COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.5.2018
COM(2018) 305 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 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. Com base nessas informações, a Comissão elabora uma revisão anual destinada ao Parlamento Europeu.

A presente revisão anual abrange o ano civil de 2016. 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 operações 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 algumas agências de crédito à exportação (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 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 de outras atividades do setor privado (as quais são, obviamente, excluídas da 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] e chamou a atenção dos Estados-Membros para as recomendações contidas nesta 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.

2. Relatórios anuais de atividades recebidos em relação ao ano civil de 2016

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.

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

[2] Estas operações estão sujeitas à Comunicação da Comissão aos Estados-Membros sobre a aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao seguro de crédito à exportação em operações garantidas 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)].

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 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, uma companhia de seguros desempenha essa função ao abrigo de um mandato público e sob controlo governamental. Não é invulgar que os Estados-Membros com 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 garantia, ou de uma «garantia pura» de tipo seguro e outra que presta apoio do tipo taxa de juro. Em 2016, 21 Estados-Membros da UE disponibilizavam 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 expandiram o seu conjunto de programas de crédito à exportação nos últimos anos. 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 oferecem créditos à exportação na aceção do Regulamento (UE) n.º 1233/2011 durante o período de apresentação de relatórios concedem este tipo de apoio. São 15 os Estados-Membros que também proporcionam 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, não por um banco comercial)[5], refinanciamento[6] ou regimes de apoio às taxas de juro[7]. Vários relatórios anuais de atividades também mencionam explicitamente o financiamento de projetos[8], ajuda ligada[9] e financiamento destinado às PME[10].

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, que tornam difícil uma comparação integral suscetível

[4] O Convénio da OCDE relativo aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial constitui um anexo do regulamento.
[5] Bélgica, Eslováquia, Dinamarca, Espanha, Hungria, Itália, Polónia, Reino Unido e República Checa.
[6] Eslováquia, Hungria e Suécia.
[7] Eslováquia, Espanha, Finlândia, França e Polónia.
[8] Alemanha, Dinamarca, Itália e Países Baixos.
[9] Áustria, Dinamarca, Espanha, Hungria e Polónia.
[10] Bulgária, Dinamarca e Roménia.

de fornecer uma perspetiva de conjunto completa. Em primeiro lugar, no quadro dos tipos de 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 o ser. Em segundo 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 2016, proporciona pelo menos uma ideia geral da dimensão dos mais importantes regimes de crédito à exportação do tipo «garantia pura»[11]:

Apoio oficial sob a forma de «garantia pura» em 2016 (em mil milhões de euros) **Classificação na UE de acordo com a exposição ao risco nominal agregado**	
Alemanha	89,7
França	68,7
Suécia	35,7
Itália	26,1
Países Baixos	23,9

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 para investimento. Convém também salientar que vários Estados-Membros criaram produtos de crédito à exportação específicos para determinados setores (por exemplo, fabrico de aeronaves e construção naval). 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 que vários Estados-Membros referem de forma explícita.

Globalmente, os relatórios anuais de atividades fornecem informações financeiras pertinentes sobre os programas de crédito à exportação em 2016. 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. É por este motivo que existem

[11] Note-se que também o Reino Unido indicou uma exposição ao risco nominal agregado de 23,4 mil milhões de libras em 31 de março de 2017.

algumas diferenças na apresentação. Posto isto, a Comissão não tem observações específicas a fazer sobre os aspetos financeiros dos relatórios anuais de atividades[12].

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.»*

Os riscos ambientais são alvo de uma atenção cada vez maior dos Estados-Membros e têm um papel fundamental na decisão de conceder apoio ao crédito à exportação ou não. Por conseguinte, os Estados-Membros estabeleceram processos internos para avaliar os riscos em causa. Caso os riscos envolvidos sejam considerados inaceitáveis ou desproporcionados, não é prestada garantia. 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. É atribuída uma importância cada vez maior ao acompanhamento da conformidade com estas condições nos relatórios relativos a 2016[13]. Alguns Estados-Membros descrevem explicitamente a aplicação de diferentes procedimentos de avaliação consoante a categoria da operação, o que aponta para o efeito de convergência da prática[14].

No caso dos Estados-Membros que possuem diversas ACE, foram instauradas modalidades de cooperação e coordenação entre as agências com vista a avaliar os riscos ambientais. Habitualmente, quando várias agências estão implicadas numa transação, por exemplo quando a transação é objeto não só de uma garantia de crédito à exportação mas também de bonificação da taxa de juro, é necessário designar especificamente uma agência para assegurar que a transação cumpre os requisitos da recomendação da OCDE sobre o dever de diligência ambiental e social. Podemos encontrar exemplos desta cooperação entre agências em Itália e na República Checa.

O ponto 2 do anexo I menciona os riscos ambientais e a «outros riscos relevantes» que os Estados-Membros têm vindo a interpretar de uma forma larga. Com efeito, são vários os Estados-Membros que também referem explicitamente os impactos sociais, nomeadamente[15] os direitos humanos[16]. Estes riscos podem ser avaliados por peritos externos independentes ou por peritos no âmbito de cada ACE, o que é cada vez mais frequente.

Muitos Estados-Membros fazem especial referência aos procedimentos constantes da 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 força normativa, mesmo para além da OCDE. A Bulgária, por exemplo, aplica a Recomendação da OCDE sobre o suborno. Embora não tenha aplicado os

[12] 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.
[13] Por exemplo, Bélgica, Itália e Roménia.
[14] Por exemplo, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia e Espanha.
[15] Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, França, Países Baixos, República Checa e Suécia.
[16] Alemanha, Áustria e Suécia.

aspetos relativos ao ambiente e aos direitos humanos, permanece «aberta» à integração dessas recomendações. Além disso, alguns Estados-Membros aplicam a abordagem comum para além do âmbito recomendado a fim de aplicar um controlo reforçado a um leque ainda mais vasto de operações[17].

No entanto, numa tendência recente, muitos Estados-Membros começaram igualmente a olhar mais além das abordagens comuns e a fazer referência a outras normas internacionais para além das abordagens comuns, tais como as políticas de salvaguarda do Banco Mundial[18], os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos[19], a Declaração da Organização Internacional do Trabalho Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho[20], os Princípios do Equador[21] e as Normas de Desempenho Ambiental e Social da Sociedade Financeira Internacional[22]. 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[23]. Por último, determinados Estados-Membros evocaram ainda o seu compromisso permanente em prol da melhoria e do aprofundamento dos temas existentes. A Finlândia, por exemplo, sublinhou a sua participação nos grupos de trabalho inter-ACE, bem como em iniciativas de cooperação internacional mais alargada, que também são citadas pelo Reino Unido. Os Países Baixos, por exemplo, estão a elaborar os seus próprios instrumentos para examinar as implicações no plano dos direitos humanos das operações. Alguns Estados-Membros indicaram ter alterado as suas próprias políticas em 2016, sujeitas a avaliação e revisão internas contínuas.

Em geral, os Estados-Membros interpretaram 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. Os Estados-Membros não se limitaram a dar provas de ter integrado as abordagens comuns nas suas políticas de crédito à exportação, e fizeram-no também, e cada vez mais, relativamente a outras normas internacionais, estando empenhados em progredir neste domínio. As próprias abordagens comuns foram revistas em 2016, na sequência de uma cooperação internacional frutuosa entre muitos Estados-Membros destinada a consolidar as recomendações.

c) Outras informações contidas nos relatórios anuais de atividades

Para além das informações já mencionadas *supra* no ponto 3, alíneas a) e b), o 21.º relatório anual de atividades indica também que os Estados-Membros adotaram políticas de crédito à exportação que passaram a integrar, de forma mais generalizada, as questões ambientais, as medidas de luta contra o suborno e as práticas de financiamento sustentável para países com baixo rendimento. As três recomendações relevantes da OCDE[24] desempenham um papel

[17] Alemanha, Espanha e Países Baixos.
[18] Eslováquia.
[19] Finlândia e Países Baixos.
[20] Países Baixos.
[21] Reino Unido.
[22] Eslováquia e Países Baixos.
[23] Por exemplo, Alemanha e Bélgica.
[24] 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*»). Recomendação da OCDE sobre o suborno 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.

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. Muitos Estados-Membros referem que, em especial, as «abordagens comuns» são aplicadas para além do âmbito de aplicação definido pela OCDE[25]. Além disso, as políticas dos Estados-Membros assentam em normas internacionais, tais como os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos[26] e o *acervo* da UE mais vasto, incluindo, por exemplo, o regulamento relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e as empresas de investimento[27]. As frequentes 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 de género[28], sustentabilidade social[29] e prevenção da evasão fiscal[30]. Em vários casos, foram as próprias ACE que elaboraram os instrumentos apropriados. Um bom exemplo são as políticas de responsabilidade social das empresas, [31]que normalmente implicam não só esforços internos, mas também um diálogo estreito com as ACE clientes[32].

No que diz respeito à proteção do ambiente, as novas tendências centram-se na sustentabilidade[33] e na redução de emissões[34]. 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. Em alguns casos, o tema prende-se diretamente com os direitos em matéria de emprego[35].

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. Por exemplo, no caso português, as garantias COSEC não são válidas sempre que existam provas de suborno. Além disso, são cada vez mais os Estados-Membros que mencionam a importância do acompanhamento[36] e incentivam os bancos e os exportadores a elaborar as suas próprias medidas nesta matéria[37].

Vários Estados-Membros conceberam instrumentos específicos de luta contra a corrupção e o suborno para além da conformidade com as abordagens comuns, por exemplo, uma declaração de princípios éticos[38] ou mecanismos de denúncia[39] As medidas de luta contra o

[25] Alemanha, Eslováquia, França, Itália, Países Baixos e Suécia.
[26] Dinamarca, Países Baixos, Polónia e Suécia.
[27] Regulamento (UE) n.° 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.° 648/2012
[28] Reino Unido.
[29] Eslováquia, Espanha e Roménia.
[30] Suécia.
[31] Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Itália, Países Baixos e Suécia.
[32] Por exemplo, Bélgica.
[33] Espanha, Polónia, República Checa e Roménia.
[34] Bélgica e Dinamarca.
[35] Dinamarca e Suécia.
[36] Itália e Reino Unido.
[37] Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Polónia.
[38] Luxemburgo

branqueamento de capitais são também cada vez mais referidas como uma prioridade[40], juntamente com a prevenção do financiamento do terrorismo[41].

Do mesmo modo, muitos Estados-Membros referiram uma estreita adesão às exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional no que respeita às práticas de financiamento sustentável para países com baixo rendimento, que testemunha deste efeito de convergência.

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. Alguns Estados-Membros dedicaram uma especial atenção a esta matéria nos relatórios anuais de atividade de 2016[42].

É por demais evidente que abordagens comuns da OCDE foram plenamente integradas nas políticas de crédito à exportação dos Estados -Membros. Além disso, como sobejamente referido acima, as abordagens comuns têm vindo a tornar-se 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 operações que obedeçam a um rigoroso conjunto de normas, de ambientais a 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 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 ponto 3 do anexo I, «*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 Europeia 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 UE. 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, mas as atividades dos Estados-Membros vão mais além.

[39] Eslováquia.
[40] Bulgária, Eslováquia, Roménia e Suécia.
[41] Bulgária, Roménia e Suécia.
[42] Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, França e Polónia.

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, a Comissão publicou uma recomendação relativa, nomeadamente, à utilização do trabalho das instituições de controlo internacionais (designadamente, a ONU) a título de orientação para a elaboração 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 quando estiverem em causa 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 efetuou o seu exame anual em conformidade com o anexo 1. Com base nos relatórios anuais de atividade apresentados pelos Estados-Membros e tendo em conta as informações neles contidas, a Comissão considera que as ACE cumprem as disposições dos artigos 3.º e 21.º do TUE. Naturalmente, as instituições europeias podem fixar conjuntamente objetivos políticos mais ambiciosos. A Comissão está pronta a facilitar e promover um diálogo interinstitucional a este respeito, mas deve efetuar a sua avaliação em conformidade com o disposto no ponto 3 do anexo 1.

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 2016, a Comissão Europeia não recebeu queixas relativas a eventuais infrações ao direito da UE relacionadas com agências de crédito.