COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 11.9.2024
COM(2024) 400 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre as negociações realizadas pela Comissão no domínio dos créditos à exportação, nos termos 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 a Comissão Europeia apresente um relatório ao Parlamento Europeu sobre as negociações relativas aos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial. O presente relatório abrange o período de setembro de 2016 até ao final de 2023.

Desde o final da década de 1970, o **Convénio da OCDE relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial** («Convénio») constitui o principal fórum dedicado às regras internacionais dos créditos à exportação[2]. Além das regras gerais aplicáveis às operações de crédito à exportação, o Convénio contém igualmente «acordos setoriais» com regras especiais de financiamento para setores industriais e tipos de atividades específicos. Durante o período abrangido pelo presente relatório, foi acordada a **modernização do Convénio** (incluindo o alinhamento das regras para melhor apoiar os objetivos climáticos do Acordo de Paris), um processo que foi lançado em 2020 e concluído com êxito em 2023. Além disso, em 2021 os Participantes no Convénio acordaram **pôr termo ao apoio oficial aos créditos à exportação para centrais de produção de eletricidade a partir de carvão**.

Fora da OCDE, as principais negociações tiveram lugar no âmbito do **Grupo de Trabalho Internacional sobre os Créditos à Exportação** («GTI»), que reuniu a OCDE e as principais economias emergentes. As negociações, lançadas originalmente em 2012, prosseguiram durante o período abrangido pelo relatório, mas foram suspensas em 2020 devido à falta de convergência sobre certas questões fundamentais.

2. Desenvolvimentos na OCDE durante o período abrangido pelo relatório:

Regulamentação

As negociações regulamentares mais relevantes durante este período foram as seguintes: o acordo para modernizar o Convénio e prosseguir o alinhamento com os objetivos climáticos em julho de 2023; e o acordo de outubro de 2021 para proibir o apoio oficial a créditos à exportação e ajuda ligada à exportação a novas centrais de produção de eletricidade a partir de carvão e à exportação de equipamentos para centrais existentes. Outros desenvolvimentos importantes durante o período abrangido pelo relatório foram a revisão da proibição do carvão iniciada em 2022, a reforma das disposições do Convénio sobre os custos locais e da taxa de juro comercial de referência (TJCR). São também mencionadas a seguir outras alterações ao Convénio.

(i) Modernização do Convénio e alargamento do âmbito de aplicação do Acordo Setorial sobre Alterações Climáticas (CCSU)

Na sequência de uma primeira proposta da UE, em novembro de 2019, os Participantes chegaram a acordo sobre um quadro comum para as negociações de modernização do

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

[2] Atualmente, o Convénio tem 11 participantes: Austrália, Canadá, Coreia, Estados Unidos, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Suíça, Turquia e UE.

Convénio em novembro de 2020. As negociações técnicas tiveram início em novembro de 2020, tendo sido alcançado um acordo final em março de 2023.

A **modernização**, que entrou em vigor em 15 de julho de 2023, permite prazos de reembolso mais longos até 22 anos para as operações respeitadoras do clima e até 15 anos para a maioria das outras operações. Todos os países estão sujeitos às mesmas regras em matéria de prazos máximos de reembolso (sem distinção entre países da categoria I e da categoria II). O Convénio modernizado também proporciona uma maior flexibilidade no perfil de reembolso (ou seja, a estrutura das condições de reembolso, que inclui a frequência, a dimensão e o padrão de reembolso do capital e do pagamento de juros), exigindo simultaneamente uma forte transparência. Além disso, as taxas de prémio mínimas aplicáveis ao risco de crédito que as agências de crédito à exportação têm de cobrar pela sua cobertura de seguro foram reduzidas (num máximo de 15 %) para as operações com prazos de reembolso mais longos. Na parte principal do Convénio, os acordos setoriais relativos às infraestruturas ferroviárias e às operações de financiamento de projetos («project finance») foram suprimidos, uma vez que se tornaram supérfluos por serem menos flexíveis do que as regras gerais do Convénio.

Além disso, os Participantes **alargaram o âmbito de aplicação do CCSU** de modo a incluir projetos relacionados com a produção de energia sustentável do ponto de vista ambiental, a captura, o armazenamento e o transporte de CO_2, o transporte, a distribuição e o armazenamento de energia, o hidrogénio e o amoníaco limpos, a fabricação com baixo nível de emissões, os transportes com nível nulo ou baixo de emissões, e os minerais e minérios para a obtenção de energia limpa. Através desta medida, o financiamento das exportações dará um maior contributo para os esforços destinados a garantir os objetivos climáticos e a cumprir o compromisso do Acordo de Paris de adequar os fluxos financeiros a um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa e resiliente às alterações climáticas.

No âmbito da modernização do Convénio, o **Acordo Setorial sobre Navios** (SSU) foi também reformulado para se tornar um entendimento setorial autónomo. (Nota: Os debates sobre a reforma do SSU foram lançados em março de 2024.)

(ii) Proibição do apoio a centrais de produção de eletricidade a carvão

Em junho de 2021, a UE apresentou, numa reunião dos participantes no Convénio, a sua proposta de revisão do Acordo Setorial sobre Projetos de Produção de Eletricidade a partir do Carvão (CFSU — antigo anexo VI do Convénio), com vista a proibir os créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial ou a ajuda ligada a centrais de produção de eletricidade a carvão, ao fornecimento de equipamento para essas centrais elétricas e atividades conexas, como a extração e o transporte de carvão térmico. Em 15 de setembro de 2021, tiveram lugar novas negociações numa reunião extraordinária dos participantes em formato virtual. Em outubro de 2021, foi alcançado um consenso, antes da Conferência das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas de 2021 (COP 26). O resultado contribui para a realização da ambição da União de alcançar os objetivos do Acordo de Paris sobre o Clima.

O texto acordado, que constitui o artigo 6.º do Convénio, prevê uma proibição imediata dos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial ou da ajuda ligada à exportação de novas centrais de produção de eletricidade a carvão e ao fornecimento de equipamento às centrais existentes. Prevê igualmente um conjunto de exceções. É permitido prestar apoio a

centrais elétricas que funcionem com instalações eficazes de captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS) ou à adaptação de centrais existentes de produção de eletricidade a partir de carvão para instalar tecnologias CCUS, com base num limiar de emissões de 350 toneladas métricas de CO_2 por GWh (ou em critérios semelhantes adequados enumerados na classe de projeto B, tipo 1 do apêndice 1 do Acordo Setorial sobre Alterações Climáticas). Uma segunda exceção permite que o apoio ao crédito à exportação para equipamento de redução da poluição ou das emissões seja utilizado em instalações existentes, desde que não conduza a um prolongamento da vida útil da instalação nem a um aumento da capacidade. Por último, o novo artigo 6.º prevê que, caso venham a ser desenvolvidas no futuro tecnologias eficazes não CCUS de redução das emissões de CO_2, os Participantes poderão decidir, por consenso, autorizar o apoio. O novo artigo 6.º substituiu o CFSU, que foi suprimido do Convénio.

(iii) Início da revisão do artigo 6.º

Com base no novo artigo 6.º no contexto do alargamento do âmbito do CCSU, a UE apresentou aos Participantes, em julho de 2022, um primeiro documento de reflexão sobre a revisão do artigo 6.º do Convénio, com vista a abranger todos os combustíveis fósseis (incluindo as atividades de extração e transporte de carvão térmico, as atividades de prospeção, produção, transporte, armazenamento, refinação, distribuição de petróleo bruto e gás natural para o setor da energia e a produção de energia «não abatida»). Seguiu-se, em novembro de 2023, uma proposta com mais informações sobre uma abordagem. A proposta da UE prevê uma proibição com exceções limitadas, sob reserva de um forte mecanismo de transparência e da obrigação de divulgar qualquer apoio contínuo, e sua justificação. A proposta excluiria igualmente da CCSU todos os projetos baseados em combustíveis fósseis. Está atualmente a ser debatida pelos Participantes.

(iv) Reforma das disposições relativas aos custos locais

Em junho de 2019, a UE apresentou uma proposta para aumentar o montante máximo das despesas locais que poderiam ser apoiadas ao abrigo das regras do Convénio. A proposta foi debatida pelos Participantes em novembro de 2019 e em março e junho de 2020, altura em que se chegou a um consenso geral sobre o princípio de conferir maior flexibilidade ao Convénio nesta matéria, mas não sobre o mecanismo inicialmente proposto pela UE.

Em novembro de 2020, a UE apresentou uma proposta de compromisso, que aumentava o nível máximo de apoio aos custos locais para 40 % do valor do contrato de exportação (VCE) nos países da categoria I e 50 % do valor dos contratos de exportação nos países da categoria II para todos os setores (exceto ASU e SSU), e mantinha inalterada a obrigação de notificação prévia para os custos locais superiores a 15 % do valor do contrato de exportação. Os Participantes concordaram informalmente com a proposta, bem como em suprimir as disposições específicas relativas aos custos locais constantes do Acordo Setorial relativo a Projetos no domínio das Energias Renováveis, da Atenuação e da Adaptação às Alterações Climáticas e dos Recursos Hídricos (CCSU) e em introduzir uma cláusula de revisão a aplicar três anos após a entrada em vigor das novas disposições relativas aos custos locais. Estas alterações foram formalmente acordadas por todos os Participantes por procedimento escrito em 2021.

(v) Reforma da TJCR

As negociações sobre esta reforma começaram na 15.ª reunião dos peritos técnicos dos participantes em março de 2017. Após longos intercâmbios técnicos, um texto de reforma da TJCR foi formalmente acordado pelos participantes em 15 de julho de 2021 e entrou em vigor em 15 de julho de 2023.

O acordo inclui uma metodologia revista para calcular as taxas de base (com a utilização de oito prazos de vencimento das obrigações do Estado em vez de três, ou mesmo, um prazo anteriormente), um cálculo harmonizado da TJCR entre os diferentes acordos setoriais (exceto o SSU e ASU, que aplicam uma metodologia separada para a TJCR) e a introdução da regra de aplicar uma TJCR antes de assinar os contratos financeiros. A revisão estabeleceu igualmente uma comissão de compromisso obrigatória para os créditos diretos.

Além disso, na sequência da descontinuação da taxa de referência LIBOR em 2021, tornou-se impossível utilizar a metodologia recentemente acordada para calcular a nova margem da TJCR (metade da média de três meses dos rendimentos do diferencial de *swap* diários a cinco anos +80 pontos base). Para resolver esta questão, os Participantes acordaram — no contexto das negociações sobre a modernização em 2023 — numa margem fixa temporária de 100 pontos base, até serem estabelecidas novas regras ou até 14 de julho de 2024. Em novembro de 2023, os peritos acordaram em prorrogar a margem temporária por um ano (ou seja, até 14 de julho de 2025).

(vi) Linhas comuns

O impacto económico negativo da pandemia de COVID-19 também teve um impacto na elaboração das regras do Convénio, tal como demonstrado pela adoção de linhas comuns sobre i) o diferimento do reembolso ao abrigo do Acordo Setorial sobre a Aviação (ASU) em 2021 e ii) a redução do pagamento inicial, tanto em 2021 como em 2023.

- Diferimento do reembolso no setor da aviação

Em fevereiro de 2021, a UE apresentou ao Secretariado da OCDE uma proposta de linha comum para reduzir o grave impacto da crise sanitária da COVID-19 no setor europeu da aviação civil. A linha comum prevista permitiria aos participantes no ASU apoiar temporariamente os seus fabricantes de aeronaves civis, cuja atividade estivesse ameaçada por problemas de liquidez a curto prazo dos operadores e compradores de novas aeronaves e motores devidos às restrições das viagens internacionais resultantes da pandemia. A linha comum foi aceite pelos Participantes e entrou em vigor em 12 de março de 2021, abrangendo o período entre 1 de novembro de 2020 e 31 de outubro de 2021.

- Redução do adiantamento

Em 5 de novembro de 2021, os Participantes chegaram a acordo sobre uma linha comum relativa à diminuição do pagamento inicial mínimo exigido aos compradores em operações sujeitas às regras do Convénio. A medida foi validada pelos Participantes como uma medida urgente e excecional necessária para reagir à recessão económica resultante da crise sanitária da COVID-19. A linha comum de 2021, com efeitos iniciais até 4 de novembro de 2022, foi prorrogada por mais um ano, terminando assim em 4 de novembro de 2023. Uma linha comum semelhante, na sequência do aumento das taxas de juro e das persistentes pressões

inflacionistas, foi acordada pelos Participantes em dezembro de 2023 e produzirá efeitos durante um ano.

(vii) Outros desenvolvimentos normativos

Durante o período abrangido pelo relatório, foram alterados vários prazos de revisão dos acordos setoriais. Em 2021, o prazo para a revisão do acordo sobre o setor nuclear (NSU) foi alterado para o final de 2023 e três prazos relativos ao acordo sobre o setor ferroviário (RSU) (o prazo de revisão, a cláusula de caducidade e a alteração do requisito de sindicação para operações em países da OCDE de elevado rendimento) foram alterados em 2021 para o final de 2023 (Nota: o RSU foi suprimido no âmbito da modernização. Ver mais abaixo.) Por último, o prazo da cláusula de caducidade do Acordo Setorial sobre Alterações Climáticas (CCSU) aplicável ao apêndice III (critérios de elegibilidade para projetos de adaptação às alterações climáticas) foi prorrogado por um ano, até 31 de dezembro de 2021.

Outra evolução durante o período abrangido pelo relatório foi a incorporação no Convénio, em 2017, do acordo sobre os prémios para os países de referência do mercado. Em novembro de 2016, os Participantes chegaram a acordo sobre este novo conjunto de regras para estes países, em que o financiamento do mercado privado está geralmente disponível (ou seja, países de referência do mercado).

Durante o período abrangido pelo relatório, os Participantes mantiveram a prorrogação de dois anos do Acordo sobre a Transparência dos Créditos à Ajuda Pública ao Desenvolvimento Não Ligada, que entrou inicialmente em vigor em 2005. A prorrogação ocorreu recentemente em 2022, tendo o Acordo sido estendido até dezembro de 2024, altura em que será debatida a sua aplicação permanente ou nova prorrogação.

Novos participantes

Durante o período abrangido pelo relatório, a Turquia (novembro de 2018) e o Reino Unido (junho de 2021) tornaram-se Participantes no Convénio, elevando o número total para 11. O Reino Unido também se tornou Participante no Acordo Setorial relativo aos Créditos à Exportação de Aeronaves Civis (Acordo Setorial da Aviação).

A Turquia apresentou um pedido de adesão ao Convénio em setembro de 2017. A sua participação no Acordo foi aceite em novembro de 2018, com efeitos imediatos. O Reino Unido já participava tanto no Convénio como no Acordo Setorial da Aviação («ASU») desde a sua criação, enquanto Estado-Membro da União Europeia. Após a saída da União Europeia em 31 de janeiro de 2020, essa participação cessou. Nas reuniões dos Participantes no Convénio e no ASU entre março de 2020 e março de 2021, o Reino Unido participou apenas na qualidade de observador, tornando-se Participante no Convénio e no ASU em junho de 2021.

3. Grupo de Trabalho Internacional sobre os Créditos à Exportação:

Contexto

O GTI foi lançado em 2012 para servir de fórum de diálogo entre a OCDE e os fornecedores não membros da OCDE de créditos à exportação, com vista a chegar a acordo sobre um novo conjunto de regras multilaterais, sob a forma de «orientações». O GTI tem 18 membros: os 10 Participantes à data no Convénio da OCDE relativo aos Créditos à Exportação que Beneficiam de Apoio Oficial («Convénio da OCDE»)[3], o Brasil, a China, a Índia, a Indonésia, Israel, a Malásia, a Federação da Rússia e a África do Sul. A participação da UE nos debates do GTI foi aprovada pelo Conselho em 26 de novembro de 2015[4].

No entanto, apesar das vinte sessões de negociação do GTI entre 2012 e 2019, os progressos foram insuficientes. Verificaram-se grandes divergências em questões estruturais fundamentais, como o grau de transparência necessário para demonstrar o cumprimento das eventuais regras, bem como o seu âmbito de aplicação. Em última análise, tal conduziu à decisão da UE e de um grupo de outros membros do GTI de suspender a sua participação nas negociações técnicas em 19 de novembro de 2020[5]. Embora a suspensão seja temporária, as condições não foram, até à data, cumpridas para permitir o recomeço dos trabalhos.

Durante o período abrangido pelo relatório, realizaram-se nove reuniões técnicas oficiais do GTI: em Brasília (2016), em Washington DC e Pequim (2017), em Roma, Haia e Luxemburgo (2018) e em Oslo, Bucareste e Brasília (2019).

Secretário-Geral e grupos de trabalho do GTI

Os membros do GTI nomearam um secretário-geral com o objetivo de assegurar um processo de negociação mais eficiente e uma facilitação neutra dos trabalhos. Michal Ron, de Itália, assumiu estas funções em 1 de setembro de 2017, por um período de três anos. Os membros chegaram igualmente a acordo sobre o seu sucessor, Jian-Ye Wang, da China, a partir de 2020.

Para facilitar a preparação dos debates técnicos entre as reuniões plenárias do GTI, foram criados vários grupos de trabalho para: o apoio oficial máximo e o pagamento antecipado, as despesas locais, os prazos máximos de reembolso e o perfil de reembolso, a partilha de informações, o âmbito de aplicação, os preços; as taxas de juro. Foram também lançados debates separados sobre os navios.

As negociações alcançaram uma certa convergência em relação a várias questões técnicas. Por exemplo, na 17.ª reunião do GTI no Luxemburgo, as negociações sobre o apoio oficial máximo avançaram significativamente, com a aprovação pelas partes da definição de "valor do contrato de exportação", "preço do contrato de exportação" e "valor do contrato comercial". Na 20.ª reunião do GTI em Brasília, em setembro de 2019, as partes conseguiram alguma convergência em matéria de prazos máximos de reembolso e de operações de financiamento de projetos («project finance»). Além disso, nos debates sobre o transporte marítimo, verificou-se uma convergência parcial sobre elementos como o cofinanciamento com o setor privado, o ponto de partida do crédito e os custos elegíveis para apoio oficial. No entanto, em nenhum destes domínios foi possível alcançar resultados plenamente acordados.

[3] Austrália, Canadá, UE, Japão, Coreia, Noruega, Nova Zelândia, Suíça, Turquia e EUA.
[4] https://www.consilium.europa.eu/media/23017/st14376-fr15.pdf
[5] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en

Além disso, e fundamentalmente, as delegações não conseguiram alcançar uma convergência significativa sobre as principais questões em questão nas negociações sobre a forma de garantir a transparência das condições oferecidas nas operações de crédito à exportação, para demonstrar o cumprimento das orientações, um âmbito de cobertura suficientemente amplo e a necessidade de aceitar um compromisso em relação às normas internacionais em matéria de sustentabilidade da dívida. Apesar das intensas negociações, bem como dos esforços criativos e da boa-fé da Secretária-Geral para mediar um compromisso, tornou-se claro a partir do segundo semestre de 2019 que não seria possível chegar a um consenso sobre estas questões.

Esta incapacidade dos Participantes para chegar a um consenso a nível técnico sobre questões essenciais foi suscitada pela primeira vez na 19.ª reunião do GTI, realizada em Bucareste, em 2019. A UE salientou, entre outros aspetos, a necessidade de transferir o debate do nível técnico para o nível político, a fim de tentar superar o impasse. Outros debates informais em Brasília, em setembro, não produziram quaisquer progressos. Em 21 de janeiro de 2020, o Conselho da União Europeia tomou nota da situação.

Reunião de alto nível do GTI

A reunião seguinte do GTI teve lugar a nível dos vice-ministros (diretores-gerais), em 10 de julho de 2020, a fim de analisar a melhor forma de eliminar as diferenças fundamentais e desbloquear as negociações técnicas. Antes da reunião, tentou chegar-se a acordo sobre um comunicado conjunto com uma solução para avançar nas questões essenciais. No entanto, nem através desse comunicado nem na própria reunião foi possível chegar a um consenso,

o que levou à suspensão da participação de um grupo de membros do GTI (Austrália, Brasil, Canadá, União Europeia, Japão, Coreia, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Turquia e Estados Unidos) nas negociações técnicas do GTI. Esses membros emitiram uma declaração pública sobre a situação, em 19 de novembro de 2020[6]. A declaração salientava que, após oito anos de consultas, continuavam a existir divergências significativas nas posições dos membros no GTI em compromissos relativos a questões fundamentais. Assinalava igualmente que, para os membros signatários, não se justificava continuar a participação nas negociações técnicas do GTI salvo se, e até que, os membros assumissem os compromissos de alto nível necessários para retomar as negociações.

Contudo, os signatários da declaração esclareciam que, durante a suspensão das negociações técnicas, estariam abertos a considerar qualquer proposta credível, em especial em matéria de transparência, de governos membros do GTI para debater a nível dos vice-ministros. Anunciaram também a sua disponibilidade para avaliarem futuramente se estariam reunidas as condições para retomarem as negociações e, se fosse caso disso, para considerarem a realização de uma nova reunião de alto nível do GTI a nível dos vice-ministros.

Neste contexto, a Comissão e o Conselho avaliaram anualmente, no final de 2021, 2022 e 2023, se se justificava uma nova reunião de alto nível para debater a potencial reativação do GTI. Em cada caso, concluiu-se que não estavam reunidas as condições necessárias e, em especial, que nenhum dos governos membros do GTI tinha apresentado qualquer proposta sobre as questões essenciais. A próxima avaliação está prevista para o final de 2024.

[6] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-10-other-members-suspend-participation-negotiations-international-working-group-export-2020-11-19_en

A Comissão manterá o Parlamento Europeu devidamente informado sobre os novos desenvolvimentos nesta matéria.