COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.2.2017
COM(2017) 67 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

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[1] prevê, no anexo I, que os Estados-Membros apresentem à Comissão um relatório anual de atividades das respetivas Agências de Crédito à Exportação (ACE) nacionais, e que a Comissão elabore uma revisão anual destinada ao Parlamento Europeu com base numa análise dos relatórios fornecidos pelos Estados-Membros.

A presente revisão anual abrange o ano civil de 2014. 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 transações de crédito à exportação a curto prazo[2] nem transações realizadas por algumas ACE fora do domínio do crédito à exportação (como os seguros de investimentos). É igualmente de notar que, no caso de alguns Estados-Membros, a função de agência de crédito à exportação (ACE) é desempenhada por uma empresa de seguros que opera ao abrigo de um mandato público. Nesses casos, a gestão do programa público de crédito à exportação é estritamente separada das atividades do setor privado (as quais não são, obviamente, abrangidas pela presente revisão).

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].

Tal como referido em relatórios anteriores, tendo em conta as recomendações contidas na referida 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 – a Comissão também chamou a atenção dos Estados-Membros para aquela resolução, tendo em vista os exercícios de elaboração de relatórios posteriores.

2. Relatórios anuais de atividades recebidos em relação ao ano civil de 2014

---

1 JO L 326 de 8.12.2011, p. 45.

2 A essas transações 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 (JO C 281 de 17.9.1997, p. 4).

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 (JO C 75 de 26.2.2016, p. 7).

A revisão anual de 2014 baseia-se em relatórios anuais de atividades atualizados de 21 Estados-Membros. A Comissão recebeu os relatórios da Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Croácia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Espanha, Suécia e Reino Unido.

No ano de referência, os restantes 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

a) Informações gerais e financeiras

O quadro regulamentar aplicável [Regulamento (UE) n.º 1233/2011] estabelece as regras gerais aplicáveis às transações 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 das ACE, diferem entre os Estados-Membros.

A ACE é um serviço ou organismo do Estado ou uma companhia de seguros, que desempenha essa função ao abrigo de um mandato público e sob controlo governamental. Em alguns Estados-Membros, onde, além das garantias, é concedido apoio oficial sob a forma de apoio do tipo taxa de juro, foram criadas duas organizações distintas. Noutros Estados-Membros, as duas vertentes do apoio ao crédito à exportação são geridas pelo mesmo organismo.

Em 2014, 21 Estados-Membros da UE tinham em vigor programas de crédito à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011. Os referidos programas eram geridos por um total de 29 organismos e serviços governamentais diferentes.

Em termos gerais, os Estados-Membros expandiram o seu conjunto de programas de crédito à exportação nos últimos anos. O tipo de apoio ao crédito à exportação mais comum oferecido pelas ACE europeias entra na categoria de «garantia pura» (ou seja, a transação de exportação em questão é, na verdade, financiada por um crédito junto de um banco comercial, em relação ao qual a ACE presta uma garantia ou uma cobertura de tipo seguro). Os 21 Estados-Membros que ofereceram créditos à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011 durante o período de apresentação de relatórios concedem este tipo de apoio.

A maioria dos Estados-Membros também oferece outras formas de apoio abrangidas pelo Regulamento (UE) n.º 1233/2011 e pelo Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial[4], tais como créditos ou financiamentos diretos (em que o financiamento é concedido diretamente pela ACE e não por um banco comercial)[5], refinanciamento[6] ou regimes de apoio às taxas de juro[7]. Vários relatórios

[4] O texto do Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial encontra-se em anexo ao regulamento.

[5] República Checa, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Polónia, Eslováquia, Espanha e Reino Unido.

[6] Eslováquia e Suécia.

[7] Finlândia, França, Polónia, Eslováquia e Espanha.

anuais de atividades também mencionam explicitamente o financiamento de projetos[8] e a ajuda ligada[9].

É possível fazer uma comparação geral entre as disposições e a utilização de programas de crédito à exportação pelos Estados-Membros, descrevendo as principais diferenças e semelhanças. No entanto, uma comparação completa que reflita todos os aspetos é muito mais difícil. Os termos e as condições dos programas de crédito à exportação, mesmo daqueles que pertencem à mesma categoria de programas e que são geridos por ACE que respeitam o mesmo quadro normativo, podem variar de um Estado-Membro para outro. De um modo geral, observa-se um grau de convergência 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.

Tendo isto em conta, uma comparação da exposição ao risco nominal agregado no final de 2014 permite, pelo menos, ter uma ideia geral da dimensão dos mais importantes tipos de regimes de «garantia pura» de crédito à exportação:

Apoio oficial sob a forma de «garantia pura» em 2014 (em mil milhões de euros) **Classificação na UE de acordo com a exposição ao risco nominal agregado**	
Alemanha	88,5
França	65,3
Suécia	31,6
Itália	26,7
Países Baixos	20,2

Através das suas ACE, os Estados-Membros operam numa vasta gama de domínios não abrangidos pela apresentação de relatórios ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1233/2011. Tendo em conta que existem condições de financiamento específicas em certos setores industriais – por exemplo, aeronaves e construção naval – vários Estados-Membros desenvolveram também produtos de crédito à exportação setoriais. Estes últimos abrangem 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 oferecem produtos, como créditos à exportação a curto prazo e cartas de garantias de crédito, garantias de risco de fabrico ou produtos de seguros para investimento. É útil ter em conta este aspeto aquando da avaliação do papel económico mais vasto das ACE.

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

[8] Dinamarca, Alemanha e Países Baixos.

[9] Áustria, Dinamarca, Hungria, Polónia e Espanha.

Como conclusão geral, é possível afirmar que os relatórios anuais de atividades fornecem informações financeiras pertinentes sobre os programas de crédito à exportação em 2014. Contudo, há que salientar 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. Assim sendo, a Comissão não tem observações específicas a fazer sobre os aspetos financeiros dos relatórios anuais de atividades[10].

Os relatórios anuais de atividades da República Checa, da Eslováquia e do Reino Unido especificam passivos contingentes conforme previsto no anexo I, ponto 1, última frase, do Regulamento (UE) n.º 1233/2011.

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

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.»*

Todos os Estados-Membros referem explicitamente esta disposição. Enquanto o anexo I, ponto 2, menciona apenas os riscos ambientais, a maioria dos Estados-Membros também refere os riscos associados aos impactos sociais e às questões de direitos humanos. Quase todos os Estados-Membros referem que cumprem a 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») em matéria de riscos ambientais e de direitos humanos. O mesmo é válido para a Recomendação da OCDE sobre a corrupção.

Em consonância com as abordagens comuns, as ACE têm vindo gradualmente a criar um grupo de peritos especializados em questões ambientais, sociais e de direitos humanos. As transações são avaliadas em conformidade com as abordagens comuns, tendo em conta os seus riscos e impactos potenciais sobre os direitos humanos, sociais e ambientais. O processo de avaliação tornou-se, cada vez mais, um procedimento de avaliação normalizado entre as ACE.

Várias ACE mencionam também que a avaliação dos riscos sobre os aspetos relacionados com o ambiente e os direitos humanos é frequentemente efetuada em estreita colaboração com os exportadores e os bancos. Os exportadores e os bancos devem fornecer informações adicionais, sempre que necessário, para assegurar a realização de uma avaliação exaustiva dos riscos.

O processo de avaliação dos riscos em causa normalmente tem por objetivo uma decisão clara sobre a questão de saber se determinado projeto é elegível para o apoio ao crédito à exportação ou não (ou seja, se os riscos envolvidos forem desproporcionados, não é fornecida garantia). Em caso de riscos que sejam considerados aceitáveis, o apoio ao crédito à exportação geralmente está sujeito a determinadas condições, normalmente

[10] 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.

destinadas à aplicação de medidas de atenuação dos riscos e conducentes à conformidade com as normas pertinentes.

A Bulgária não é membro da OCDE e a sua ACE não aplicou as abordagens comuns no que diz respeito à proteção do ambiente, nem os aspetos relacionados com os direitos humanos. Contudo, a Bulgária aplica a Recomendação da OCDE sobre a corrupção e os créditos à exportação que beneficiam do apoio oficial.

c) Outras informações contidas nos relatórios anuais de atividades

Para além das informações mencionadas nas secções 3a) e b), o relatório anual de atividades mostra que os Estados-Membros têm, em geral, políticas em matéria de crédito à exportação e de ambiente, de medidas anticorrupção e práticas de financiamento sustentável em relação aos países com baixo rendimento. As três recomendações relevantes da OCDE[11] desempenham um papel importante, embora não exclusivo. Mesmo os Estados-Membros que não são membros da OCDE aplicam esses instrumentos ou têm, em princípio, a intenção de o fazer[12]. De um modo geral, os relatórios dos Estados-Membros mostram que os Estados-Membros estão a adotar a mesma abordagem para tratar as questões relacionadas com o ambiente, os direitos humanos e a corrupção. Alguns Estados-Membros dão informações mais pormenorizadas nos seus relatórios e salientam a importância destas questões.

Em muitos casos, os Estados-Membros aplicam cada vez mais regras e práticas que vão além do âmbito de aplicação definido pelo Convénio da OCDE e aplicam a mesma abordagem às transações que não são abrangidas pelas abordagens comuns. Em vários casos, foram desenvolvidos instrumentos relevantes pelas próprias ACE em questão (por exemplo, uma política de responsabilidade social das empresas ou um código de ética).

Vários Estados-Membros[13] referem a importância de adotar medidas para promover a abertura e a transparência, facultando informações a todas as partes interessadas sobre transações, finanças e questões de ordem ambiental e social. Os diálogos com as partes interessadas, iniciados e realizados regularmente, constituem um meio para aumentar a sensibilização e promover a abertura e a transparência.

Tal como no anterior exercício 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. Para vários Estados-Membros, as considerações em matéria de direitos humanos têm um estatuto diferente no quadro da sua avaliação do projeto. Em alguns casos, o tema está diretamente relacionado com os direitos laborais/direitos dos trabalhadores.

---

[11] 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 («*abordagens comuns*»). 2. Recomendação da OCDE sobre a corrupção e os créditos à exportação que beneficiam do apoio oficial 3. Princípios e diretrizes que favorecem práticas de financiamento sustentável nos créditos à exportação públicos concedidos a países com baixo rendimento.

[12] No entanto, é evidente que as diretrizes e os princípios da OCDE em matéria de financiamento sustentável não podem ser aplicados pelos prestadores de crédito à exportação que não concedem nenhum financiamento a países com baixo rendimento.

[13] Dinamarca, França, Alemanha, Países Baixos e Suécia.

Todos os Estados-Membros dão também grande importância às políticas de combate ao suborno e à corrupção. Em vários Estados-Membros, os exportadores e os bancos são obrigados a assinar uma declaração anticorrupção, no âmbito do pedido de cobertura. Está em vigor uma vasta gama de outros instrumentos (por exemplo, legislação nacional, boas práticas a nível nacional).

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 um relatório anual de atividades, comunicando, em conformidade com o seu quadro legislativo nacional, determinadas 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 e os princípios e objetivos da ação externa da União no artigo 21.º.

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

A Comissão toma nota de que, com base na informação fornecida, os Estados-Membros com atividades de crédito à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011 da UE estabeleceram políticas para acompanhar a gestão dos seus programas de crédito à exportação que estão em consonância com os objetivos da União. As recomendações políticas específicas em matéria de crédito à exportação desenvolvidas no âmbito da OCDE – a única organização internacional que desenvolveu até agora regras especializadas nesta matéria – são comummente utilizadas.

Tal como mencionado em anteriores revisões anuais, em resposta a uma recomendação contida na resolução acima referida do Parlamento Europeu, de julho de 2013, sobre orientações para os exercícios futuros de apresentação de relatórios, os serviços da Comissão recomendaram, nomeadamente, que fosse utilizado o trabalho das instituições de controlo internacionais (designadamente, a ONU) como orientação no desenvolvimento de novas políticas. Os relatórios dos Estados-Membros, em graus diferentes, utilizam já esses instrumentos internacionais como referências e a Comissão incentiva a que sejam prosseguidos os trabalhos nesse sentido. Também é crucial reforçar o diálogo com o Serviço Europeu para a Ação Externa no domínio das políticas de direitos humanos.

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 cumpriu a sua revisão anual em conformidade com o anexo I. Com base nas informações contidas nos relatórios anuais de atividades apresentados pelos Estados-Membros, a Comissão considera que estes são coerentes com o objetivo da União consagrado nos artigos 3.º e 21.º do TUE. Naturalmente, as instituições europeias podem, no futuro, fixar conjuntamente objetivos políticos mais precisos. A Comissão está pronta a facilitar e promover um diálogo interinstitucional pertinente a este respeito, mas deve 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 2014, a Comissão Europeia não recebeu queixas relativas a eventuais infrações ao direito da UE relacionadas com agências de crédito.