COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 3.8.2020
COM(2020) 348 final

REVISIÓN ANUAL POR PARTE DE LA COMISIÓN

de los informes anuales de actividad de los Estados miembros sobre créditos a la exportación a tenor del Reglamento (UE) n.º 1233/2011

1. Introducción

El Reglamento (UE) n.º 1233/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, y por el que se derogan las Decisiones 2001/76/CE y 2001/77/CE del Consejo[1], dispone en su anexo I que cada Estado miembro debe presentar a la Comisión un informe anual de actividades con el fin de aumentar la transparencia a escala de la Unión. La Comisión, a su vez, tiene la obligación de preparar una revisión anual para el Parlamento Europeo sobre la base de esta información.

La presente revisión anual se refiere al año civil 2017. Este ejercicio tiene por objeto las actividades de crédito a la exportación a tenor del Reglamento (UE) n.º 1233/2011, a saber, las operaciones a «medio y largo plazo» con un periodo de reembolso de dos años o más. La presente revisión no se refiere a las operaciones de crédito a la exportación a corto plazo[2] ni a las actividades que algunas agencias de crédito a la exportación (ACE) llevan a cabo fuera del ámbito de los créditos a la exportación (como los seguros de inversiones). Cabe señalar también que, en algunos Estados miembros, la función de agencia de crédito a la exportación la asume una compañía de seguros con mandato público. La presente revisión solamente analiza las actividades del sector público de dichas compañías.

La Comisión ha tomado nota de la Resolución adoptada el 2 de julio de 2013 por el Parlamento Europeo sobre el primer ejercicio de presentación de informes con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1233/2011[3] y ha llamado especialmente la atención de los Estados miembros sobre las recomendaciones formuladas en dicha Resolución, como la recomendación hecha al Grupo de trabajo del Consejo sobre créditos a la exportación y a la Comisión de consultar con el Servicio Europeo de Acción Exterior para seguir desarrollando la metodología de presentación de informes. En el momento de redactar el presente documento, los Estados miembros están revisando una actualización de la metodología de presentación de informes.

2. Informes anuales de actividades recibidos sobre el año civil 2017

Se han recibido los informes anuales de actividades de los Estados miembros siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

Los siete Estados miembros restantes (Chipre, Estonia, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania y Malta) no tenían programas de crédito a la exportación en vigor a tenor del Reglamento (UE) n.º 1233/2011 durante el año objeto del informe.

[1] DO L 326 de 8.12.2011, p. 45.

[2] A esas operaciones se aplica la Comunicación de la Comisión en virtud del Artículo 93, apartado 1, del Tratado CE, por la que aplican los artículos 92 y 93 del Tratado al seguro de crédito a la exportación a corto plazo.

[3] Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2013, sobre el primer informe anual de la Comisión al Parlamento Europeo sobre las actividades de las agencias de crédito a la exportación de los Estados miembros [2012/2320(INI)].

3. Análisis de los informes anuales de actividades

a) Información general y financiera

El marco regulador aplicable [Reglamento (UE) n.º 1233/2011] establece las normas generales para las operaciones y los programas de crédito a la exportación. Aunque la mayoría de los Gobiernos europeos han creado una ACE, el alcance y el tipo de programas de crédito a la exportación que ofrecen, así como la estructura de organización de la agencia, difieren entre Estados miembros.

En algunos Estados miembros, la ACE es un departamento o una agencia de la Administración Pública. En otros, como ya se ha señalado anteriormente, una compañía de seguros con mandato público asume esa función bajo supervisión de la Administración Pública. No es infrecuente que los Estados miembros que ofrecen distintas categorías de apoyo al crédito a la exportación tengan más de una ACE (por ejemplo, una agencia que preste apoyo oficial en forma de garantía o seguro para préstamos comerciales y otra agencia que, por ejemplo, conceda préstamos directamente u ofrezca subvenciones de intereses).

En 2017, veintiún Estados miembros de la UE ofrecían programas de crédito a la exportación a tenor del Reglamento (UE) n.º 1233/2011. Dichos programas estaban gestionados por un total de veintinueve agencias y departamentos de la Administración Pública.

En general, los Estados miembros están ampliando su conjunto de herramientas de programas de crédito a la exportación. Por lo que respecta a los tipos de apoyo al crédito a la exportación que ofrecen las ACE europeas, el más común sigue siendo la «garantía pura» (esto es, la operación de exportación la financia un banco comercial, para lo cual la ACE ofrece una garantía o una cobertura del tipo «seguro»). Los veintiún Estados miembros que concedieron créditos a la exportación a tenor del Reglamento (UE) n.º 1233/2011 ofrecieron este tipo de apoyo durante el período objeto de informe. La gran mayoría de Estados miembros ofrecieron también otras formas de apoyo previstas en el Reglamento (UE) n.º 1233/2011 y dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial[4], como el préstamo o la financiación directos (en la que la ACE, y no un banco comercial, aporta directamente la financiación)[5] o la refinanciación[6]. Varios informes anuales de actividades también mencionan explícitamente la financiación de proyectos[7], la ayuda condicionada[8] o préstamos a las pymes[9].

En general, en los últimos años se ha producido un mayor grado de conformidad, ya que el Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial ha pasado a englobar una gran variedad de asuntos. No obstante, deben tenerse en cuenta las siguientes diferencias, ya que dificultan la posibilidad de hacer una verdadera comparación. En primer lugar, los Estados miembros han desarrollado, dentro de las formas generales de apoyo al crédito a la exportación mencionadas en el apartado anterior, una amplia variedad de programas de crédito a la exportación. Además, aunque un producto determinado pueda ser común en varias ACE, es posible que las condiciones a las que esté sujeto no sean las mismas.

[4] El Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, tal y como se ha incorporado en el Derecho de la Unión, se reproduce en el anexo II del Reglamento.
[5] Bélgica, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Hungría, Italia, Polonia y Reino Unido.
[6] Eslovaquia, Hungría y Suecia.
[7] Alemania, Dinamarca, Italia y Países Bajos.
[8] Austria, Dinamarca, España, Hungría y Polonia.
[9] Bulgaria, Dinamarca y Rumanía.

En segundo lugar, el impacto de un programa de crédito a la exportación también depende obviamente de las características de la economía nacional y de las capacidades del sector financiero privado.

Teniendo en cuenta estas reservas, el cuadro que figura a continuación en el que se enumera la exposición al riesgo nominal global a 31 de diciembre de 2017 da por lo menos una idea general del tamaño de los sistemas de crédito a la exportación del tipo «garantía pura» de mayor envergadura[10].

Apoyo oficial en forma de «garantía pura» en 2017 (miles de millones EUR) **Los mayores en la UE ordenados según la exposición al riesgo nominal global**	
Alemania	85,8
Francia	69,2
Suecia	34,8
Italia	25,6
Países Bajos	24,4

Como se ha dicho anteriormente, las ACE europeas actúan en una amplia serie de ámbitos que no son objeto de los informes presentados con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1233/2011. Estos se refieren fundamentalmente a las actividades de crédito a la exportación a medio y largo plazo (tal como se definen en el Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial). No obstante, muchas ACE europeas ofrecen también productos como créditos a la exportación y garantías de cartas de crédito, garantías de riesgo de fabricación y productos de seguros de inversión a corto plazo. Cabe señalar también que varios Estados miembros han desarrollado productos de crédito a la exportación específicos para un sector, por ejemplo, para la fabricación de aeronaves, la construcción naval y para infraestructuras ferroviarias. Conviene tenerlo en cuenta al evaluar el papel económico que tienen las ACE en un sentido más amplio.

Las secciones II y IV del modelo utilizado para los informes anuales de actividades, así como los informes anuales generales a los que hacen referencia explícita varios Estados miembros, contienen información detallada al respecto.

En general, los informes anuales de actividades ofrecen información financiera pertinente sobre los programas de crédito a la exportación de 2017. No obstante, hay que destacar que, según el Reglamento (UE) n.º 1233/2011, esta presentación de informes se hace con arreglo a los marcos legislativos nacionales respectivos de los Estados miembros. Ello da lugar a algunas diferencias de presentación. La Comisión no tiene observaciones específicas sobre los aspectos financieros de los informes anuales de actividades[11].

[10] Obsérvese que el Reino Unido también incluyó una exposición al riesgo nominal global de 23 100 millones GBP a 31 de marzo de 2018.

[11] De acuerdo con el anexo I, punto 1, el presente proceso de información se lleva a cabo sin perjuicio de las prerrogativas que corresponden a las instituciones de los Estados miembros que ejercen la supervisión de los programas nacionales de crédito a la exportación.

b) Tratamiento de los «riesgos medioambientales, que pueden acarrear otros riesgos pertinentes»

Según el punto 2 del anexo I del Reglamento (UE) n.º 1233/2011, en el informe anual de actividades, los Estados miembros «describirán la forma en que los riesgos medioambientales, que pueden acarrear otros riesgos pertinentes, se tienen en cuenta en las actividades de créditos a la exportación con apoyo oficial de sus ACE».

Las ACE siguen evaluando los riesgos medioambientales y los Estados miembros han desarrollado procesos internos adicionales para evaluar los riesgos en cuestión. Cuando se considera que los riesgos son inaceptables o desproporcionados, no se ofrece ninguna cobertura[12]. Cuando se considera que los riesgos son aceptables, el apoyo al crédito a la exportación suele estar condicionado y supeditado a las medidas de mitigación y al cumplimiento de determinadas normas[13]. La convergencia en las prácticas se demuestra, por ejemplo, mediante la aplicación de diferentes procedimientos de evaluación en función del tipo y la categoría de las operaciones descritas explícitamente por algunos Estados miembros[14].

El punto 2 del anexo I menciona tanto los riesgos medioambientales como «otros riesgos pertinentes». En general, y como en años anteriores, los Estados miembros han seguido interpretando de manera amplia los riesgos medioambientales y conexos.

Las operaciones se evalúan teniendo en cuenta no solo el medio ambiente, sino muchas otras consideraciones. Por ejemplo, diversos Estados miembros hacen referencia explícita a los impactos sociales[15] así como a los derechos humanos[16]. Estos riesgos pueden evaluarlos expertos independientes externos[17] o, cada vez más, especialistas específicos en cada ACE[18].

Además, casi todos los Estados miembros hacen referencia en particular a los procedimientos señalados en la Recomendación de la OCDE sobre los enfoques comunes en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial y el deber de diligencia medioambiental y social (los «enfoques comunes»), que han ganado aceptación e impacto normativo incluso fuera de los países miembros de la OCDE.

Muchos Estados miembros declaran que aplican los enfoques comunes más allá del ámbito recomendado para permitir un control reforzado de un porcentaje de operaciones aún mayor[19]. Los Estados Miembros también van más allá de los enfoques comunes y evalúan con respecto a otras normas internacionales además de los enfoques comunes. Estas normas incluyen las

[12] Por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, Hungría, Luxemburgo y Portugal.
[13] Por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Hungría, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Rumanía.
[14] Por ejemplo, Alemania, Bélgica, Dinamarca y Eslovaquia.
[15] Alemania, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Países Bajos, Polonia, y Suecia.
[16] Alemania, Austria, Suecia y Reino Unido.
[17] Por ejemplo, Chequia y Eslovaquia.
[18] Por ejemplo, Bélgica.
[19] Alemania, España, Italia y Países Bajos.

políticas de salvaguardia del Banco Mundial[20], los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas[21], los principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas[22], la Declaración de la Organización Internacional de Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo[23], los Principios del Ecuador[24], las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional[25] y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales[26]. Otra tendencia reciente es la inclusión de las iniciativas relativas al cambio climático en este contexto, incluida la referencia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático[27]. Por último, algunos Estados miembros también mencionaron su compromiso permanente de mejorar y desarrollar las disciplinas existentes. Finlandia, por ejemplo, señaló su participación en los Grupos de trabajo de la ACE en busca de enfoques comunes en cuestiones sociales y medioambientales, así como mayores esfuerzos internacionales para crear normas comunes que garanticen la igualdad de condiciones.

c) Otras informaciones incluidas en los informes anuales de actividades

Además de la información ya mencionada en la sección 3, letras a) y b), los veintiún informes anuales de actividades también ponen de manifiesto que los Estados miembros han desarrollado políticas sobre los créditos a la exportación más relacionadas, en general, con el medio ambiente, la lucha contra el soborno y los préstamos sostenibles a los países de renta baja. Las tres recomendaciones de la OCDE[28] desempeñan un papel importante, aunque no exclusivo. Los Estados miembros que no son miembros de la OCDE aplican también estos instrumentos o tienen la intención de hacerlo. Bulgaria, por ejemplo, aplica la Recomendación de la OCDE sobre soborno. Muchos Estados miembros señalan en particular que al aplicar los «enfoques comunes» se excede el ámbito definido por la OCDE[29]. Además, las políticas de los Estados miembros se basan en criterios internacionales[30] y en el amplio acervo de la UE. Las referencias a «objetivos», «normas» y «directrices» de la UE demuestran que se tienen en cuenta tanto los instrumentos de Derecho indicativo como los de Derecho imperativo y que el espíritu es tan importante como la letra de la ley.

Además, los Estados miembros citan cada vez más consideraciones u objetivos políticos adicionales que complementan los consagrados en los enfoques comunes. Los ejemplos incluyen cuestiones de sostenibilidad social[31] y prevención de la evasión fiscal[32]. En varios casos, las ACE en cuestión han desarrollado instrumentos pertinentes. Un ejemplo de ello

[20] Eslovaquia.
[21] Alemania, Dinamarca, Finlandia y Suecia.
[22] Suecia.
[23] Finlandia y Países Bajos.
[24] Reino Unido.
[25] Eslovaquia y Países Bajos.
[26] Suecia.
[27] Finlandia.
[28] 1. Recomendación de la OCDE sobre los enfoques comunes en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial y el deber de diligencia medioambiental y social (los denominados «enfoques comunes»). 2. Recomendación de la OCDE sobre soborno y créditos a la exportación con apoyo oficial. 3. Principios y directrices para promover prácticas de préstamos sostenibles en la concesión de créditos oficiales a la exportación a países de renta baja.
[29] Alemania, Eslovaquia, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia.
[30] Para más información, véase el listado anterior, sección 3, letra b).
[31] Alemania, Dinamarca, Eslovaquia, España y Rumanía.
[32] Suecia.

sería la política de responsabilidad social de las empresas[33], que normalmente implica no solo esfuerzos internos sino también un estrecho diálogo con los clientes de la ACE[34].

En lo que se refiere a la protección del medio ambiente, las nuevas tendencias incluyen el énfasis en la sostenibilidad[35] y la reducción de emisiones[36]. Al igual que en los anteriores ejercicios de información, muchos Estados miembros subrayan la especial importancia de los derechos humanos. Prácticamente todos los informes siguen reflejando el apoyo al desarrollo de la faceta de los derechos humanos en el marco de los nuevos enfoques comunes.

En general, las políticas de los Estados miembros relativas a las ACE han tendido a converger. Un ejemplo de ello son las medidas de lucha contra el soborno. Muchos Estados miembros exigen una declaración de no soborno firmada por las partes involucradas y afirman explícitamente que la cobertura queda automáticamente invalidada por la constatación de soborno[37]. Un número cada vez mayor de Estados miembros también mencionan la importancia de la supervisión[38] y alientan de forma activa a los bancos y a los exportadores a que desarrollen sus propias medidas de lucha contra el soborno[39].

Muchos Estados miembros han desarrollado sus propios instrumentos específicos de lucha contra el soborno y la corrupción, además de para el cumplimiento de los enfoques comunes, como medidas de denuncia de irregularidades[40]. Las medidas de prevención del blanqueo de capitales siguen citándose como una prioridad[41], junto con la prevención de la financiación del terrorismo[42].

Asimismo, la convergencia queda demostrada con el estricto cumplimiento de los requisitos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional citados por muchos Estados miembros en relación con las prácticas de préstamos sostenibles a los países de renta baja[43].

Los Estados miembros también velan cuidadosamente por que las ACE actúen con la mayor transparencia posible, respetando al mismo tiempo la necesaria confidencialidad de las operaciones comerciales. Varios Estados miembros prestan especial atención a esta cuestión en los informes anuales de actividades correspondientes a 2017[44].

Según sus informes, los Estados miembros parecen haber incorporado los enfoques comunes de la OCDE a sus políticas de créditos a la exportación. Además, como demuestra la variedad de consideraciones incluidas anteriormente, los enfoques comunes se consideran cada vez más una norma mínima. En muchos ámbitos, los Estados miembros aplican sus propias medidas adicionales para garantizar que el apoyo al crédito a la exportación esté disponible únicamente para las operaciones que cumplan un estricto conjunto de normas que van desde los aspectos medioambientales hasta los sociales.

d) Observancia de los objetivos y las obligaciones de la Unión por parte de las ACE

[33] Eslovenia, Italia, Países Bajos y Suecia.
[34] Por ejemplo, Bélgica.
[35] Por ejemplo, Chequia, España, Italia, Polonia y Rumanía.
[36] Bélgica y Dinamarca.
[37] Por ejemplo, Alemania, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Portugal y Rumanía.
[38] Bélgica, Italia y Reino Unido.
[39] Alemania, Bélgica y Dinamarca.
[40] Eslovaquia y Suecia.
[41] Suecia.
[42] Suecia.
[43] Por ejemplo, Hungría, Italia y Países Bajos.
[44] Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia y Suecia.

A fin de aumentar la transparencia a escala de la UE, y con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1233/2011, los Estados miembros están obligados a facilitar a la Comisión un informe anual de actividades en el que comuniquen, de acuerdo con su marco legislativo nacional, determinada información financiera y sobre operaciones relativa a sus actividades de crédito a la exportación, que también incluya información sobre cómo se abordan los riesgos medioambientales.

Según el punto 3 del anexo I, «la Comisión elaborará una revisión anual para el Parlamento Europeo sobre la base de estas informaciones, incluida una evaluación referente a la observancia de las ACE respecto de los objetivos y las obligaciones de la Unión».

El Tratado de la Unión Europea (TUE) enumera los objetivos generales de la Unión en su artículo 3[45] y los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión en su artículo 21.

Por lo que respecta a la política comercial común de la UE, se hace referencia a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión en el artículo 206 y en el artículo 207, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Todos los Estados miembros que presentaron informes aportan pruebas de que han establecido políticas de acompañamiento para la gestión de sus programas de crédito a la exportación que están en consonancia con los objetivos de la UE. Las recomendaciones de actuación específicas sobre el crédito a la exportación desarrolladas en la OCDE —por ahora, la única organización internacional que ha elaborado normas especializadas sobre este ámbito de actuación— son de uso común, y en la mayoría de los casos las actividades de los Estados miembros van más allá.

Con el fin de aumentar la capacidad de la Comisión de evaluar las actividades de los Estados miembros, la Comisión ha propuesto a los Estados miembros, en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior y en consultas con diversas partes interesadas, ampliar el alcance y el nivel de detalle de las informaciones que han de incluirse en los informes anuales de actividades. Actualmente se está debatiendo con los Estados miembros una plantilla ampliada y revisada para el ejercicio de presentación de informes.

El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que se pronuncie sobre si los Estados miembros cumplen los objetivos y las obligaciones de la Unión; la Comisión Europea ha llevado a cabo su revisión anual de conformidad con el anexo I. Como tal, la revisión de la Comisión se basa en los informes anuales de actividades presentados por los Estados miembros y no se puede considerar definitiva. Sin embargo, la Comisión considera que la información recogida en los informes anuales de actividades proporciona una prueba clara de que las ACE cumplen el artículo 3 y el artículo 21 del TUE, y no proporciona pruebas de incumplimiento por parte de ningún Estado miembro. Por supuesto, es posible que las instituciones europeas deseen marcarse conjuntamente objetivos políticos más ambiciosos. La Comisión está dispuesta a facilitar y fomentar un diálogo interinstitucional a este respecto pero, entretanto, ha de realizar su evaluación con arreglo al punto 3 del anexo I.

En lo que concierne al cumplimiento de las obligaciones internacionales y las obligaciones en virtud del Derecho de la competencia de la UE, no han surgido diferencias en la OMC a propósito de los programas europeos de crédito a la exportación durante el período objeto de

[45] Entre otras cosas, según el artículo 3, apartado 5, del TUE, en sus relaciones con el resto del mundo la Unión «contribuirá al […] desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

los informes. En 2017, la Comisión no recibió ninguna queja relativa a posibles incumplimientos del Derecho de la UE que implicara a agencias de crédito a la exportación.