COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.8.2020
COM(2020) 348 final

REVISÃO ANUAL DA COMISSÃO

dos relatórios anuais de atividades de crédito à exportação dos Estados-Membros, na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011

1. Introdução

O Regulamento (UE) n.º 1233/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre a aplicação de certas diretrizes para créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e que revoga as Decisões 2001/76/CE e 2001/77/CE do Conselho[1] prevê, no seu anexo I, que os Estados-Membros apresentem um relatório anual de atividades à Comissão, a fim de reforçar a transparência ao nível da União. Em seguida, com base nessas informações, a Comissão tem de elaborar uma revisão anual destinada ao Parlamento Europeu.

A presente revisão anual abrange o ano civil de 2017. No que diz respeito ao âmbito deste exercício, ele abrange as atividades de crédito à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011, isto é, as transações a «médio e longo prazo», com um prazo de reembolso de dois ou mais anos. Esta revisão não abrange operações de crédito à exportação a curto prazo[2] nem atividades realizadas por determinadas agências de crédito à exportação (ACE) fora do domínio do crédito à exportação (como os seguros de investimento). É igualmente de notar que, no caso de alguns Estados-Membros, a função de agência de crédito à exportação é desempenhada por uma empresa de seguros que opera ao abrigo de um mandato público. A presente revisão abrange apenas as atividades do setor público dessas empresas.

A Comissão tomou nota da Resolução adotada em 2 de julho de 2013 pelo Parlamento Europeu sobre o primeiro exercício de apresentação de relatórios ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1233/2011[3] e chamou a especial atenção dos Estados-Membros para as recomendações contidas nessa resolução — tais como a recomendação ao grupo de trabalho do Conselho sobre créditos à exportação e à Comissão, no sentido de consultar o Serviço Europeu para a Ação Externa para continuar a desenvolver a metodologia de elaboração de relatórios. À data da redação do presente documento, os Estados-Membros estão a analisar uma atualização da metodologia de elaboração dos relatórios.

2. Relatórios anuais de atividades recebidos em relação ao ano civil de 2017

Foram recebidos relatórios anuais de atividades dos seguintes Estados- Membros: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, República Eslovaca, Espanha, Suécia e Reino Unido.

No ano de referência, os restantes sete Estados-Membros (Chipre, Estónia, Grécia, Irlanda, Letónia, Lituânia e Malta) não tiveram programas ativos de crédito à exportação, na aceção do Regulamento (CE) n.º 1233/2011.

3. Análise dos relatórios anuais de atividades

1 JO L 326 de 8.12.2011, p. 45.

2 No caso dessas operações, aplica-se a Comunicação da Comissão nos termos do artigo 93.º, n.º 1, do Tratado CE, que aplica os artigos 92.º e 93.º do Tratado ao seguro de crédito à exportação a curto prazo.

3 Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de julho de 2013, sobre o primeiro relatório anual da Comissão ao Parlamento Europeu sobre as atividades das agências de crédito à exportação dos Estados-Membros [2012/2320(INI)].

a) Informações gerais e financeiras

O quadro regulamentar aplicável [Regulamento (UE) n.º 1233/2011] estabelece as regras gerais aplicáveis às operações e aos programas de crédito à exportação. Apesar de a maioria dos governos europeus ter criado uma ACE, o âmbito e o tipo de programas de crédito à exportação, bem como as estruturas organizativas da agência diferem entre os Estados-Membros.

Em alguns Estados- Membros, a ACE é um serviço ou organismo do Estado. Noutros, como acima assinalado, uma companhia de seguros desempenha essa função ao abrigo de um mandato público e sob controlo governamental. Não é invulgar que os Estados- Membros que facultam diferentes categorias de apoio ao crédito à exportação tenham mais de uma ACE (por exemplo, uma agência que concede apoio oficial sob a forma de garantias ou de seguro para empréstimos comerciais e outra que, por exemplo, concede empréstimos diretamente ou bonificações da taxa de juro).

Em 2017, 21 Estados-Membros da UE disponibilizaram programas de crédito à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011. Os referidos programas eram geridos por um total de 29 diferentes organismos e serviços governamentais.

Em termos gerais, os Estados-Membros estão a expandir o seu conjunto de programas de crédito à exportação. No que respeita aos tipos de apoio de crédito à exportação oferecidos pelas ACE europeias, a forma mais comum continua a ser a «garantia pura» (ou seja, a transação de exportação em questão é financiada por um banco comercial, em relação ao qual a ACE presta uma garantia ou uma cobertura de tipo seguro). Os 21 Estados-Membros que disponibilizaram créditos à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011 concederam este tipo de apoio durante o período de referência. A grande maioria dos Estados-Membros também disponibilizou outras formas de apoio abrangidas pelo Regulamento (UE) n.º 1233/2011, bem como no âmbito de aplicação do Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial[4], tais como empréstimos diretos ou financiamento (em que o financiamento é fornecido diretamente pela ACE e não por um banco comercial)[5] ou refinanciamento[6]. Vários relatórios anuais de atividades também mencionam explicitamente o financiamento de projetos[7], a ajuda ligada[8] e/ou os empréstimos às PME[9].

De um modo geral, observa-se um grau de conformidade mais elevado nos últimos anos, uma vez que o Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial passou a abranger um vasto leque de questões. No entanto, convém não perder de vista as diferenças mencionadas em seguida, uma vez que dificultam uma comparação integral. Em primeiro lugar, no quadro dos tipos gerais de apoio ao crédito à exportação referidos no parágrafo anterior, os Estados-Membros instituíram uma ampla gama de programas de crédito à exportação. Além disso, embora um determinado produto possa ser comum a várias ACE, os termos e as condições que lhe estão associados podem não ser os mesmos. Em segundo

4 O Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial, tal como incorporado no direito da União, é reproduzido no anexo II do regulamento.

5 Bélgica, República Checa, Dinamarca, Hungria, Itália, Polónia, República Eslovaca, Espanha e Reino Unido.

6 Hungria, República Eslovaca e Suécia.

7 Dinamarca, Alemanha, Itália e Países Baixos.

8 Áustria, Dinamarca, Hungria, Polónia e Espanha.

9 Bulgária, Dinamarca e Roménia.

lugar, é evidente que o impacto de um programa de crédito à exportação depende também das características da economia nacional e das capacidades do setor financeiro privado.

Com estas reservas em mente, a tabela seguinte, que apresenta a exposição ao risco nominal agregado em 31 de dezembro de 2017, proporciona, pelo menos, uma ideia geral da dimensão dos mais importantes regimes de crédito à exportação do tipo «garantia pura»[10].

Apoio oficial sob a forma de «garantia pura» em 2017 (em mil milhões de EUR) **Classificação na UE de acordo com a exposição ao risco nominal agregado**	
Alemanha	85,8
França	69,2
Suécia	34,8
Itália	25,6
Países Baixos	24,4

Tal como acima referido, as ACE europeias operam numa vasta gama de domínios não abrangidos pela obrigação de apresentação de relatórios prevista no Regulamento (UE) n.º 1233/2011. Este último abrange essencialmente atividades de crédito à exportação a médio e longo prazo (tal como definido pelo Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial). No entanto, muitas ACE europeias também propõem produtos, como créditos à exportação a curto prazo e cartas de garantias de crédito, garantias de risco de fabrico ou produtos de seguros de investimento. Convém também salientar que vários Estados-Membros criaram produtos de crédito à exportação específicos para determinados setores, por exemplo, fabrico de aeronaves, construção naval e infraestruturas ferroviárias). É útil não esquecer este aspeto aquando da avaliação do papel económico geral desempenhado pelas ACE.

As secções II e IV do modelo de relatório utilizado para os relatórios anuais de atividades contêm informações pormenorizadas, que também se encontram nos relatórios anuais gerais a que muitos Estados- Membros se referem de forma explícita.

Globalmente, os relatórios anuais de atividades fornecem informações financeiras pertinentes sobre os programas de crédito à exportação em 2017. Sublinhe-se, no entanto, que, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1233/2011, estes relatórios são elaborados em conformidade com o quadro legislativo nacional do respetivo Estado- Membro. Esta situação tem como resultado algumas diferenças em termos de apresentação. A Comissão não tem observações específicas a fazer sobre os aspetos financeiros dos relatórios anuais de atividades[11].

[10] Note-se que também o Reino Unido indicou uma exposição ao risco nominal agregado de 23,1 mil milhões de GBP a partir de 31 de março de 2018.

[11] Nos termos do anexo I, ponto 1, o presente processo de elaboração de relatórios é levado a cabo sem prejuízo das prerrogativas das instituições dos Estados-Membros que têm a seu cargo a supervisão dos programas nacionais de crédito à exportação.

b) Tratamento dos «riscos ambientais suscetíveis de acarretar outros riscos relevantes»

Nos termos do anexo I, ponto 2, do Regulamento (UE) n.º 1233/2011, no relatório anual de atividades, os Estados-Membros «*devem descrever a forma como os riscos ambientais suscetíveis de acarretar outros riscos relevantes são tidos em conta nas atividades de crédito à exportação que beneficiam de apoio oficial das suas ACE.*».

As ACE continuam a avaliar os riscos ambientais e os Estados-Membros desenvolveram novos processos internos para avaliar os riscos em causa. Caso os riscos envolvidos sejam considerados inaceitáveis ou desproporcionados, não é prestada garantia[12]. Se os riscos forem considerados aceitáveis, o apoio ao crédito à exportação está geralmente sujeito e condicionado a medidas de atenuação e ao respeito de determinadas normas[13]. A convergência de práticas é demonstrada, por exemplo, pela aplicação de diferentes procedimentos de avaliação consoante o tipo e a categoria das transações explicitamente descritos por alguns Estados-Membros[14].

O anexo I, ponto 2, menciona tanto os riscos ambientais como os «outros riscos relevantes». Em geral, tal como em anos anteriores, os Estados-Membros continuaram a interpretar os riscos ambientais e os riscos associados de forma lata.

As operações são avaliadas não apenas sob o ângulo ambiental, mas também de muitos outros pontos de vista. Por exemplo, são vários os Estados-Membros que referem explicitamente os impactos sociais[15], bem como os direitos humanos[16]. Estes riscos podem ser avaliados por peritos externos independentes[17] ou por peritos no âmbito de cada ACE[18], o que é cada vez mais frequente.

Além disso, quase todos os Estados-Membros fazem especial referência aos procedimentos descritos na Recomendação da OCDE sobre abordagens comuns em matéria de créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e o dever de diligência ambiental e social («abordagens comuns») que conquistaram aceitação e impacto normativo, mesmo para além da OCDE.

Muitos Estados-Membros declaram que aplicam as abordagens comuns para além do âmbito recomendado, a fim de aplicar um controlo reforçado a um leque ainda mais vasto de operações[19]. Os Estados-Membros também vão além das abordagens comuns, fazendo referência a outras normas internacionais para além das abordagens comuns. As referidas normas incluem as Políticas de Salvaguarda do Banco Mundial[20], os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos[21], os Princípios do Pacto Global das

12 Por exemplo, Bélgica, Áustria, Alemanha, Hungria, Luxemburgo e Portugal.
13 Por exemplo, Bélgica, Dinamarca, França, Hungria, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Roménia, República Eslovaca e Eslovénia.
14 Por exemplo, Bélgica, Dinamarca, Alemanha e República Eslovaca.
15 Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Polónia, República Eslovaca, Espanha, Eslovénia e Suécia.
16 Áustria, Alemanha, Suécia e Reino Unido.
17 Por exemplo, República Checa e República Eslovaca.
18 Por exemplo, Bélgica.
19 Itália, Alemanha, Países Baixos e Espanha.
20 República Eslovaca.
21 Dinamarca, Finlândia, Alemanha e Suécia.

Nações Unidas[22], a Declaração da Organização Internacional do Trabalho Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho[23], os Princípios do Equador[24], as Normas de Desempenho Ambiental e Social da Sociedade Financeira Internacional[25] e as Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais[26]. Outra tendência recente é a inclusão de iniciativas em matéria de alterações climáticas neste contexto, incluindo uma referência à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas[27]. Por último, alguns Estados-Membros mencionaram ainda o seu compromisso permanente em prol da melhoria e do aprofundamento dos temas existentes. A Finlândia, por exemplo, registou a sua participação em grupos de trabalho inter-ACE, que tentam encontrar abordagens comuns no que respeita às questões ambientais e sociais, bem como reunir esforços internacionais mais amplos, a fim de criar regras comuns que garantam condições de concorrência equitativas.

c) Outras informações contidas nos relatórios anuais de atividades

Para além das informações já mencionadas no ponto 3, alíneas a) e b) *supra*, o 21.º relatório anual de atividades indica também que os Estados-Membros elaboraram políticas de crédito à exportação que passaram a integrar, de forma mais generalizada, as questões ambientais, a luta contra o suborno e o financiamento sustentável para países com baixo rendimento. As três recomendações da OCDE[28] desempenham um papel importante, embora não exclusivo. Há Estados-Membros que não fazem parte da OCDE mas que também aplicam esses instrumentos ou têm a intenção de o fazer. A Bulgária, por exemplo, aplica a Recomendação da OCDE sobre o suborno. Muitos Estados-Membros referem que, em especial, as «abordagens comuns» são aplicadas para além do âmbito de aplicação definido pela OCDE[29]. Além disso, as políticas dos Estados-Membros são informadas pelas normas internacionais[30] e pelo acervo mais vasto da UE. As referências aos «objetivos», às «normas» e às «orientações» da UE comprovam que tanto os instrumentos jurídicos vinculativos como os não vinculativos estão a ser tomados em consideração, e o que o espírito da lei é tão importante quanto a letra da lei.

Além disso, os Estados-Membros referem-se cada vez mais a outras considerações ou objetivos políticos que complementam os consagrados nas abordagens comuns. É o caso das questões relativas a sustentabilidade social[31] e prevenção da evasão fiscal[32]. Em vários casos, foram as próprias ACE que elaboraram os instrumentos apropriados. Um bom exemplo são as políticas de responsabilidade social das empresas[33], que normalmente implicam não só esforços internos, mas também um diálogo estreito com as ACE clientes[34].

---

22 Suécia.
23 Finlândia e Países Baixos.
24 Reino Unido.
25 Países Baixos e República Eslovaca.
26 Suécia.
27 Finlândia.
28 1. Recomendação da OCDE sobre abordagens comuns em matéria de créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial e o dever de diligência ambiental e social (as chamadas «abordagens comuns»). 2. Recomendação da OCDE sobre a corrupção e os créditos à exportação que beneficiam do apoio público. 3. Princípios e diretrizes que favorecem práticas de financiamento sustentável nos créditos à exportação públicos concedidos a países com baixo rendimento.
29 França, Alemanha, Itália, Países Baixos, República Eslovaca e Suécia.
30 Para mais informações, ver lista *supra*, ponto 3, alínea b).
31 Dinamarca, Alemanha, Roménia, República Eslovaca e Espanha.
32 Suécia.
33 Itália, Países Baixos, Eslovénia e Suécia.
34 Por exemplo, Bélgica.

No que diz respeito à proteção do ambiente, as novas tendências centram-se na sustentabilidade[35] e na redução de emissões[36]. Tal como nos anteriores exercícios de apresentação de relatórios, muitos Estados-Membros sublinham a especial importância dos direitos humanos. Praticamente todos os relatórios continuam a refletir o apoio ao desenvolvimento de uma dimensão em matéria de direitos humanos, ao abrigo das novas abordagens comuns.

Em geral, as políticas dos Estados-Membros relativas às ACE tenderam a convergir. As medidas de luta contra o suborno são um bom exemplo disso. Muitos Estados-Membros exigem uma declaração antissuborno assinada pelas partes interessadas e indicam expressamente que a cobertura é anulada automaticamente se vierem a lume práticas de suborno[37]. Um número cada vez maior de Estados-Membros refere também a importância da monitorização[38], incentivando ativamente as entidades bancárias e os exportadores a criar, eles próprios, medidas de luta contra o suborno[39].

Muitos Estados-Membros desenvolveram os seus próprios instrumentos específicos de luta contra o suborno e a corrupção, além do cumprimento das abordagens comuns, como os mecanismos de denúncia[40]. As medidas de luta contra o branqueamento de capitais continuam a ser consideradas prioritárias[41], bem como a prevenção do financiamento do terrorismo[42].

A convergência é demonstrada também pelo facto de muitos Estados-Membros referirem uma forte adesão às exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, no que respeita às práticas de financiamento sustentável para países com baixo rendimento[43].

Os Estados-Membros devem ter o cuidado de garantir que as ACE funcionam de modo tão transparente quanto possível, no respeito da confidencialidade que as operações comerciais poderão exigir. Vários Estados-Membros prestam especial atenção a esta questão nos seus relatórios anuais de atividades relativos a 2017[44].

Segundo os seus relatórios, os Estados-Membros parecem ter integrado as abordagens comuns da OCDE nas suas políticas de crédito à exportação. Acresce que, como demonstrado pela variedade de considerações incluídas *supra*, as abordagens comuns são frequentemente consideradas como uma norma mínima. Em muitos domínios, os Estados-Membros aplicam as suas próprias medidas adicionais, a fim de assegurar que o apoio ao crédito à exportação só é disponibilizado para as operações que obedecem a um rigoroso conjunto de normas, abrangendo desde aspetos ambientais a aspetos sociais.

d) Conformidade das ACE com os objetivos e as obrigações da União

Para reforçar a transparência ao nível da UE, os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, por força do Regulamento (UE) n.º 1233/2011, um relatório anual de atividades, comunicando, em conformidade com o seu quadro legislativo nacional, determinadas

35 Por exemplo, República Checa, Itália, Polónia, Roménia e Espanha.
36 Bélgica e Dinamarca.
37 Por exemplo, Bulgária, Dinamarca, França, Alemanha, Luxemburgo, Portugal e Roménia.
38 Bélgica, Itália e Reino Unido.
39 Bélgica, Dinamarca e Alemanha.
40 República Eslovaca e Suécia.
41 Suécia.
42 Suécia.
43 Por exemplo, Hungria, Itália e Países Baixos.
44 Áustria, Bélgica, Dinamarca, República Eslovaca e Suécia.

informações financeiras e operacionais sobre as suas atividades de crédito à exportação, que inclua igualmente informações sobre a forma como os riscos ambientais são tidos em conta.

Nos termos do anexo I, ponto 3, «*Com base nessas informações, a Comissão elabora uma revisão anual destinada ao Parlamento Europeu que deve incluir uma avaliação do cumprimento dos objetivos e das obrigações da União por parte das ACE.*».

O Tratado da União Europeia (TUE) enumera os objetivos gerais da União no artigo 3.º[45] e os princípios e objetivos da ação externa da União no artigo 21.º.

No que diz respeito à política comercial comum da UE, o artigo 206.º e o artigo 207.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia fazem referência aos princípios e objetivos da ação externa da União.

Todos os Estados-Membros que apresentaram relatórios fornecem elementos de prova da existência de políticas de acompanhamento da gestão dos seus programas de crédito à exportação, que são conformes aos objetivos da UE. As recomendações políticas específicas em matéria de crédito à exportação elaboradas no âmbito da OCDE – a única organização internacional que desenvolveu até agora regras especializadas nesta matéria – são comummente utilizadas e, na maior parte dos casos, as atividades dos Estados-Membros vão mesmo mais além do nível de rigor dessas recomendações.

A fim de aprofundar a capacidade da Comissão para continuar a avaliar as atividades dos Estados-Membros, a Comissão, em colaboração com o Serviço Europeu para a Ação Externa e em consulta com várias partes interessadas, propôs aos Estados-Membros o alargamento do âmbito e do nível de pormenor das informações a incluir nos relatórios anuais de atividades. Decorre atualmente o debate com os Estados-Membros sobre um modelo revisto e alargado para a apresentação dos relatórios.

O Parlamento Europeu instou a Comissão a pronunciar-se sobre a questão de saber se os Estados-Membros cumprem os objetivos e as obrigações da União; a Comissão Europeia realizou a sua revisão anual em conformidade com o anexo 1. Assim, a revisão da Comissão Europeia assenta nos relatórios anuais de atividades apresentados pelos Estados-Membros, não podendo ser considerada definitiva. No entanto, a Comissão considera que as informações contidas nos relatórios anuais de atividades fornecem provas sólidas de que as ACE estão em conformidade com os artigos 3.º e 21.º do TUE, não apresentando provas de incumprimento por parte de qualquer Estado-Membro. Naturalmente, as instituições europeias podem desejar fixar conjuntamente objetivos políticos mais ambiciosos. A Comissão está pronta a facilitar e promover um diálogo interinstitucional a este respeito, mas deve, entretanto, efetuar a sua avaliação em conformidade com o disposto no anexo I, ponto 3.

No que se refere à conformidade com as obrigações internacionais e as obrigações decorrentes do direito da concorrência da UE, não houve litígios a nível da OMC que envolvessem programas europeus de crédito à exportação durante o período de referência. Em 2017, a Comissão Europeia não recebeu queixas relativas a eventuais infrações ao direito da UE relacionadas com agências de crédito à exportação.

[45] Nomeadamente nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do TUE, nas suas relações com o resto do mundo, a União «*contribui para* [...] *o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas*».