Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série L

2025/63

15.1.2025

RECOMENDAÇÃO (UE) 2025/63 DA COMISSÃO

de 15 de janeiro de 2025

sobre a análise dos investimentos no estrangeiro em domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da União

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

(1) A Comissão e o alto representante adotaram uma comunicação conjunta sobre a estratégia europeia de segurança económica ([1]) («a Estratégia») a fim de estabelecer uma abordagem estratégica global da segurança económica.

(2) A União continua a ser um dos destinos e parceiros mais atrativos para as empresas mundiais ([2]) e uma importante fonte de investimento no estrangeiro. A União continua a estar empenhada num contexto de investimento aberto. No entanto, a estratégia reconheceu que, com o aumento das «tensões geopolíticas e o aprofundamento da integração económica mundial, alguns fluxos e atividades económicas podem representar um risco para a nossa segurança», ao mesmo tempo que «mutações tecnológicas profundas contribuem para a intensificação desta concorrência e da complexidade dos desafios económicos e de segurança».

(3) A estratégia identifica uma série de desafios complexos para a segurança económica da União e dos seus Estados-Membros, refletindo o facto de estes desafios serem transversais a objetivos comerciais, tecnológicos e de segurança que exigem uma resposta política integrada. Ter em conta os riscos para a segurança económica ajudará a garantir que a União mantenha o seu papel de líder tecnológica, seja capaz de promover e defender os seus interesses, responder a pressões geopolíticas e resistir a choques económicos. A estratégia centra-se na identificação, na avaliação e na gestão dos riscos em quatro categorias: resiliência das cadeias de abastecimento, riscos para a segurança física e a cibersegurança das infraestruturas críticas, riscos para a segurança tecnológica e riscos de fuga de tecnologias e de utilização de dependências económicas como arma ou coerção económica.

(4) É provável que os riscos decorrentes da fuga de tecnologias sejam particularmente acentuados para um leque restrito de avanços tecnológicos suscetíveis de reforçar as capacidades militares e de informação de agentes que as podem utilizar para comprometer a paz e a segurança internacionais. Essa fuga não deve ser alimentada pelo capital, as competências e os conhecimentos da União, incluindo no contexto do investimento da União no estrangeiro.

(5) A fim de a ajudar a fundamentar as suas avaliações dos riscos de fuga de tecnologias associada ao investimento no estrangeiro, a Comissão criou, em julho de 2023, um grupo de peritos sobre investimento no estrangeiro, composto por peritos da Comissão e dos Estados-Membros («grupo de peritos») ([3]), que tem vindo a analisar as questões relacionadas com o risco de fuga intencional ou não intencional de tecnologias críticas e de saber-fazer da União para países terceiros no contexto de investimentos no estrangeiro.

(6) Paralelamente, na Recomendação (UE) 2023/2113 ([4]) relativa a domínios tecnológicos críticos, a Comissão identificou dez domínios tecnológicos visando a realização de uma nova avaliação dos riscos com os Estados-Membros. Na sequência dessa recomendação, a Comissão encetou, conjuntamente com os Estados-Membros, avaliações coletivas aprofundadas dos riscos de alguns dos domínios tecnológicos nela identificados. Os resultados dessas avaliações servirão de base à abordagem da União em matéria de investimento no estrangeiro, que poderá evoluir ainda mais na sequência da compreensão mais profunda dos riscos.

([1]) Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à Estratégia Europeia em matéria de Segurança Económica [JOIN(2023) 20 final].
([2]) Note-se que os termos «empresa» e «sociedade» são utilizados indistintamente na presente recomendação.
([3]) Registo dos grupos de peritos da Comissão, código E03911.
([4]) Recomendação (UE) 2023/2113 da Comissão, de 3 de outubro de 2023, relativa a domínios tecnológicos críticos para a segurança económica da UE, visando a realização de uma nova avaliação dos riscos com os Estados-Membros (JO L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).

(7) O trabalho do grupo de peritos confirmou que, atualmente, os Estados-Membros não procedem a uma recolha sistemática de dados sobre transações individuais de investimento no estrangeiro e não analisam esses investimentos de forma a permitir a identificação ou avaliação dos riscos para a segurança. Por conseguinte, deve ser dada prioridade à falta de conhecimento existente através de uma análise sistemática dos investimentos da União no estrangeiro pelos Estados-Membros, tendo em vista a realização de um debate político informado e baseado em factos.

(8) A determinação do âmbito das potenciais preocupações sobre o investimento no estrangeiro coloca vários desafios. Os desafios iniciais passam por compreender a extensão e a natureza dos investimentos da União no estrangeiro, recolher dados e elementos de prova pertinentes e avaliar se geram ou agravam riscos coletivos claramente identificáveis para a segurança económica. Para fazer face a esses desafios, é necessário dispor de informações sobre as transações individuais pertinentes, a tecnologia e o saber-fazer associados e, se for caso disso, a análise dos dados setoriais e das tendências de investimento. A revisão de cada transação deve fornecer aos Estados-Membros e à Comissão as informações necessárias sobre os investimentos no estrangeiro no conjunto restrito de domínios tecnológicos.

(9) Com base nas informações recolhidas, a União e os seus Estados-Membros devem avaliar se existem riscos para a segurança económica associados a investimentos no estrangeiro e identificar eventuais lacunas nas atuais políticas da UE, nomeadamente no que diz respeito aos controlos do comércio e do investimento relacionados com a identificação e a atenuação desses riscos para a segurança. Este processo deverá ajudar a determinar se são necessárias informações mais aprofundadas em certos domínios tecnológicos e a elaborar respostas proporcionadas e específicas para atenuar os riscos identificados, através dos instrumentos existentes ou de novos instrumentos a nível nacional ou da União.

(10) Para lançar o processo acima descrito, a Comissão publicou, no início deste ano, um Livro Branco sobre os investimentos no estrangeiro ([5]), que descreve os trabalhos iniciais da União nesta matéria. O Livro Branco tinha por objetivo solicitar observações às partes interessadas, a fim de ajudar a Comissão a definir o âmbito de aplicação de uma possível recomendação da Comissão sobre o investimento no estrangeiro, em estreita cooperação com os Estados-Membros.

(11) O Livro Branco apoiou-se numa consulta pública destinada a recolher contributos estruturados e reações à sua abordagem ([6]). Os inquiridos na consulta concordaram que é necessário avaliar potenciais riscos relacionados com os investimentos no estrangeiro. Por conseguinte, a Comissão prossegue a sua abordagem gradual com a presente recomendação e estabelece um âmbito comum para estruturar a análise e a avaliação dos riscos, enquanto os Estados-Membros decidirão individualmente sobre os pormenores da sua aplicação em função das suas circunstâncias específicas.

(12) No que diz respeito aos domínios tecnológicos identificados na Recomendação (UE) 2023/2113, e com base no trabalho realizado com o grupo de peritos, nas respostas à consulta pública e nos encargos administrativos para os Estados-Membros e as empresas, a análise e a avaliação dos riscos pelos Estados-Membros devem centrar-se nos domínios das tecnologias avançadas de semicondutores, da inteligência artificial e das tecnologias quânticas, que foram identificados como suscetíveis de apresentarem os riscos mais significativos de fuga de tecnologias através do investimento no estrangeiro.

(13) No que diz respeito ao tipo de transações de investimento no estrangeiro, a análise deve incidir numa vasta gama de transações, excluindo as transações que não são suscetíveis de permitir ou facilitar o desenvolvimento ou a transferência de tecnologias ou de saber-fazer críticos.

(14) No que diz respeito à cobertura geográfica, a análise deve ser «neutra em termos de país» e não excluir, *a priori*, destinos específicos. No entanto, os Estados-Membros podem definir uma ordem de prioridade para as suas atividades de análise em função dos respetivos perfis de risco. Os perfis de risco devem ser coordenados com outros Estados-Membros e a Comissão e incluir, quando pertinente, o comportamento passado do país em causa, incluindo violações da Carta das Nações Unidas.

(15) A análise realizada na sequência da presente recomendação deve também determinar se os investimentos no estrangeiro da União para países terceiros aceleram ou intensificam o desenvolvimento bem sucedido de tecnologias críticas em países que possam utilizar essas tecnologias para contrapor ou ultrapassar as capacidades da União, dos seus Estados-Membros e de outros países em matéria de segurança, ou para comprometer a paz e a segurança internacionais.

([5]) COM(2024) 24 final.
([6]) https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_en.

(16) O resultado da avaliação dos riscos a realizar pelos Estados-Membros, com o apoio da Comissão, devem permitir uma compreensão comum dos riscos, no âmbito do grupo de peritos. Os debates do grupo de peritos serão um ponto de referência útil para eventuais novas opções políticas e ajudarão a determinar a possível necessidade de medidas de atenuação. A Comissão e os Estados-Membros assegurarão que as informações sensíveis sejam partilhadas, guardadas e, se for caso disso, classificadas de forma segura, a fim de garantir o nível de proteção necessário.

(17) A presente recomendação não condiciona o resultado destas avaliações de risco, nem a necessidade de tomar medidas destinadas a atenuar potenciais riscos. Quaisquer eventuais propostas subsequentes de medidas de atenuação destinadas a proteger a segurança económica basear-se-ão nessas avaliações. As eventuais respostas políticas deverão ser proporcionadas e orientadas de forma precisa para fazer face aos riscos identificados para cada tipo de investimento ou atividade no estrangeiro e domínio tecnológico crítico.

(18) A Comissão incentiva os Estados-Membros a consultarem as partes interessadas pertinentes, incluindo as empresas, o meio académico e a sociedade civil, no âmbito da respetiva atividade de análise, a fim de obter uma visão completa do ambiente de investimento e dos potenciais riscos e de poder agir no interesse dos cidadãos e das empresas da União.

(19) A análise e as avaliações de risco previstas na presente recomendação constituem exercícios limitados no tempo para ajudar a definir respostas políticas adequadas,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

1. **Âmbito das tecnologias a analisar**

Os Estados-Membros devem analisar os investimentos no estrangeiro relacionados com os seguintes domínios tecnológicos supramencionados:

a) Tecnologias de semicondutores, ou seja, qualquer tecnologia ou saber-fazer relacionado com:

   i) a conceção de circuitos integrados e de outros semicondutores ([7]), incluindo a propriedade intelectual fundamental relacionada com semicondutores,

   ii) *software* de automação de projeto de eletrónica para a conceção de circuitos integrados e outros semicondutores ou para a conceção de encapsulamento avançado,

   iii) fabrico inicial de circuitos integrados e outros semicondutores,

   iv) montagem, ensaio e encapsulamento de circuitos integrados e outros semicondutores, incluindo placas de circuito impresso avançadas e encapsulamento,

   v) equipamento de fabrico de semicondutores, tanto para o fabrico inicial como final de circuitos integrados e outros semicondutores, incluindo instrumentos de gravação, deposição, epitaxia, litografia, encapsulamento avançado, ensaio ou metrologia,

   vi) componentes fundamentais ou *software* de equipamentos de fabrico de semicondutores,

   vii) materiais utilizados no fabrico de circuitos integrados e outros semicondutores, em especial produtos químicos de especialidade, gases raros, materiais, substratos ou *wafers* semicondutores.

b) Tecnologias de inteligência artificial («IA»), ou seja, qualquer tecnologia ou saber-fazer relacionado com um sistema baseado em máquinas concebido para funcionar com níveis de autonomia variáveis, e que pode apresentar capacidade de adaptação após a implantação e que, para objetivos explícitos ou implícitos, e com base nos dados de entrada que recebe, infere a forma de gerar resultados, tais como previsões, conteúdos, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais («sistema de IA»), utilizados para as seguintes aplicações:

   i) sistemas de IA generativa treinados que utilizam mais de 10^25 FLOPS (operações de vírgula flutuante),

   ii) sistemas de IA generativos treinados em grande medida em dados biológicos/genómicos, ou concebidos para serem utilizados num contexto biotecnológico, espacial ou de defesa.

([7]) O conceito de «circuitos integrados e outros semicondutores» inclui, entre outros, microprocessadores, processadores gráficos, microcontroladores, circuitos integrados lógicos, circuitos integrados de memória, circuitos integrados de radiofrequências, circuitos integrados fotónicos, circuitos integrados analógicos, circuitos integrados quânticos, semicondutores óticos, semicondutores de potência, ecrãs e sensores/microssistemas.

c) Tecnologias quânticas, ou seja, qualquer tecnologia ou saber-fazer relacionado com:

i) computação quântica,

ii) comunicações quânticas,

iii) deteção quântica.

2. **Âmbito das transações a analisar**

Os Estados-Membros devem analisar os investimentos no estrangeiro ([8]) realizados por pessoas singulares ou coletivas residentes ou estabelecidas na União («investidores da UE») destinados ao exercício de uma atividade económica relacionada com um domínio tecnológico definido no ponto 1 num país terceiro, designadamente:

a) a aquisição de uma sociedade ou de uma participação numa sociedade que permita uma participação efetiva na gestão ou no controlo da sociedade («aquisição»);

b) a incorporação por uma sociedade de uma ou mais outras sociedades ou a combinação de duas ou mais sociedades para formar uma nova sociedade («fusão»);

c) a transferência de ativos tangíveis e intangíveis na sequência de um acordo contratual, incluindo propriedade intelectual ou saber-fazer específico, necessários para o estabelecimento ou a manutenção de uma atividade económica, caso estes constituam uma parte identificável das operações comerciais de uma empresa, excluindo a transferência de produtos de dupla utilização individuais ou de *software* abrangidos pelo Regulamento (UE) 2021/821 relativo à dupla utilização ([9]), que não façam parte de outros bens ou serviços mais vastos («transferência de ativos»);

d) o estabelecimento pela primeira vez de uma empresa, incluindo a criação de uma filial, de uma sucursal ou de empresas similares («investimento em novas instalações»);

e) a criação ou investimento numa empresa que combina recursos para alcançar um objetivo empresarial conjunto com outra pessoa («empresa comum»);

f) disponibilização de capital, associada a determinados benefícios imateriais, como a assistência de gestão, o acesso a investimento e a redes de talentos, o acesso ao mercado e um melhor acesso a financiamento adicional («capital de risco»), se o investidor da UE possuir competências especializadas ou tiver investido anteriormente em empresas que alienam ou desenvolvem qualquer um dos três domínios tecnológicos identificados no ponto 1.

A análise deve excluir os investimentos que não controlam e que se limitam a procurar um retorno do capital investido.

A análise deve ainda abranger investimentos indiretos realizados por um investidor da UE, tais como investimentos efetuados através de uma entidade de um país terceiro que seja utilizada como veículo de investimento, através de uma filial existente ou no contexto de uma empresa comum existente que inclua uma empresa de ou num país terceiro. Está incluída a transferência gradual de ativos ao longo do tempo, desde que efetuada durante o período de análise, e investimentos destinados a violar ou contornar os controlos do comércio e do investimento existentes relacionados com a segurança (bem como medidas individuais específicas), incluindo medidas restritivas da União nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A revisão deve abranger transações novas e em curso, bem como transações concluídas desde 1 de janeiro de 2021, mas pode, nos casos em que os Estados-Membros identifiquem transações que suscitam especial preocupação, abranger também atividades anteriores a essa data.

3. **Instrumentos de análise e intercâmbio com as partes interessadas:**

a) Os Estados-Membros devem estabelecer um sistema adequado de análise que possa prever a prestação voluntária ou obrigatória de informações sobre as transações. Os Estados-Membros devem ponderar a adaptação de mecanismos existentes para efeitos das atividades de análise estabelecidas na presente recomendação.

b) Os Estados-Membros são incentivados a consultar as partes interessadas pertinentes, incluindo as empresas, o meio académico e a sociedade civil, no âmbito da sua atividade de análise.

([8]) O termo «investimento» não inclui atividades como a concessão de empréstimos bancários, a compensação, o envio de pagamentos, a subscrição, os serviços de notação de dívida, a corretagem principal, a custódia global, o estudo ou a análise de ações e outros serviços secundários de uma transação.

([9]) Regulamento (UE) 2021/821 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, que cria um regime da União de controlo das exportações, corretagem, assistência técnica, trânsito e transferências de produtos de dupla utilização (JO L 206 de 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj).

4. **Informação a recolher**

a) Os Estados-Membros devem recolher informações suficientes para avaliar os riscos potencialmente decorrentes das diferentes transações e atividades, bem como das entidades envolvidas.

b) As informações referidas na alínea a) devem incluir os seguintes elementos:

i) as partes na transação de investimento, incluindo o local de constituição de pessoas coletivas e (com base nas informações de que o Estado-Membro dispõe) o proprietário final de quaisquer partes envolvidas na transação e o seu país de origem,

ii) o tipo e o valor aproximado do investimento, incluindo a percentagem de participação no capital próprio adquirida (em caso de aquisição) e os direitos de voto e de tomada de decisões relacionados,

iii) os produtos, serviços e tecnologias críticas abrangidas pelo investimento,

iv) quaisquer disposições contratuais em matéria de investigação e desenvolvimento, concessão de licenças de propriedade intelectual e movimentação de pessoal essencial no âmbito do investimento,

v) a data de conclusão prevista do investimento ou em que este foi concluído,

vi) informações sobre transações anteriores ou anunciadas que envolvem as partes na transação de investimento,

vii) informações sobre o financiamento público concedido pela UE ou por um Estado-Membro à entidade investidora especificamente relacionado com os domínios tecnológicos em questão.

c) Quaisquer dados recolhidos devem ser adequadamente protegidos e, se necessário, classificados, antes de serem partilhados com a Comissão ou com outros Estados-Membros.

5. **Avaliação dos riscos**

Para cada transação sujeita a análise, os Estados-Membros devem, com o apoio da Comissão, realizar a avaliação dos riscos em conformidade com o presente ponto, a fim de identificar a presença ou a ausência de riscos para a segurança económica.

a) A avaliação dos riscos deve incluir uma avaliação qualitativa casuística das transações e atividades, dando prioridade às que têm o maior e mais provável impacto potencial na segurança económica, incluindo, se for caso disso, a participação da empresa em projetos ou programas da UE.

b) A avaliação dos riscos deve identificar elementos de risco e potenciais vulnerabilidades, em especial no que diz respeito à fuga de tecnologias, tais como os principais tipos de ameaças e respetivos agentes e eventuais fatores geopolíticos, nomeadamente historial de aquisição de tecnologia, pertinentes para avaliar a probabilidade de impactos negativos para a segurança económica.

c) A avaliação dos riscos deve ter em conta, nomeadamente, os seguintes aspetos:

i) o contexto da transação,

ii) o nível de maturidade da tecnologia no momento da análise,

iii) a disponibilidade da tecnologia no país visado pelo investimento,

iv) a cadeia de valor e a cadeia de abastecimento da tecnologia em causa,

v) a evolução dos riscos, bem como a evolução tecnológica pertinente e os casos de utilização,

vi) a interconectividade global do ecossistema da tecnologia crítica em causa, incluindo atividades de investigação,

vii) a participação da empresa em projetos ou programas da UE, nos casos em que seja especificamente pertinente para os domínios tecnológicos.

d) Os Estados-Membros devem seguir uma metodologia comum a ser desenvolvida com a Comissão no âmbito do grupo de peritos.

6. **Apresentação de relatórios à Comissão e aos outros Estados-Membros**

No âmbito do grupo de peritos, os Estados-Membros devem trocar regularmente informações sobre os progressos da análise e fornecer à Comissão, até 15 de julho de 2025, informações atualizadas sobre os progressos dos seus trabalhos. Até 30 de junho de 2026, os Estados-Membros devem apresentar um relatório exaustivo à Comissão e aos outros Estados-Membros sobre a aplicação da presente recomendação, incluindo os resultados da análise e da avaliação dos riscos.

Se forem identificados riscos, os Estados-Membros devem fornecer à Comissão informações pormenorizadas sobre as combinações de fatores de risco que caracterizam os investimentos no estrangeiro suscetíveis de afetar a segurança económica.

Durante este período, os Estados-Membros e a Comissão devem continuar a trocar informações em conformidade com o Regulamento (UE) 2016/679 e do Parlamento Europeu e do Conselho ([10]) e com as regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE ([11]) (quando aplicável) e as avaliações no âmbito do grupo de peritos, incluindo informações sobre as transações individuais que estão a ser analisadas pelos Estados-Membros para efeitos da avaliação dos riscos referida no ponto 5.

7. **Conclusões da análise**

Com base nas informações partilhadas no relatório referido no ponto 6, os Estados-Membros e a Comissão devem debater os resultados deste exercício, a fim de alcançar um entendimento comum dos riscos no âmbito do grupo de peritos.

8. **Autoridades dos Estados-Membros**

Os Estados-Membros devem designar um ponto de contacto único responsável pelas comunicações relativas a quaisquer medidas de seguimento da presente recomendação. Se for caso disso, os Estados-Membros devem designar uma ou mais autoridades nacionais responsáveis pela análise recomendada das transações de investimento no estrangeiro e assegurar que essas autoridades nacionais recorram, sempre que possível, a instrumentos existentes, incluindo os controlos das exportações de produtos de dupla utilização, para combater eventuais riscos que tenham identificado no âmbito da análise prevista na presente recomendação. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão os dados relativos aos pontos de contacto únicos e às autoridades designadas, o mais tardar, até 15 de março de 2025.

Feito em Bruxelas, em 15 de janeiro de 2025.

Pela Comissão
Maroš ŠEFČOVIČ
Membro da Comissão

([10]) Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

([11]) Decisão (UE, Euratom) 2015/444 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE (JO L 72 de 17.3.2015, p. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/444/oj).