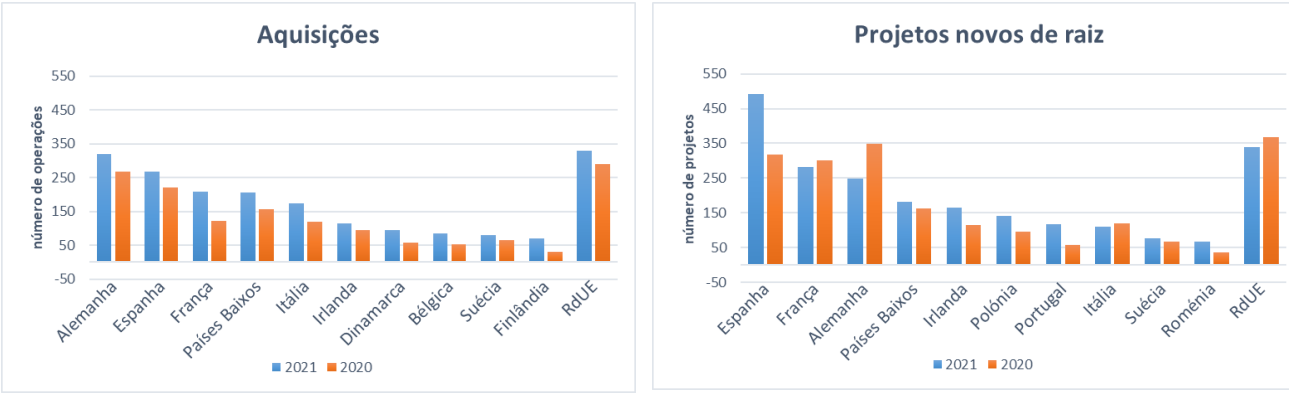
Apesar das perspetivas positivas dos analistas para 2022, decorrentes da expectativa de que o pior da pandemia tivesse terminado, as esperanças estão a desaparecer rapidamente com o clima empresarial incerto decorrente da invasão não provocada e injustificada da Ucrânia pela Rússia. Os efeitos económicos do aumento acentuado do custo da energia (que já estava a produzir efeitos antes da invasão) e das matérias-primas, bem como a dimensão das repercussões económicas das perturbações na cadeia de abastecimento, em especial no que se refere às matérias-primas críticas e às tecnologias críticas, e o enfraquecimento da atividade e do comércio a nível mundial, que ainda não foram integralmente avaliados, influenciarão a dinâmica em termos de operações concluídas na UE, conduzindo potencialmente a uma revisão em baixa da posição positiva inicial para 2022.

O número de transações por país da UE visado mostrou uma recuperação generalizada do número de transações estrangeiras em 2021, em comparação com 2020 (**figura 4**). A Alemanha, com uma percentagem de 16,4 % de todas as aquisições efetuadas por investidores estrangeiros, foi o principal destino em 2021 e registou um aumento de 20 % no número de transações em relação a 2020. Seguiram-se a Espanha, a França e os Países Baixos, com uma percentagem de transações estrangeiras de 13,8 %, 10,7 % e 10,5 %, respetivamente, e taxas de crescimento anual de dois dígitos, em comparação com o ano anterior. Em 2021, a Espanha liderou a classificação da UE dos principais beneficiários de investimentos estrangeiros em projetos novos de raiz (22,2 % do total), à frente da França e da Alemanha, com 12,7 % e 11,2 %, respetivamente. Estes dois últimos países, juntamente com a Itália, foram os únicos beneficiários de investimentos em projetos novos de raiz, entre os dez primeiros, em que os projetos estrangeiros não puderam arrancar em 2021, em comparação com 2020[10].

9 Ver nota de rodapé n.º 7.

10 A retoma dos investimentos em projetos novos de raiz patente no grupo «Resto da UE» é impulsionada pela Hungria, pela República Checa e pela Grécia. Em 2021, a Hungria acolheu 2,4 % de todos os projetos novos de raiz estrangeiros na UE, o que representa um aumento de 38 % em relação a 2020. A República Checa, com

Figura 4 – Número de aquisições de participações (à esquerda) e investimentos em projetos novos de raiz (à direita) em 2021 e 2020 — Informações por país de destino (dez principais beneficiários da UE)*



Fonte: análise do Centro Comum de Investigação, com base em dados do Bureau van Dijk extraídos em 22 de fevereiro de 2022. RdUE significa Resto da UE. (*) Aquisições de participações superiores a 10 % do capital das empresas da UE.

Uma análise mais atenta dos setores visados pelos investidores estrangeiros mostra que as TIC (tecnologias da informação e comunicação) e as indústrias transformadoras estão a impulsionar a retoma das transações estrangeiras na UE (**figura 5**[11]). As TIC ocuparam a primeira posição em aquisições e a segunda em investimentos em projetos novos de raiz (após o comércio a retalho), com 30 % das novas aquisições e 15,4 % dos novos investimentos em projetos novos de raiz em 2021, o que representa um crescimento de 34 % e 15 %, respetivamente, em comparação com 2020. Seguiram-se as indústrias transformadoras, que representaram 25,9 % do total das aquisições estrangeiras e 12 % dos investimentos estrangeiros em projetos novos de raiz, registando, em 2021, +38 % e +12 %, respetivamente, em comparação com o ano anterior.

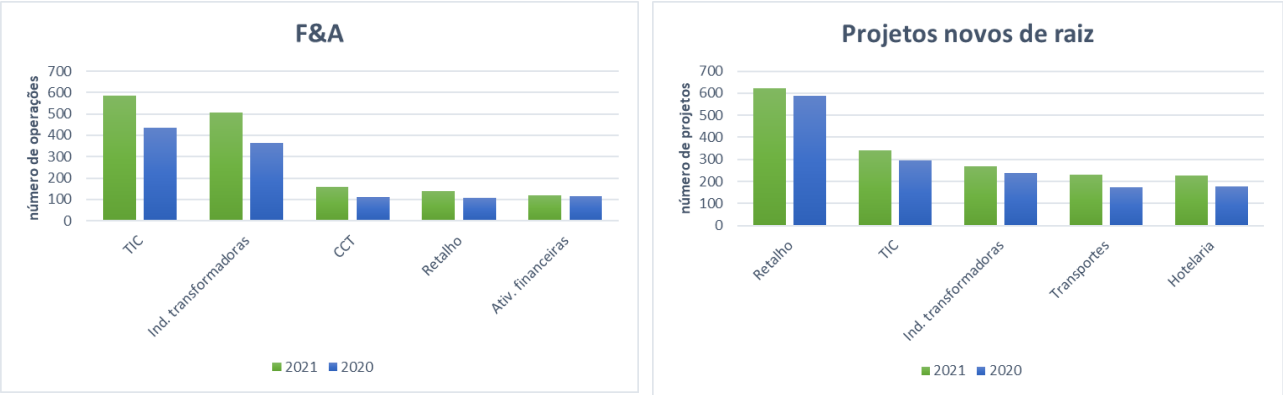
As transações estrangeiras ganharam um novo ímpeto em todos os principais setores em comparação com 2020, atingindo, ou mesmo ultrapassando, os níveis anteriores à COVID-19 em algumas categorias. No que diz respeito às aquisições de participações, os níveis de 2019 foram atingidos nos setores TIC, atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares, e construção, entre outros, com aumentos de +27 %, +8,3 % e +10 % em 2021, em comparação com 2019. Os investimentos estrangeiros em projetos novos de raiz são, em vez disso, mais resistentes à recuperação.

Com exceção do setor da hotelaria, os investimentos em projetos novos de raiz, em 2021, registam uma diminuição em relação aos níveis de 2019, embora estejam a seguir uma trajetória positiva após a queda de 2020.

1,5 % de todos os investimentos estrangeiros em projetos novos de raiz, registou, em 2021, +50 % em comparação com 2020 e a Grécia (1,4 % de todos os investimentos estrangeiros em projetos novos de raiz) +63 %.

[11] As categorias utilizadas referem-se à NACE Rev. 2, estrutura geral. Ver: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2

Figura 5 – Número de aquisições (à esquerda) e investimentos em projetos novos de raiz (à direita) em 2021 e 2020 — Por setor NACE (cinco categorias principais)



Fonte: análise do Centro Comum de Investigação, com base em dados do Bureau van Dijk extraídos em 22 de fevereiro de 2022. CCT significa Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (Nace. REV2, secção M) e inclui, entre outros, instalações de I&D. TIC significa Informação e comunicação (Nace. REV2, secção J).

Mais informações

O documento de trabalho dos serviços da Comissão de acompanhamento, secção 1, contém mais pormenores sobre os valores acima referidos. São fornecidos dados adicionais sobre o impacto e a recuperação por Estado-Membro e setor, sobre a origem dos investidores estrangeiros na UE e sobre a participação de Estados estrangeiros em investidores estrangeiros na UE.

CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NOS ESTADOS-MEMBROS EM 2021

Regulamento Análise dos IDE da UE e mecanismos de análise dos IDE dos Estados-Membros da UE

Embora o Regulamento Análise dos IDE da UE não exija que os Estados-Membros criem um mecanismo nacional de análise[12], a Comissão Europeia continua a incentivar os Estados-Membros, tanto a nível político como técnico, a adotar, adaptar e aplicar mecanismos nacionais de análise. Mais recentemente, a Comissão Europeia instou os Estados-Membros a criarem um mecanismo de análise completo nas Orientações de 2020 para os Estados-Membros, sobre a forma de utilizar a análise de IDE no contexto de uma crise de saúde pública e de vulnerabilidade económica na UE[13] e nas Orientações de 2022 destinadas aos Estados-Membros sobre IDE provenientes da Rússia e da Bielorrússia[14].

A Comissão Europeia está a incentivar ativamente esta evolução em todos os Estados-Membros, facilitando o progresso e o alinhamento dos processos legislativos nacionais. Ao longo de 2021, a Comissão Europeia prestou assistência aos Estados-Membros em matéria de orientações técnicas e políticas, reuniões técnicas e intercâmbio de informações, incluindo o intercâmbio de boas práticas.

No entanto, apesar desta cooperação regular e de uma série de semelhanças importantes entre os mecanismos de análise nacionais, os Estados-Membros continuam a revelar níveis significativos de variação no que se refere ao que constitui uma análise formal de um IDE, aos prazos aplicáveis, à cobertura setorial, aos requisitos de notificação e outros elementos. Por conseguinte, a Comissão

---

[12] Contudo, nos termos do artigo 3.º do Regulamento Análise dos IDE, todos os Estados-Membros da UE que disponham de um mecanismo de análise dos IDE têm de assegurar que esse mecanismo:
- inclui prazos definidos,
- é transparente e não discriminatório,
- permite ter em conta eventuais observações dos outros Estados-Membros e o parecer da Comissão,
- permite que as partes interessadas pertinentes recorram da decisão desfavorável de uma autoridade de análise dos IDE,
- mantém medidas destinadas a impedir que sejam contornados os mecanismos de análise dos IDE e as decisões conexas.

[13] Orientações para os Estados-Membros relativas a investimento direto estrangeiro e livre circulação de capitais provenientes de países terceiros, e proteção dos ativos estratégicos da Europa, antes da aplicação do Regulamento (UE) 2019/452 (Regulamento Análise dos IDE) (JO C 99I de 26.3.2020, p. 1): «[...] *a Comissão Europeia exorta os Estados-Membros no sentido de:*
- *Fazerem pleno uso dos seus regimes de análise dos IDE, para terem inteiramente em conta os riscos para as infraestruturas de saúde críticas, para o fornecimento de fatores de produção críticos e para outros setores críticos previstos no quadro jurídico da UE.*
- *Os Estados-Membros que não disponham atualmente de um regime de análise, ou cujo regime de análise não abranja todas as transações pertinentes, a criarem um regime de análise completo e, entretanto, a utilizar todas as outras opções disponíveis, a fim de resolver os casos em que a aquisição ou o controlo de uma determinada empresa, infraestrutura ou tecnologia crie um risco para a segurança ou ordem pública na UE, incluindo um risco para as infraestruturas de saúde críticas e para o fornecimento de fatores de produção críticos.*».

[14] Comunicação da Comissão — Orientações destinadas aos Estados-Membros sobre os investimentos diretos estrangeiros provenientes da Rússia e da Bielorrússia tendo em conta a agressão militar contra a Ucrânia e as medidas restritivas estabelecidas nos recentes regulamentos do Conselho relativos a sanções (JO C 151 I de 6.4.2022, p. 1).

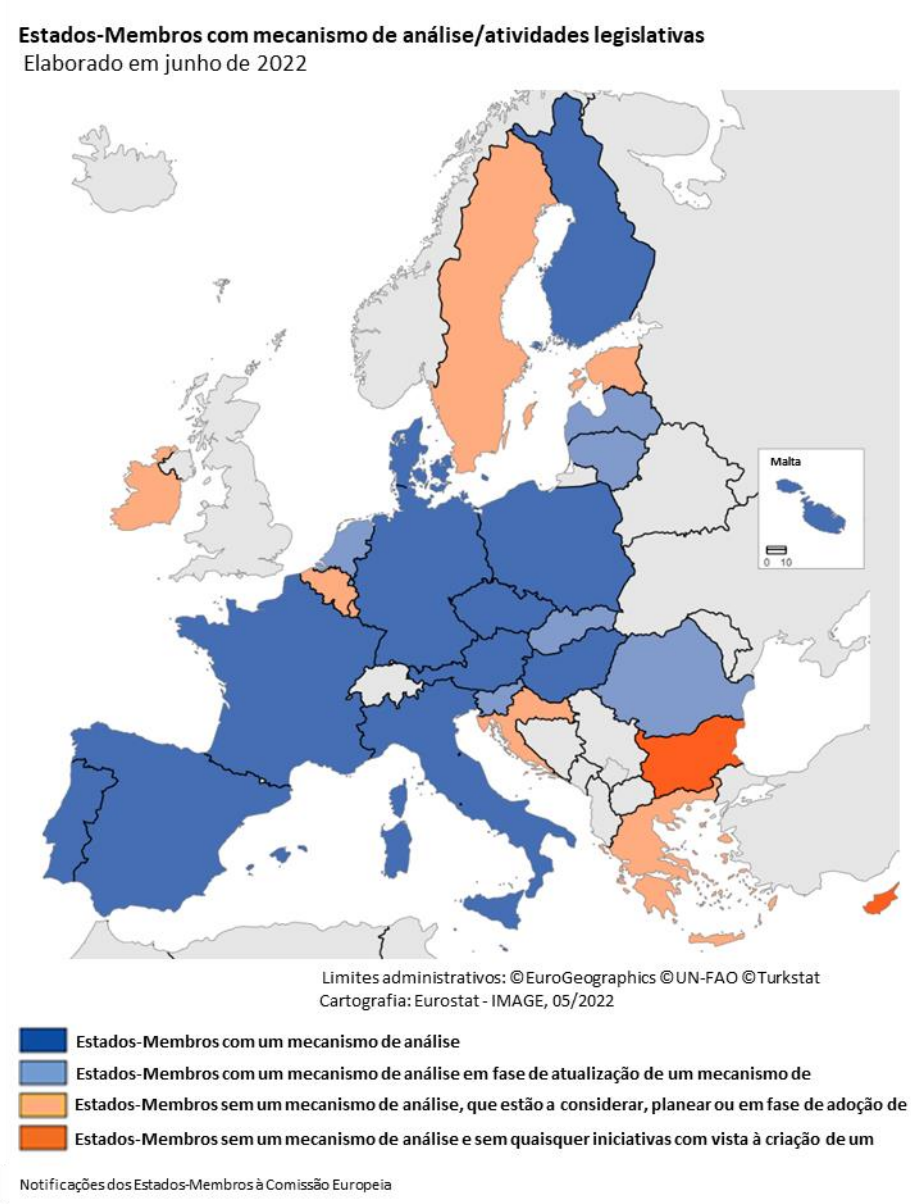
Europeia continua empenhada em apoiar o alinhamento dos mecanismos nacionais de análise e espera que todos os 27 Estados-Membros da UE disponham em breve de um mecanismo nacional de análise dos IDE.

A existência de um mecanismo de análise nacional em todos os 27 Estados-Membros é necessária para proteger a União contra investimentos estrangeiros potencialmente arriscados provenientes de países terceiros. Asseguraria que todos os 27 Estados-Membros e a Comissão Europeia analisassem os IDE pertinentes, protegendo assim a segurança coletiva dos Estados-Membros e da União, bem como a segurança do mercado único e o nível muito elevado de integração económica que este permite.

Panorâmica dos Estados-Membros com um mecanismo de análise ou em fase de criação de um mecanismo de análise

A pandemia mundial e as recentes perturbações nas cadeias de abastecimento mundiais sublinharam a importância crítica de certas indústrias fundamentais, como os cuidados de saúde e a energia. Consequentemente, muitos Estados-Membros da UE adotaram novos mecanismos nacionais de análise ou atualizaram e alargaram os existentes. Em 2021, três Estados-Membros adotaram um novo mecanismo de análise e seis Estados-Membros alteraram o seu mecanismo já existente. Até ao final de 2021, sete Estados-Membros já tinham iniciado processos consultivos ou legislativos para criar um mecanismo nacional de análise. No total, em 2021, dois terços de todos os Estados-Membros da UE dispunham de legislação em matéria de análise de IDE em vigor. A análise dos IDE está a ganhar cada vez mais ímpeto na UE.

O mapa que se segue apresenta uma panorâmica da situação legislativa atual dos Estados-Membros da UE.



Evolução nos Estados-Membros da UE em 2021 – Mecanismos de análise dos IDE

Até à data, 25 dos 27 Estados-Membros da UE:

- dispunham de um mecanismo nacional de análise dos IDE em vigor, ou
- adotaram um novo mecanismo nacional de análise dos IDE, ou
- alteraram um mecanismo existente, ou ou
- realizaram um processo consultivo ou legislativo que deverá resultar na adoção de um novo mecanismo ou em alterações a um mecanismo existente.

O quadro seguinte apresenta uma panorâmica da situação legislativa e da evolução dos 27 Estados-Membros em 2021[15].

Mecanismo nacional de análise dos IDE em vigor	Áustria, Finlândia, Malta, Polónia, Portugal, Eslovénia, Espanha
Alteraram um mecanismo existente	França, Alemanha, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia
Realizaram um processo consultivo ou legislativo que deverá resultar em atualizações de um mecanismo existente	Países Baixos, Roménia
Adotaram um novo mecanismo nacional de análise dos IDE	Chéquia, Dinamarca, Eslováquia
Realizaram um processo consultivo ou legislativo que deverá resultar na adoção de um novo mecanismo	Bélgica, Croácia, Estónia, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Suécia
Sem iniciativas em curso divulgadas publicamente	Bulgária, Chipre

A maioria das alterações à legislação nacional articulou-se em torno de três temas: melhorar os procedimentos de análise, alargar os setores abrangidos e prolongar a validade dos mecanismos nacionais. Por exemplo, a França reduziu o limiar a partir do qual os investimentos de investidores de países terceiros são analisados e exige agora que os investidores apresentem o «Formulário B»[16] de notificação da UE, juntamente com outros documentos. A **Alemanha** introduziu uma série de alterações processuais (por exemplo, o aditamento de 16 novos grupos de casos[17] relacionados com tecnologias emergentes/sensíveis), aplicou novos limiares para a aquisição de capital e direitos de voto, que exigem uma notificação, e introduziu novos requisitos para os investidores. A **Itália** alargou a aplicabilidade do seu mecanismo de análise em vigor. A **Letónia** alargou, nomeadamente, a faculdade das autoridades nacionais de solicitar informações complementares aos investidores. A **Lituânia**, entre outros aspetos, adaptou a sua lista de empresas e infraestruturas estratégicas que considera importantes. A **Hungria** acrescentou à sua legislação outras atividades das empresas-alvo, que exigem uma notificação das transações previstas. Por último, vários outros Estados-Membros indicaram que estão atualmente a planear alterações aos seus mecanismos em vigor.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão de acompanhamento contém informações mais pormenorizadas sobre a evolução legislativa das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de análise. Além disso, a Comissão Europeia mantém uma lista de atualizações legislativas nacionais[18].

---

15 Para mais informações, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão de acompanhamento.

16 O formulário de notificação da UE serve de sugestão aos Estados-Membros sobre a forma como as transações podem ser notificadas ao mecanismo de cooperação da UE.

17 Na legislação alemã, os grupos de casos descrevem setores. Como tal, se a atividade associada a uma transação disser respeito a qualquer destes setores, os investidores são obrigados a notificar a transação às autoridades e a execução da transação («encerramento») é inválida até ser aprovada pelas autoridades alemãs.

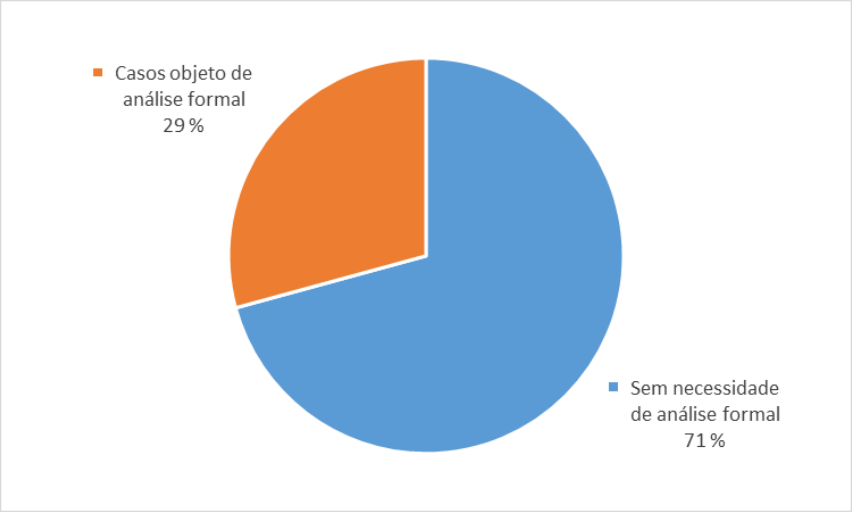
18 A lista dos mecanismos de análise notificados pelos Estados-Membros está disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

CAPÍTULO 3 — ATIVIDADES DE ANÁLISE DOS IDE REALIZADAS PELOS ESTADOS-MEMBROS

O Regulamento Análise dos IDE estabelece um mecanismo de cooperação para a análise dos IDE entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros da UE. No entanto, a decisão sobre que investimentos devem ser analisados, aprovados, condicionados ou bloqueados é tomada pelos Estados-Membros em que o investimento é realizado. Assim, o presente capítulo tem por base e agrega os dados disponibilizados pelos Estados-Membros relativos aos casos analisados ao abrigo da sua legislação e dos seus mecanismos de análise, durante todo o ano de 2021.

Globalmente, foi recebido um número considerável de pedidos de autorização em 2021, a nível nacional[19]. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento, que estabelece as suas obrigação no que diz respeito à apresentação de relatórios, os Estados-Membros comunicaram 1 563 pedidos de autorização e processos *ex officio* em 2021[20].

Figura 6 — Atividade de análise dos IDE dos Estados-Membros



Fonte: relatórios dos Estados-Membros.

Verifica-se uma tendência aparente para a análise formal de mais casos. Com efeito, dos 1 563 pedidos de autorização e casos *ex officio*, cerca de 29 % dos casos foram objeto de análise

19 Alguns Estados-Membros não comunicaram quaisquer casos ao abrigo da sua legislação em matéria de análise. Além disso, um Estado-Membro comunicou um valor geral relativo ao número de pedidos de autorização e dois valores (parciais) relativos aos resultados. Outro Estado-Membro comunicou um número consideravelmente inferior de casos analisados em 2021 — em comparação com os números comunicados para o primeiro relatório — uma vez que efetuou uma pré-avaliação dos dossiês, antes da entrada em vigor da sua legislação. Alguns Estados-Membros também comunicaram «consultas» sobre a elegibilidade dos casos, que estão incluídas neste número.

20 É importante notar que os Estados-Membros dispõem de procedimentos de análise diferentes, o que significa que os casos comunicados dependem dos procedimentos nacionais (âmbito de aplicação, verificação da elegibilidade inicial ou posterior, etc.). Por exemplo, alguns Estados-Membros declaram os casos inelegíveis antes de realizarem o procedimento formal de análise, enquanto, para outros, os casos são formalmente, em primeiro lugar, casos em análise e só depois são declarados inelegíveis. Por conseguinte, os gráficos e os valores comunicados no presente capítulo visam refletir com exatidão as atividades de análise dos Estados-Membros, tal como comunicadas por estes, independentemente do seu sistema nacional.

formal, o que parece marcar um aumento da percentagem de casos objeto de análise formal, em comparação com 2020[21]. Tal deve-se, eventualmente, ao aumento da atenção prestada ao que as autoridades nacionais consideram ser potencialmente «crítico», bem como a uma alteração das tendências globais de investimento. Cerca de 71 % de todos os pedidos foram considerados inelegíveis ou não necessitavam de uma análise formal devido a uma evidente falta de impacto na segurança e na ordem pública.

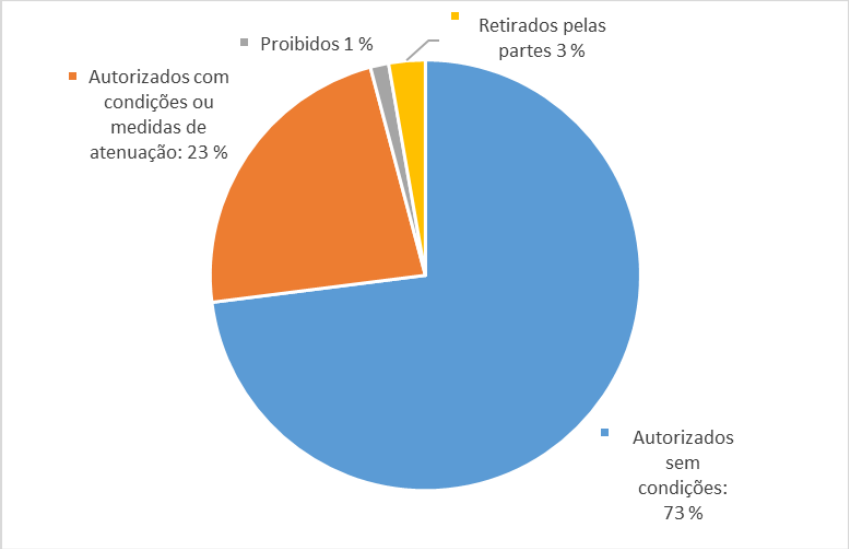
O número de pedidos de autorização é também muito desigual entre os Estados-Membros da UE. Com efeito, quatro Estados-Membros representaram cerca de 70 % de todos os pedidos de autorização e casos *ex officio*, em 2021.

Dos casos objeto de análise formal em 2021 e relativamente aos quais os Estados-Membros comunicaram uma decisão[22], a maioria (73 %) foi autorizada sem condições, o que significa que a transação foi aprovada sem qualquer ação adicional exigida ao investidor.

No entanto, 23 % das decisões envolveram uma aprovação sujeita a condições ou medidas de atenuação. Nestes casos, as autoridades nacionais de análise negociaram determinadas ações, garantias e compromissos por parte dos investidores, antes de aprovarem o investimento direto estrangeiro previsto.

Por último, as autoridades nacionais acabaram por bloquear as transações em apenas 1 % de todos os casos decididos, enquanto, para mais de 3 %, a transação foi retirada pelas partes.

Figura 7 — Decisões notificadas sobre casos de IDE



Fonte: relatórios dos Estados-Membros.

21 Foi de 20 % no primeiro relatório anual para todo o ano de 2020.

22 Do total de casos comunicados que foram objeto de análise formal, foram subtraídos alguns casos para produzir os dados apresentados na figura 7. Com efeito, os Estados-Membros comunicaram o resultado das decisões em 68,5 % dos casos. Além disso, alguns casos transitaram em 2022, pelo que os seus resultados eram desconhecidos em 2021. Além disso, os casos subtraídos foram comunicados por um Estado-Membro, que apenas indicou dois dos quatro resultados possíveis desses casos.

Em resumo, as conclusões *supra* permitem chegar às seguintes considerações fundamentais:

- Em comparação com 2020, os Estados-Membros consideraram os pedidos recebidos como mais sensíveis em 2021, uma vez que a percentagem de casos objeto de análise formal aumentou.
- Os pedidos de autorização estão distribuídos de forma desigual entre os Estados-Membros da UE, sendo quatro países responsáveis por cerca de 70 % de todos os pedidos recebidos. No primeiro relatório anual, essa percentagem era 86,5 %. Trata-se de uma questão de diversificação da análise entre os Estados-Membros.
- Ao longo de 2021, a maioria das operações, em que foi comunicada uma decisão, foi autorizada sem quaisquer condições (73 %, sendo essa percentagem 79 % no primeiro relatório).
- 23 % dos casos decididos implicaram medidas de atenuação (o que representa um aumento significativo em comparação com o último relatório, em que essa percentagem era 12 %).
- Apenas 1 % das transações foram bloqueadas pelos Estados-Membros (em comparação com um valor ligeiramente superior, ou seja 2 %, no primeiro relatório), confirmando que a União Europeia continua aberta a investimentos diretos estrangeiros e que os Estados-Membros apenas recusam casos que constituam ameaças muito graves à segurança e à ordem pública.

CAPÍTULO 4 – MECANISMO DE COOPERAÇÃO DA UE EM MATÉRIA DE ANÁLISE DOS IDE

1. Notificações e outras medidas adotadas ao abrigo do Regulamento Análise dos IDE

O capítulo 3 resumiu o nível de atividade de análise a nível nacional. Inclui os investimentos abrangidos a nível nacional que preenchiam as condições para serem objeto de análise ao abrigo do Regulamento IDE.

Em 2021, 13 Estados-Membros apresentaram um total de 414 notificações[23], nos termos do artigo 6.º do Regulamento Análise dos IDE, em comparação com 11 Estados-Membros durante o período abrangido pelo primeiro relatório anual sobre a análise dos IDE[24]. Cinco Estados-Membros, a saber, a Áustria, a França, a Alemanha, a Itália e a Espanha, foram responsáveis por mais de 85 % dessas notificações. As transações notificadas variam consideravelmente em termos dos setores objetivo de investimento, origem do investidor final e valor da transação.

Os cinco setores com o maior número de transações foram as TIC, as indústrias transformadoras, as atividades financeiras[25], o comércio por grosso e a retalho — e a construção[26] (no primeiro

---

23 Incluem-se cinco casos pré-notificados em 2020, mas tratados em 2021.

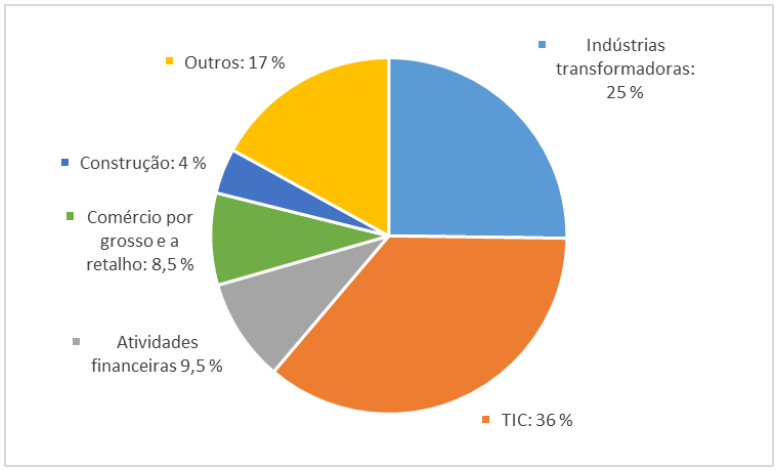
24 Ver https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0714&from=PT

25 As atividades financeiras englobam atividades desenvolvidas por (ou atribuíveis a) participações, fundos ou intervenientes similares no setor financeiro, que visam adquirir uma participação ou um controlo específico (capitais próprios) numa empresa-alvo.

26 No primeiro relatório anual, tratava-se das indústrias transformadoras, das TIC e do comércio por grosso e a retalho, classificados nos códigos NACE C, J e G, respetivamente.

relatório anual, a «construção» foi incorporada na categoria «Outros»). Os três primeiros setores são os mesmos que no primeiro relatório anual, mas numa ordem diferente.

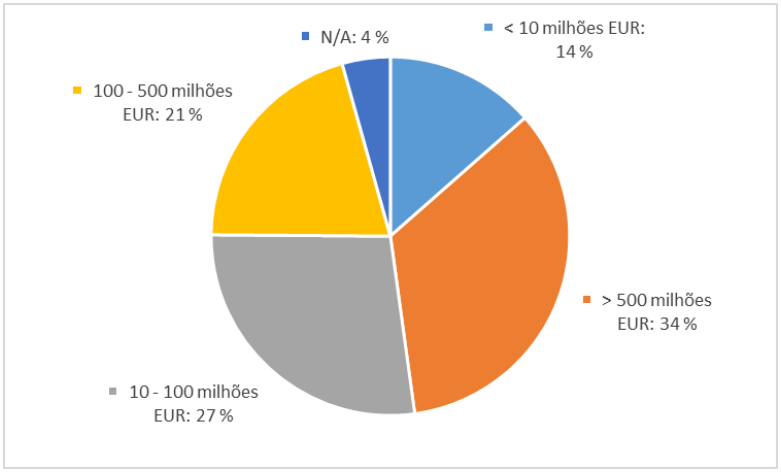
Figura 8 — Principais setores visados em geral, em 2021[27]



Fonte: notificações dos Estado-Membros.

Analisando o valor das transações, a maioria das transações tinha um valor[28] [29]inferior a 500 milhões de EUR, mas a parte maior (34 %) era superior a 500 milhões de EUR.

Figura 9 — Valor correspondente por transação de IDE notificada em 2021[30]



Fonte: notificações dos Estado-Membros.

27 Uma vez que os casos podem abranger vários setores (ou seja, códigos NACE), o total no gráfico é superior ao número total de casos notificados em 2021. A categoria «Outros» abrange todos os outros setores abaixo de 4 %, por exemplo, produção e distribuição de eletricidade, gás, vapor e ar frio; transportes e armazenagem.

28 O valor, quando disponível, refere-se à empresa-alvo, que pode ser uma filial sediada na UE de um sociedade-alvo de maior dimensão.

29 No primeiro relatório anual, a maioria das transações tinha um valor inferior, ou seja, 10 milhões a 100 milhões de EUR. As transações no setor das TIC atingiram o valor mais elevado e as transações no setor «Outras atividades de serviços» registaram o intervalo de valores mais baixo.

30 N/A inclui «Em branco», «Não disponível/Não divulgado» e «Não aplicável».

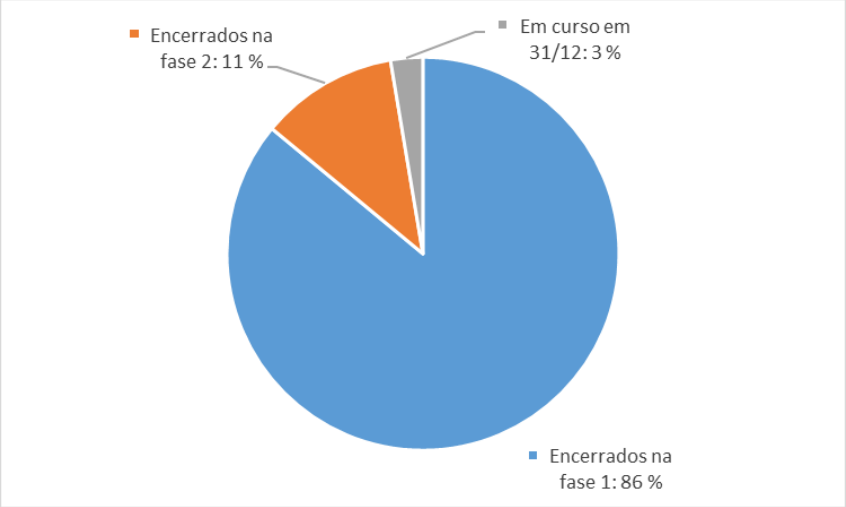
As transações notificadas apresentam um amplo intervalo em termos de valor, sendo o mais baixo 1 EUR e o mais alto de, aproximadamente, 29-31 mil milhões de EUR.

O Regulamento Análise dos IDE prevê que a avaliação das transações de IDE seja efetuada em duas fases possíveis: Todas as transações notificadas são avaliadas no âmbito da fase 1, com apenas um número limitado a transitar para a fase 2. A fase 2 implica uma avaliação mais pormenorizada dos casos suscetíveis de afetar a segurança ou a ordem pública em mais do que um Estado-Membro, ou de criar riscos para projetos ou programas de interesse da União. Os casos da fase 2 poderiam, em última análise, ser concluídos pela Comissão Europeia, emitindo um parecer sobre o caso em questão.

Dos 414 casos notificados, 86 % dos casos foram encerrados pela Comissão na fase 1, os restantes 11 % (14 %, no relatório anterior) seguiram para a fase 2, na qual foram solicitadas informações adicionais ao Estado-Membro notificante. 3 % desses casos estavam ainda em curso na data-limite do presente relatório, ou seja, ainda não tinham sido encerrados na fase 1 ou 2[31].

As informações adicionais solicitadas pela Comissão aquando da abertura da fase 2 variam significativamente, dependendo da transação específica e do grau de pormenor e qualidade das informações em apoio da notificação[32].

Figura 10 — Casos encerrados nas fases 1 e 2 e casos em curso



Fonte: notificações dos Estado-Membros.

As informações normalmente solicitadas dizem respeito a um ou mais dos seguintes temas: dados sobre produtos e/ou serviços da empresa-alvo; eventual classificação como produtos de dupla utilização; clientes, fornecedores alternativos e quotas de mercado; influência do investidor na empresa-alvo, após a transação; carteira de PI e atividades de I&D da empresa-alvo; e

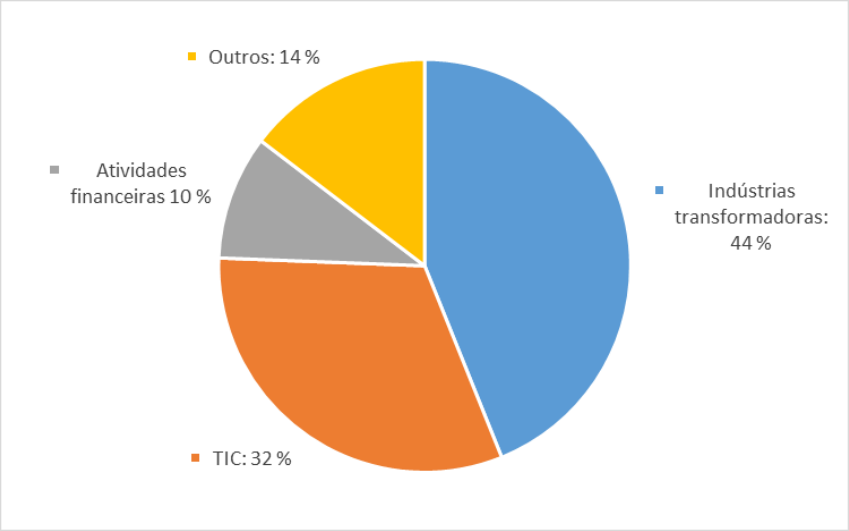
31 Em 31 de dezembro de 2021, dos 414 casos notificados, 11 estavam ainda em curso na data-limite do presente relatório.

32 O formulário de notificação das informações prestadas por um investidor para efeitos de uma notificação nos termos do artigo 6.º do Regulamento e um documento atualizado sobre as perguntas mais frequentes servem para assegurar um certo grau de uniformidade e um nível mínimo de informações sobre o investidor e o objetivo de investimento nas notificações ao abrigo do Regulamento. Ambos os documentos estão disponíveis em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006

características definidoras adicionais do investidor e da sua estratégia. Estas informações são solicitadas para avaliar melhor se o alvo é potencialmente crítico ou se o investidor representa uma eventual ameaça.

Os principais setores em causa no âmbito da fase 2 foram as indústrias transformadoras, as TIC e as atividades financeiras. As indústrias transformadoras e as TIC representaram 76 % de todos os casos da fase 2. O setor das TIC aumentou drasticamente, passando de 17 % no relatório anterior para 32 % no relatório atual.

Figura 11 — Principais setores visados da fase 2, nos casos de 2021[33]

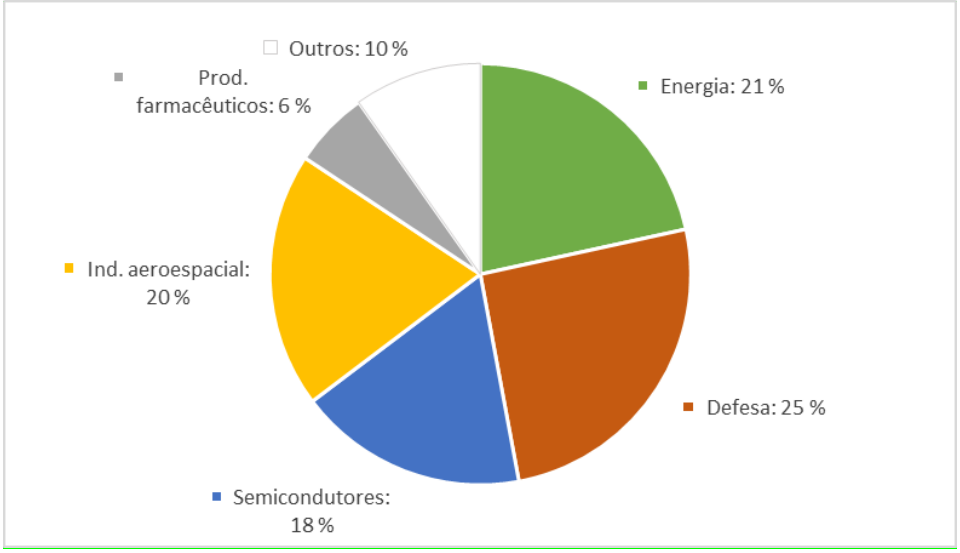


Fonte: notificações dos Estado-Membros.

O principal setor — as indústrias transformadoras — abrange infraestruturas e/ou tecnologias críticas, ou seja, nos domínios da defesa, da indústria aeroespacial, da energia, da saúde (incluindo produtos farmacêuticos) e dos equipamentos de semicondutores. A defesa e a indústria aeroespacial representam quase metade das notificações nesse setor (45 %).

33 Ver nota de rodapé n.º 25.

Figura 12 — Subsetores das indústrias transformadoras na fase 2, nos casos de 2021



Fonte: notificações dos Estado-Membros.

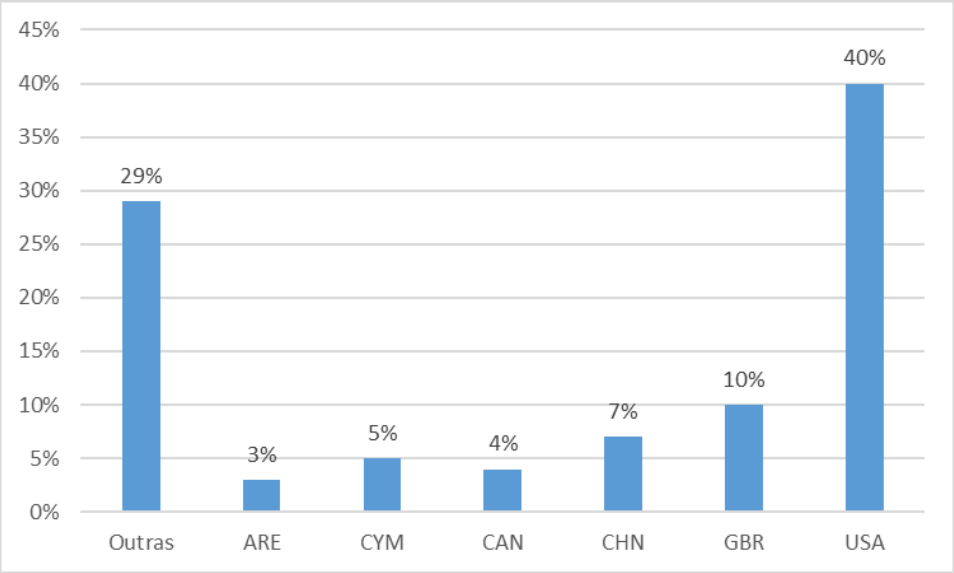
Os 47 casos que passaram à fase 2 diziam respeito a nove Estados-Membros[34]. Para todos os casos da fase 2, a duração média para os Estados-Membros fornecerem as informações solicitadas foi de 22 dias de calendário (em comparação com 31 dias de calendário no primeiro relatório), variando entre 3 a 101 dias (em comparação com 2 a 101 dias de calendário no primeiro relatório).

O Regulamento IDE não fixa prazos precisos dentro dos quais os Estados-Membros devem responder, mas os prazos previstos no Regulamento são suspensos até que sejam recebidas informações completas.

Quanto à origem do investidor final, nos 414 casos notificados à Comissão Europeia em 2021, os cinco principais países de origem foram os EUA, o Reino Unido, a China, as Ilhas Caimão e o Canadá. A Rússia representou menos de 1,5 % dos casos e a Bielorrússia 0,2 %.

[34] No primeiro relatório, os 36 casos que passaram à fase 2 diziam respeito a seis Estados-Membros.

Figura 13 — Origem dos investidores finais nos casos de 2021



Fonte: notificações dos Estado-Membros.

De todos os casos notificados em 2021, 28 % (em comparação com 29 % no primeiro relatório) constituíam transações multijurisdicionais de IDE, uma vez que diziam respeito (e foram notificadas por) vários Estados-Membros[35]. Os principais setores que foram objeto de tais notificações foram as TIC, as indústrias transformadoras, o comércio por grosso e a retalho e as atividades financeiras.

Quadro — Transações multijurisdicionais de IDE e principais setores

TIC 39 %
Indústrias transformadoras 20 %
Comércio por grosso e a retalho 11 %
Atividades financeiras 9 %
Outros 32 %

Fonte: Notificações dos Estado-Membros

Para além de todos os casos notificados nos termos do artigo 6.º do Regulamento, a Comissão Europeia não recorreu, em 2021, ao artigo 7.º do Regulamento (apesar de o ter feito anteriormente, como indicado no primeiro relatório). O artigo 7.º permite à Comissão Europeia examinar *ex officio* os investimentos de que tome conhecimento junto de um Estado-Membro e

35 Neste contexto, as «transações multijurisdicionais de IDE» referem-se a transações de IDE em que o objetivo de investimento é um grupo empresarial com uma presença em mais do que um Estado-Membro (e possivelmente também em países terceiros), por exemplo através de filiais em mais do que um Estado-Membro. Dependendo das circunstâncias e também das particularidades do mecanismo de análise dos Estados-Membros em causa, tais operações são **notificadas por mais do que um Estado-Membro**, embora tal raramente aconteça de forma coordenada e sincronizada.

independentemente do facto de esse Estado-Membro dispor ou não do seu próprio mecanismo de análise.

Quanto à adoção de pareceres da Comissão nos termos dos artigos 6.º, 7.º ou 8.º do Regulamento, esses pareceres permanecem confidenciais nos termos do artigo 10.º do Regulamento. Por conseguinte, não podem ser publicadas informações sobre pareceres individuais no presente relatório.

Os pareceres foram emitidos em menos de 3 % de todos os casos notificados (mesmo valor que no primeiro relatório anual) e só são emitidos quando e se as circunstâncias de um caso o exigirem, mais especificamente devido ao perfil de risco apresentado pelo investidor e à importância crítica de um objetivo de investimento. Quando emitidas, as medidas de atenuação recomendadas são proporcionadas e específicas aos riscos e à importância crítica identificados.

Os pareceres da Comissão podem igualmente consistir na partilha de informações pertinentes com um Estado-Membro que efetua a análise, podendo também sugerir potenciais medidas de atenuação para fazer face aos riscos identificados.

Em última análise, caberá ao Estado-Membro em que o investimento é realizado decidir sobre a transação, tendo devidamente em conta qualquer parecer da Comissão.

Os dados acima referidos conduzem às mesmas conclusões fundamentais que as retiradas do primeiro relatório anual.

Em primeiro lugar e mais importante é o facto de o tratamento dos casos através do mecanismo de cooperação da UE continuar a funcionar bem. Dos 414 casos notificados em 2021, a grande maioria (86 %) foi encerrada na fase 1, ou seja, muito rapidamente, com apenas 11 % dos casos notificados (em comparação com 14 % no período abrangido pelo relatório anterior) encerrados na fase 2, tendo uma percentagem inferior a 3 % dos casos dado origem a um parecer da Comissão.

Em segundo lugar, verifica-se uma tendência para uma maior diversificação da análise entre os Estados-Membros. Com efeito, quatro Estados-Membros foram responsáveis por cerca de 70 % de todos os pedidos recebidos em 2021, sendo esta percentagem 86,5 % no primeiro relatório anual.

Em terceiro lugar, embora a maioria dos casos seja rapidamente avaliada na fase 1, dentro dos 15 dias de calendário prescritos, a duração dos casos que entram na fase 2 apresenta uma variação significativa, dado o tempo de que os Estados-Membros necessitam para responderem a um pedido de informações adicionais da Comissão, já que dependem muitas vezes da resposta do investidor às informações solicitadas.

Em quarto lugar, os principais setores em causa (TIC, indústrias transformadoras, atividades financeiras e comércio por grosso e a retalho) e a origem dos investidores finais (EUA, Reino Unido, China, Ilhas Caimão e Canadá) envolvidos em casos notificados ao abrigo do Regulamento refletem, em grande medida, as tendências globais de investimento descritas no capítulo 1 do presente relatório anual e na secção 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha, relativamente aos principais setores e à origem dos investidores finais.

Em quinto lugar, um número significativo de casos notificados pelos Estados-Membros envolveu um ou mais dos fatores a considerar enumerados no artigo 4.º do Regulamento. Tal inclui, nomeadamente, as infraestruturas críticas, a tecnologia e os produtos de dupla utilização e o acesso a informações sensíveis, bem como os eventuais propriedade, controlo ou influência estatais relativamente ao investidor estrangeiro.

2. IDE provenientes da Rússia e da Bielorrússia no contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia

Em resposta à agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, ativamente apoiada pela Bielorrússia, a UE tem vindo a adotar, em 2022, pacotes de medidas restritivas («sanções») vastos e sólidos contra a Rússia e a Bielorrússia. As sanções contra a Rússia destinam-se a comprometer a capacidade do Kremlin para financiar a guerra, impor custos económicos e políticos evidentes às elites políticas russas responsáveis pela invasão e diminuir a sua base económica. Tendo em conta o apoio material da Bielorrússia à invasão russa, a UE adotou novas sanções contra a Bielorrússia. As sanções contra a Bielorrússia são concebidas para ter um impacto semelhante às adotadas contra a Rússia.

Embora a análise dos IDE e as sanções sejam instrumentos jurídicos distintos, cada um tem uma finalidade diferente e uma forma de funcionar diferente, a agressão militar da Rússia contra a Ucrânia apela a uma maior vigilância dos investimentos diretos russos e bielorrussos na União. Tal vai além dos investimentos efetuados por pessoas ou entidades sujeitas a sanções. Nas circunstâncias atuais, existe um risco acrescido de que qualquer investimento — direta ou indiretamente relacionado com uma pessoa ou entidade associada, controlada pelos governos da Rússia ou da Bielorrússia ou sob a sua influência — em ativos críticos na UE possa constituir uma ameaça para a segurança ou a ordem pública nos Estados-Membros.

Neste contexto, a Comissão Europeia adotou, em abril de 2022, Orientações[36] destinadas aos Estados-Membros sobre IDE provenientes da Rússia e da Bielorrússia, a fim de assegurar que é dada especial atenção aos investimentos em ativos críticos da UE por parte de entidades ou pessoas de alguma forma relacionadas com os governos da Rússia e da Bielorrússia.

3. Medidas tomadas desde 1 de janeiro de 2021 e perspetivas futuras

O presente relatório assinala a consolidação de uma política europeia, essencial para a proteção da segurança e da ordem pública na União. Com efeito, a criação dos mecanismos de análise dos IDE dos Estados-Membros e a sua melhoria contínua, o desenvolvimento do mecanismo de cooperação da UE em 2021, bem como a cooperação em matéria de IDE com os países parceiros, incluindo com os Estados Unidos da América através do grupo de trabalho do Conselho de Comércio e Tecnologia sobre IDE, permitiram à UE consolidar as bases do sistema de análise da UE. A UE já é, pouco mais de um ano e meio após a entrada em vigor do Regulamento, um interveniente bem estabelecido e proativo no domínio da análise dos IDE.

O relatório confirma o claro valor acrescentado do Regulamento IDE e do mecanismo de cooperação. Provou ser um instrumento valioso e eficiente. Não foram comunicadas fugas no que diz respeito a notificações, pareceres ou outras medidas ao abrigo do Regulamento. O tratamento e a **proteção** adequados **de todas as informações apresentadas** para efeitos dos artigos 6.º, 7.º e

[36] Ver nota de rodapé n.º 14.

8.º do Regulamento **são vitais** para assegurar a confiança necessária entre todas as partes envolvidas, nomeadamente as partes envolvidas numa transação, o Estado-Membro notificante, os restantes 26 Estados-Membros e a Comissão Europeia.

Para facilitar a aplicação eficaz do regulamento e assegurar um maior grau de conformidade e a exaustividade das notificações apresentadas pelos Estados-Membros nos termos do artigo 6.º do Regulamento, a Comissão disponibilizou versões atualizadas do **formulário de notificação** destinado aos investidores. Apresentou igualmente um documento atualizado sobre a **Perguntas mais Frequentes** (em junho de 2021).

No que diz respeito às **melhores práticas**, a Comissão Europeia continua a facilitar os intercâmbios entre os Estados-Membros, tendo organizado a primeira reunião presencial com representantes de todos os Estados-Membros, em março de 2022, após os intercâmbios virtuais durante a pandemia. A experiência mostra que, de um modo geral, há margem para melhorias, nomeadamente nos domínios identificados pelos Estados-Membros. No entanto, todos concordaram que o funcionamento do instrumento e do mecanismo de cooperação é muito satisfatório e traz um elevado valor acrescentado às autoridades nacionais, aquando das suas decisões finais sobre as transações em questão e em termos de proteção dos interesses (projetos ou programas) da União Europeia.

A Comissão Europeia espera firmemente que outros Estados-Membros adotem e reforcem, muito em breve, a legislação nacional em matéria de análise de IDE e os mecanismos conexos para investimentos estrangeiros potencialmente arriscados. Esta posição já foi expressa várias vezes, nomeadamente nas Orientações de 2020 para os Estados-Membros, sobre a forma de utilizar a análise dos IDE no contexto de uma crise de saúde pública e de vulnerabilidade económica na UE[37] — e, mais recentemente, nas Orientações destinadas aos Estados-Membros sobre IDE provenientes da Rússia e da Bielorrússia[38]. Deve tratar-se apenas de uma questão de tempo antes de todos os 27 Estados-Membros disporem de um mecanismo deste tipo em vigor e, por conseguinte, contribuírem diretamente para o objetivo de segurança comum. O aumento do número de Estados-Membros com um mecanismo nacional de análise dos IDE deverá conduzir a uma intensificação da cooperação ao abrigo do Regulamento Análise dos IDE. No entanto, uma vez que o ambiente económico é incerto, o número e a natureza das notificações futuras são ainda mais difíceis de prever.

Sobre as **vias para uma evolução futura**, a Comissão Europeia lançou, em 2021, um **estudo sobre o mecanismo de cooperação em matéria de IDE**. O seu objetivo é avaliar a articulação entre as análises realizadas pelas autoridades nacionais e pela Comissão Europeia, e identificar qualquer questão significativa de eficiência ou eficácia à luz dos objetivos políticos do Regulamento Análise dos IDE[39]. O estudo contribuirá para as reflexões da Comissão sobre a

37 Ver nota de rodapé n.º 13.

38 Ver nota de rodapé n.º 14.

39 Os objetivos específicos do estudo são os seguintes: i) apresentar uma panorâmica da legislação em vigor dos Estados-Membros que dispõem atualmente de um mecanismo de análise; ii) analisar a forma como as legislações nacionais e o Regulamento Análise dos IDE regulam a interação entre as autoridades nacionais e com a Comissão Europeia no âmbito do mecanismo de cooperação estabelecido pelo Regulamento Análise dos IDE, iii) identificar quaisquer problemas significativos no atual sistema de legislação nacional e no Regulamento Análise dos IDE, que possam conduzir a resultados menos eficazes e/ou menos eficientes à luz

eventual necessidade de uma revisão do Regulamento Análise dos IDE, em 2023. O estudo deverá estar concluído no verão de 2022.

dos objetivos políticos do Regulamento Análise dos IDE, e iv) identificar a necessidade de manter os encargos administrativos para os investidores e outras partes interessadas proporcionais aos objetivos políticos e às preocupações pertinentes em matéria de segurança ou de ordem pública.