COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.5.2018
COM(2018) 305 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

# 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[1] del Consejo, 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 debe preparar una revisión anual para el Parlamento Europeo sobre la base de esta información.

La presente revisión anual se refiere al año civil 2016. 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 período 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. En tales casos, la gestión de los programas públicos de crédito a la exportación está estrictamente separada de otras actividades del sector privado (obviamente, estas últimas no están incluidas en la presente revisión).

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.

## 2. Informes anuales de actividades recibidos sobre el año civil 2016

Se han recibido los informes anuales de actividades de los Estados miembros siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia,

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

[2] A esas operaciones se aplica la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 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)].

España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Reino Unido.

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 (CE) n.º 1233/2011 durante el año objeto del informe.

## 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, una compañía de seguros con mandato público asume esa función bajo supervisión de la Administración Pública. No es inhabitual 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 «garantía pura» del tipo «seguro» y una segunda agencia que ofrezca un apoyo del tipo «subvención de intereses»). En 2016, 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 han ampliado su conjunto de herramientas de programas de crédito a la exportación en los últimos años. 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» (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 durante el período objeto de informe ofrecen este tipo de apoyo. Quince Estados miembros ofrecen también otras formas de apoyo previstas en el Reglamento (UE) n.º 1233/2011 y en el Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial[4], como el crédito o financiación directos (en la que la ACE, y no un banco comercial, aporta directamente la financiación)[5], la refinanciación[6] o los sistemas de subvención de intereses[7]. Varios informes anuales de actividades también mencionan explícitamente la financiación de proyectos[8], la ayuda condicionada[9] y la financiación a las pymes[10].

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

[4] El Acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial constituye un anexo del Reglamento.
[5] Bélgica, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Hungría, Italia, Polonia y Reino Unido.
[6] Eslovaquia, Hungría y Suecia.
[7] España, Finlandia, Francia y Polonia.
[8] Alemania, Dinamarca, Italia y Países Bajos.
[9] Austria, Dinamarca, España, Hungría y Polonia.
[10] Bulgaria, Dinamarca y Rumanía.

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 que permita dar una imagen completa. En primer lugar, los Estados miembros han desarrollado, dentro de los tipos generales de crédito a la exportación mencionados 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 que esté sujeto no lo sean. 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 2016 da por lo menos una idea general del tamaño de los sistemas de crédito a la exportación del tipo «garantía pura» de mayor envergadura[11].

| **Apoyo oficial en forma de «garantía pura» en 2016 (miles de millones EUR)**<br>**Los mayores en la UE ordenados según la exposición al riesgo nominal global** | |
|---|---|
| Alemania | 89,7 |
| Francia | 68,7 |
| Suecia | 35,7 |
| Italia | 26,1 |
| Países Bajos | 23,9 |

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. Este se refiere 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 y la construcción naval. 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 2016. 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. Una vez aclarado esto, la Comisión no tiene

[11] Obsérvese que el Reino Unido también incluyó una exposición al riesgo nominal global de 23 400 millones GBP a 31 de marzo de 2017.

observaciones específicas sobre los aspectos financieros de los informes anuales de actividades[12].

**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».

Los riesgos medioambientales reciben una atención cada vez mayor por parte de los Estados miembros y desempeñan un papel importante a la hora de determinar si se prestará o no apoyo al crédito a la exportación. Así pues, los Estados miembros han desarrollado procesos internos para evaluar los riesgos en cuestión. Cuando se considera que los riesgos son inaceptables o desproporcionados, no se ofrece ninguna cobertura. 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. En los informes relativos a 2016 se hace mayor hincapié en el seguimiento del cumplimiento de estas condiciones[13]. La convergencia en la práctica también se demuestra, por ejemplo, mediante la aplicación de diferentes procedimientos de evaluación en función de la categorización de la operación, como lo describen explícitamente algunos Estados miembros[14].

En lo que se refiere a los Estados miembros con varias ACE, estos han desarrollado una cooperación y coordinación entre agencias para evaluar los riesgos medioambientales. Por lo general, cuando en la operación participan varias agencias, por ejemplo, cuando no se da únicamente una garantía de crédito a la exportación, sino también una subvención de intereses, se designa claramente a una agencia para garantizar que la operación cumpla los requisitos de la Recomendación de la OCDE sobre el deber de diligencia medioambiental y social. Ejemplos de esta cooperación interinstitucional son Italia y Chequia.

El punto 2 del anexo I menciona tanto los riesgos medioambientales como «otros riesgos pertinentes», que los Estados miembros han interpretado en sentido amplio. De hecho, varios Estados miembros mencionan también explícitamente los impactos sociales[15], como los derechos humanos[16]. Estos riesgos pueden evaluarlos expertos independientes externos o, cada vez más, especialistas específicos en cada ACE.

Muchos Estados miembros hacen referencia en particular a los procedimientos contemplados 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 y fuerza normativa incluso fuera de los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, Bulgaria aplica la Recomendación de la OCDE sobre

[12] 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.
[13] Por ejemplo, Bélgica, Italia, Rumanía.
[14] Por ejemplo, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia y España.
[15] Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Países Bajos y Suecia.
[16] Alemania, Austria y Suecia.

soborno. Aunque no ha aplicado la Recomendación de la OCDE sobre los enfoques comunes al medio ambiente ni a los aspectos conexos de los derechos humanos, sigue «abierta» a la integración de estas Recomendaciones. Además, algunos Estados miembros aplican el enfoque común más allá del ámbito recomendado para permitir un control reforzado de una variedad aún mayor de operaciones[17].

Sin embargo, siguiendo una tendencia reciente, muchos Estados miembros también van más allá de los enfoques comunes y han comenzado a evaluar con respecto de otras normas internacionales además de los enfoques comunes, como las políticas de salvaguardia del Banco Mundial,[18] los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas[19], la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo[20], los Principios del Ecuador[21] y las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional[22]. 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[23]. 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, así como en una cooperación internacional más amplia, que fue citada también por el Reino Unido. Los Países Bajos, por ejemplo, están elaborando sus propios instrumentos de diligencia debida para examinar las repercusiones de las operaciones en los derechos humanos. Algunos Estados miembros informaron de los cambios introducidos en sus propias políticas en 2016, lo cual demuestra una evaluación y revisión internas continuas.

Por tanto, en general, los Estados miembros han interpretado de manera amplia los riesgos medioambientales y conexos. Las operaciones se evalúan teniendo en cuenta no solo el medio ambiente, sino muchas otras consideraciones. Los Estados miembros han demostrado que no solo integran los enfoques comunes en sus políticas de crédito a la exportación, sino que también integran, cada vez más, otras normas internacionales y se han comprometido a seguir evolucionando en este sentido. Los mismos enfoques comunes se revisaron en 2016, tras el éxito de la cooperación internacional de muchos Estados miembros para revitalizar las recomendaciones.

**c) Otras informaciones incluidas en los informes anuales de actividades**

Además de la información ya mencionada en el apartado 3, letras a) y b) , los veintiún informes anuales de actividades 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 pertinentes de la OCDE[24] desempeñan un papel importante,

[17] Alemania, España y Países Bajos.
[18] Eslovaquia.
[19] Finlandia y Países Bajos.
[20] Países Bajos.
[21] Reino Unido.
[22] Eslovaquia y Países Bajos.
[23] Por ejemplo, Alemania y Bélgica.
[24] 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 «*enfoques comunes*») 2. Recomendación de la

aunque no exclusivo, a este respecto. Incluso los Estados miembros que no pertenecen a la OCDE aplican estos instrumentos o tienen la intención de hacerlo. Muchos Estados miembros señalan en particular que al aplicar los «enfoques comunes» se excede el ámbito definido por la OCDE[25]. Además, las políticas de los Estados miembros se basan en normas internacionales como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas[26] y el más amplio acervo de la UE, como el Reglamento sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión[27]. Las referencias frecuentes 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 objetivos políticos adicionales o consideraciones que complementan los consagrados en los enfoques comunes. Los ejemplos incluyen cuestiones de género[28], sostenibilidad social[29] y prevención de la evasión fiscal[30]. En varios casos, las ACE en cuestión han desarrollado instrumentos pertinentes. Un ejemplo de ello sería la política de responsabilidad social de las empresas,[31] que normalmente implica no solo esfuerzos internos sino también un estrecho diálogo con los clientes de la ACE[32].

En lo que se refiere a la protección del medio ambiente, las nuevas tendencias incluyen el énfasis en la sostenibilidad[33] y la reducción de emisiones[34]. Al igual que en el anterior ejercicio de información, muchos Estados miembros subrayan la importancia particular que revisten 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 algunos casos, esta cuestión está vinculada directamente con los derechos laborales[35].

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. Por ejemplo, en Portugal, las garantías de COSEC no son válidas cuando se produce una constatación de soborno. Un número cada vez mayor de Estados miembros también menciona la importancia de la supervisión[36] y alientan de forma activa a los bancos y a los exportadores a que desarrollen sus propias medidas de lucha contra el soborno[37].

Numerosos Estados miembros han desarrollado sus propios instrumentos específicos de lucha contra el soborno y la corrupción, además de la aplicación de los enfoques comunes, como

---

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.

[25] Alemania, Eslovaquia, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia.

[26] Dinamarca, Países Bajos, Polonia y Suecia.

[27] Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012.

[28] Reino Unido.

[29] Eslovaquia, España y Rumanía.

[30] Suecia.

[31] Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Italia, Países Bajos y Suecia.

[32] Por ejemplo, Bélgica.

[33] Chequia, España, Polonia y Rumanía.

[34] Bélgica y Dinamarca.

[35] Dinamarca y Suecia.

[36] Italia y Reino Unido.

[37] Alemania, Bélgica, Dinamarca y Polonia.

una carta ética[38] o medidas de denuncia de irregularidades[39]. Las medidas de prevención del blanqueo de capitales también se citan cada vez más como una prioridad[40], junto con la prevención de la financiación del terrorismo[41].

Asimismo, la convergencia queda demostrada con el cumplimiento estricto 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.

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. Algunos Estados miembros prestaron especial atención a esta cuestión en los informes anuales de actividad correspondientes a 2016[42].

Está claro, pues, que los enfoques comunes de la OCDE se han integrado plenamente en las políticas de crédito a la exportación de los Estados miembros. Además, como demuestra la variedad de consideraciones incluidas anteriormente, los enfoques comunes se están convirtiendo cada vez más en 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 las medioambientales hasta las sociales.

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

A fin de aumentar la transparencia a escala de la UE, los Estados miembros facilitarán a la Comisión un informe anual de actividades en el que comuniquen, de acuerdo con su normativa 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 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, la referencia a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión se hace en el artículo 206 y en el artículo 207, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Comisión Europea toma nota de que, según la información proporcionada, los Estados miembros que llevan a cabo actividades de crédito a la exportación a tenor del Reglamento (UE) n.º 1233/2011 han adoptado políticas relacionadas con la gestión de sus programas de crédito a la exportación acordes con los objetivos de la UE. Las recomendaciones de actuación específicas sobre el crédito a la exportación elaboradas en la OCDE —por ahora, la única organización internacional que ha elaborado normas especializadas sobre este ámbito de

[38] Luxemburgo.
[39] Eslovaquia.
[40] Bulgaria, Eslovaquia, Rumanía y Suecia.
[41] Bulgaria, Rumanía y Suecia.
[42] Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Francia y Polonia.

actuación— son de uso común, pero las actividades de los Estados miembros van claramente más allá.

Como se ha mencionado en revisiones anuales anteriores, en respuesta a una recomendación que figuraba en la citada Resolución del Parlamento Europeo de julio de 2013 sobre orientaciones de cara a los futuros ejercicios de información, la Comisión han emitido una recomendación para aprovechar, en particular, el trabajo de las instituciones internacionales de supervisión (entre ellas, las Naciones Unidas) como orientación para el futuro diseño de políticas. Los Estados miembros, en distinta medida, ya utilizan estos instrumentos internacionales como referencia en sus informes, y la Comisión los anima a seguir trabajando en esa dirección. A propósito de las políticas en materia de derechos humanos, sería también esencial continuar el diálogo con el Servicio Europeo de Acción Exterior.

El Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión que declare 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 1 basándose en los datos de los informes anuales de actividades presentados por los Estados miembros y considera que, en vista de la información incluida en los mismos, las ACE cumplen los artículos 3 y 21 del TUE. 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 pertinente a este respecto pero, entretanto, ha de realizar su evaluación con arreglo al punto 3 del anexo 1.

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 los informes. En 2016, la Comisión no recibió ninguna queja relativa a posibles incumplimientos del Derecho de la UE que implicara a agencias de crédito a la exportación.