



Bruxelas, 23.5.2013
SWD(2013) 178 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho

que concede uma garantia da UE ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de operações de financiamento para apoio de projetos de investimento realizados no exterior da União

{ COM(2013) 293 final }
{ SWD(2013) 179 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Que acompanha o documento

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho

que concede uma garantia da UE ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de operações de financiamento para apoio de projetos de investimento realizados no exterior da União

O Banco Europeu de Investimento (BEI) realiza operações no exterior da União, em apoio às suas políticas externas, em parte com uma garantia orçamental da UE que é atribuída no âmbito de cada quadro financeiro plurianual (QFP). Há mais de 30 anos que a UE tem vindo a prestar uma garantia orçamental ao BEI, com reserva de certos limites máximos e outras condições, que cobre os riscos de natureza soberana ou política relacionados com as suas operações de concessão de empréstimos e de garantias de empréstimos realizadas no exterior da União para apoiar os objetivos da sua política externa. Ao longo dos anos, esta garantia foi concedida através de uma série de decisões. O âmbito de aplicação global e as condições gerais de cobertura da garantia da UE para as operações externas do BEI encontram-se atualmente definidos na Decisão 1080/2011/UE (a «decisão atualmente em vigor»). O prazo de aplicação desta última expira em 31 de dezembro de 2013.

A necessidade de uma garantia orçamental da UE decorre da obrigação do BEI, ao abrigo dos seus estatutos, de garantir a devida segurança a todas as suas operações de concessão de empréstimos e, em termos mais gerais, da necessidade de preservar a qualidade creditícia do BEI, a fim de não comprometer a sua missão de contribuir para um desenvolvimento equilibrado e regular dos Estados-Membros da União. A garantia da UE tem constituído um instrumento essencial para assegurar a compatibilidade entre a estrutura financeira do BEI, com um elevado efeito de alavanca financeira, o risco intrínseco de concessão de crédito a países terceiros, significativamente mais elevado, e o imperativo de evitar uma deterioração da notação AAA do Banco, limitando simultaneamente o seu consumo de capital. O BEI não remunera a UE por essa garantia.

As operações do BEI devem ser realizadas em países elegíveis (tal como definidos na decisão atualmente em vigor), em apoio de um dos seguintes objetivos: i) desenvolvimento do setor privado local, em particular apoio às PME; ii) desenvolvimento de infraestruturas sociais e económicas, nomeadamente transportes, energia, infraestruturas ambientais e tecnologias da informação e comunicação; e iii) atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas.

A cobertura geográfica da garantia da UE está dividida em regiões: região dos países em fase de pré-adesão, países de vizinhança e parceria, região ALA (Ásia e América Latina) e África do Sul.

A decisão atualmente em vigor estabelece um limite máximo geral de 27,484 mil milhões de euros e uma dotação relativa às alterações climáticas de 2 mil milhões de euros para o período 2007-2013. O limite geral é repartido por limites regionais, ao passo que a dotação relativa às alterações climáticas é global e não é objeto de qualquer pré-afetação regional.

Artigo 16.º da decisão atualmente em vigor estabelece que a Comissão deve apresentar uma nova proposta para o próximo quadro financeiro (2014-2020). A decisão atualmente em vigor requer ainda à Comissão que analise diversas questões ao elaborar essa proposta. Ao fazê-lo, a Comissão teve em consideração o mecanismo orçamental subjacente à garantia da UE, uma vez que este tem implicações sobre algumas das opções analisadas na avaliação de impacto (AI).

O fundo de garantia (FG) visa proteger o orçamento da União dos choques resultantes de um eventual incumprimento, principalmente a nível das operações de financiamento externo do BEI e de outras ações externas. O FG é provisionado por uma transferência anual a partir do orçamento da UE. O mecanismo de provisionamento do FG, que tem como objetivo manter o FG num nível equivalente a 9 % dos empréstimos vigentes, gera efetivamente, por conseguinte, um limite para a dimensão da garantia orçamental da União. Com base nas estimativas dos desembolsos e reembolsos relativos às operações cobertas pelo FG, o montante previsto na contribuição técnica da Comissão Europeia para a negociação dos programas individuais de implementação do próximo Quadro Financeiro Plurianual, enviada pela Comissão em 27 de março de 2013, (que prevê um montante de 1 193 mil milhões de euros para o Quadro Financeiro de 2014-2020, a preços correntes, para o provisionamento do FG,) permitiria um limite máximo fixo para o mandato de cerca de 25 mil milhões de euros.

Os limites máximos regionais foram aumentados pela Decisão 1080/2011/EU, relativamente à decisão anterior¹. O legislador afirmava claramente, nos considerandos da decisão, que esses aumentos eram de carácter temporário e excecional, destinando-se a fazer face à «Primavera Árabe», e traduziam um maior apoio do BEI aos parceiros da UE no contexto da crise de 2009-2010. Este facto revela a intenção do legislador de manter o equilíbrio regional global, que foi negociado com dificuldade em 2009 e resultou de um compromisso político delicado. Parte-se assim do princípio de que o equilíbrio regional de 2009 deve constituir a base da nova proposta legislativa.

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O contexto em que o BEI desenvolve as suas operações evoluiu significativamente e a nova proposta legislativa relativa à garantia da UE no âmbito do próximo QFP foi redigida num contexto bem mais difícil do que o prevalecente há alguns anos. A crise financeira, nomeadamente, teve um impacto significativo sobre as condições de financiamento do BEI e induziu possíveis ameaças à notação AAA do Banco. Nestas condições, o Plano de Atividades (PA) para 2012-2014, aprovado no final de 2011, previa uma redução significativa do volume de empréstimos, para os níveis anteriores à crise, em especial no domínio da ação externa. Ao passo que a recente aprovação de um aumento de capital do BEI permite aumentar os empréstimos do Banco no interior da UE, a sua atividade externa não deve ser afetada.

Esta reorientação estratégica foi integrada nas reflexões sobre a proposta de uma nova garantia da UE, juntamente com outros elementos, como por exemplo o atual contexto económico e financeiro, que está a ter um impacto negativo sobre a qualidade da carteira de empréstimos ao exterior, a capacidade de absorção de risco do BEI e a extensão da cobertura geográfica do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), à região mediterrânica, onde poderá eventualmente atingir uma atividade comercial anual de 2,5 mil milhões de euros (o que seria mais do que o total combinado dos financiamentos do BEI na região - com a garantia da UE e por conta e risco do BEI).

¹ Decisão n.º 633/2009/CE.

Neste contexto, o relatório de AI destaca quatro problemas principais:

- **O risco de uma utilização não otimizada da garantia da UE.**
- **A impossibilidade de o BEI financiar todos os tipos de operações de microfinanciamento com a garantia da UE.**
- **O insuficiente nível do financiamento para ações climáticas e a dificuldade de o BEI aumentar a sua concessão de crédito neste domínio.**
- **Um posicionamento pouco claro do BEI como principal instrumento de prestação de apoio financeiro externo da UE.**

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE E JUSTIFICAÇÃO DE UMA AÇÃO DA UE.

A proposta é da competência exclusiva da UE. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

As bases jurídicas específicas para a ação da União de conceder uma garantia da UE ao BEI em caso de perdas resultantes de empréstimos e de garantias de empréstimos para projetos realizados no exterior da UE são os artigos 209.º e 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O BEI é instituído nos termos do artigo 309.º do Tratado, e os seus Estatutos são estabelecidos num Protocolo anexo aos Tratados.

3. OBJETIVOS DA NOVA GARANTIA DA UE PARA AS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO EXTERNO DO BEI:

O objetivo geral das atividades do BEI no exterior da UE ao abrigo da garantia da UE deve consistir em apoiar as políticas externas da União através do financiamento de projetos relevantes em países parceiros com recurso à conjugação de fundos orçamentais da UE (através do aprovisionamento do Fundo de Garantia para ações externas, que apoia a garantia da UE) com recursos próprios do BEI.

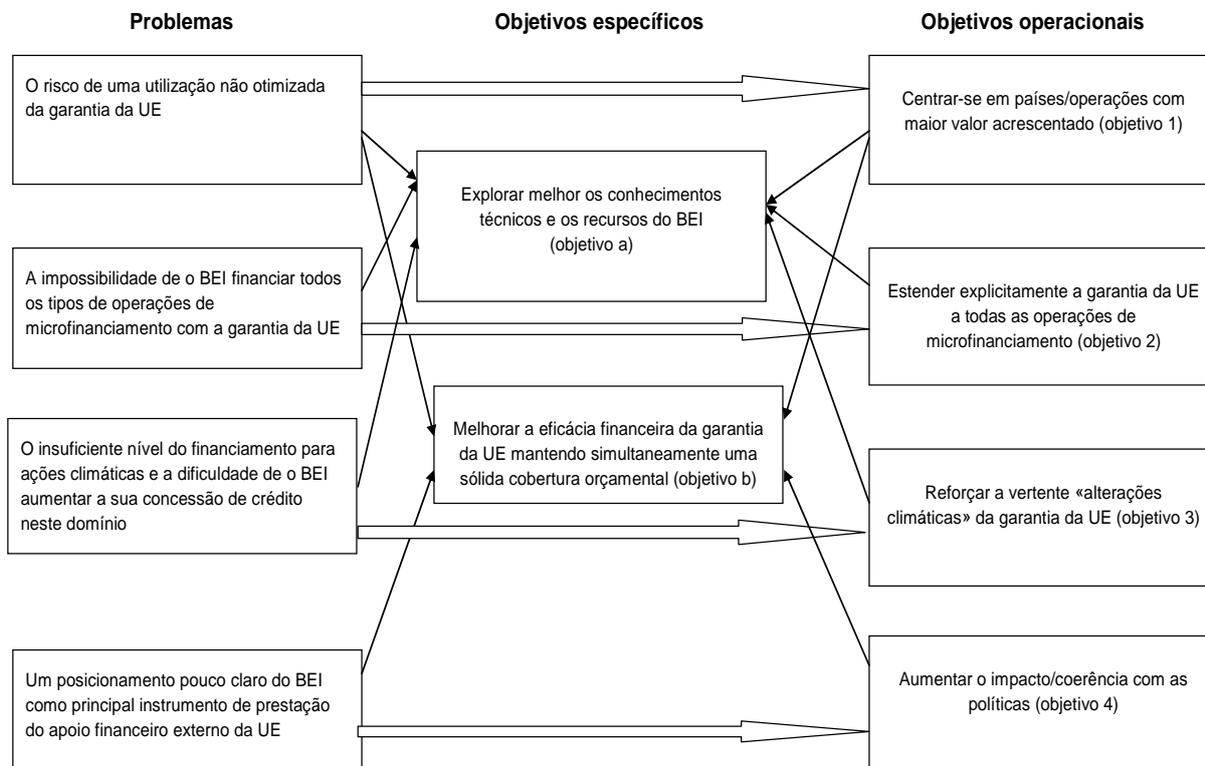
Através das suas operações de financiamento no exterior da União ao abrigo da garantia da UE, o BEI deve apoiar o desenvolvimento sustentável a nível económico, social e ambiental dos países parceiros da UE, bem como a sua parceria com a União. Além disso, as operações de financiamento do BEI no âmbito do mandato devem ser consentâneas com o enquadramento geral da política regional da União.

O novo mandato deve incluir outros objetivos específicos, nomeadamente: i) explorar melhor os conhecimentos técnicos e recursos do BEI, e ii) melhorar a eficácia da garantia da UE, preservando simultaneamente uma sólida cobertura orçamental.

Neste contexto, os objetivos operacionais da nova garantia da UE deverão ser os seguintes:

- **Concentrar a cobertura geográfica da garantia da UE nos beneficiários nos quais a sua utilização tenha o maior valor acrescentado** (objetivo 1).
- **Estender explicitamente a garantia da UE a todas as operações de microfinanciamento** (objetivo 2) para chegar aos mais desfavorecidos.
- **Reforçar a vertente «alterações climáticas» da garantia da UE a fim de incentivar as operações do BEI neste setor fundamental da ação externa da UE** (objetivo 3).

- **Aumentar o impacto do financiamento do BEI** através de um melhor alinhamento com as políticas da UE e da coerência e sinergia com os instrumentos da UE (objetivo 4), a fim de refletir a evolução política de forma mais satisfatória e em tempo útil.



4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Tendo em conta os problemas identificados e a fim de alcançar os objetivos estratégicos e operacionais específicos, a Comissão considerou as seguintes opções relativamente à futura garantia da UE para as operações de financiamento externo do BEI:

Opção 0: não adotar nenhuma nova decisão - esta opção não foi analisada em pormenor.

Opção 1: nenhuma alteração (tal como especificado na Decisão 1080/2011/UE mas prorrogação até 31.12.2020) - cenário de referência.

Opção 2: alterar a atual garantia. Esta opção foi desenvolvida de acordo com três subopções. Cada uma das três subopções foi definida como um conjunto articulado de 4 tipos de alterações, endereçadas aos quatro objetivos operacionais, tendo em conta a interação e as repercussões mútuas das alterações de cada parâmetro. Os aspetos principais de cada subopção são apresentados no quadro seguinte:

Principais diferenças entre as opções consideradas, em comparação com a opção estratégica «cenário de referência - nenhuma alteração»

Respostas aos objetivos operacionais	Opção «CLOSE»	Opção «MICRO»	Opção «FOCUS»
i) centrar-se nos países/operações com maior valor	Exclusão da ALA e da África do Sul	Nenhuma alteração	Centrar-se nos beneficiários com menor fiabilidade

acrescentado			creditícia (de forma dinâmica)
ii) prestar garantia explícita a todas as operações de microfinanciamento	Todas as operações de microfinanciamento especificamente elegíveis, mas nenhum risco comercial suportado pela garantia da UE	Dotação pré-afetada de 2 mil milhões de euros para as operações de microfinanciamento com garantia global da UE	Nenhuma alteração
iii) Reforçar a vertente «alterações climáticas»	Aumento da dotação pré-afetada para as operações relacionadas com as alterações climáticas para 4 mil milhões de euros	Fixação de objetivos regionais e integração da dotação pré-afetada no limite máximo geral	Objetivo em termos de volume global de empréstimos + acompanhamento da redução das emissões de GEE
iv) Aumentar o impacto/coerência com as políticas	Elaboração de análises estratégicas anuais por país	Atualização das orientações técnicas operacionais regionais em consonância com o PIP dos instrumentos financeiros de ajuda externa da UE	Atualização das orientações técnicas operacionais regionais em consonância com o PIP dos instrumentos financeiros de ajuda externa da UE

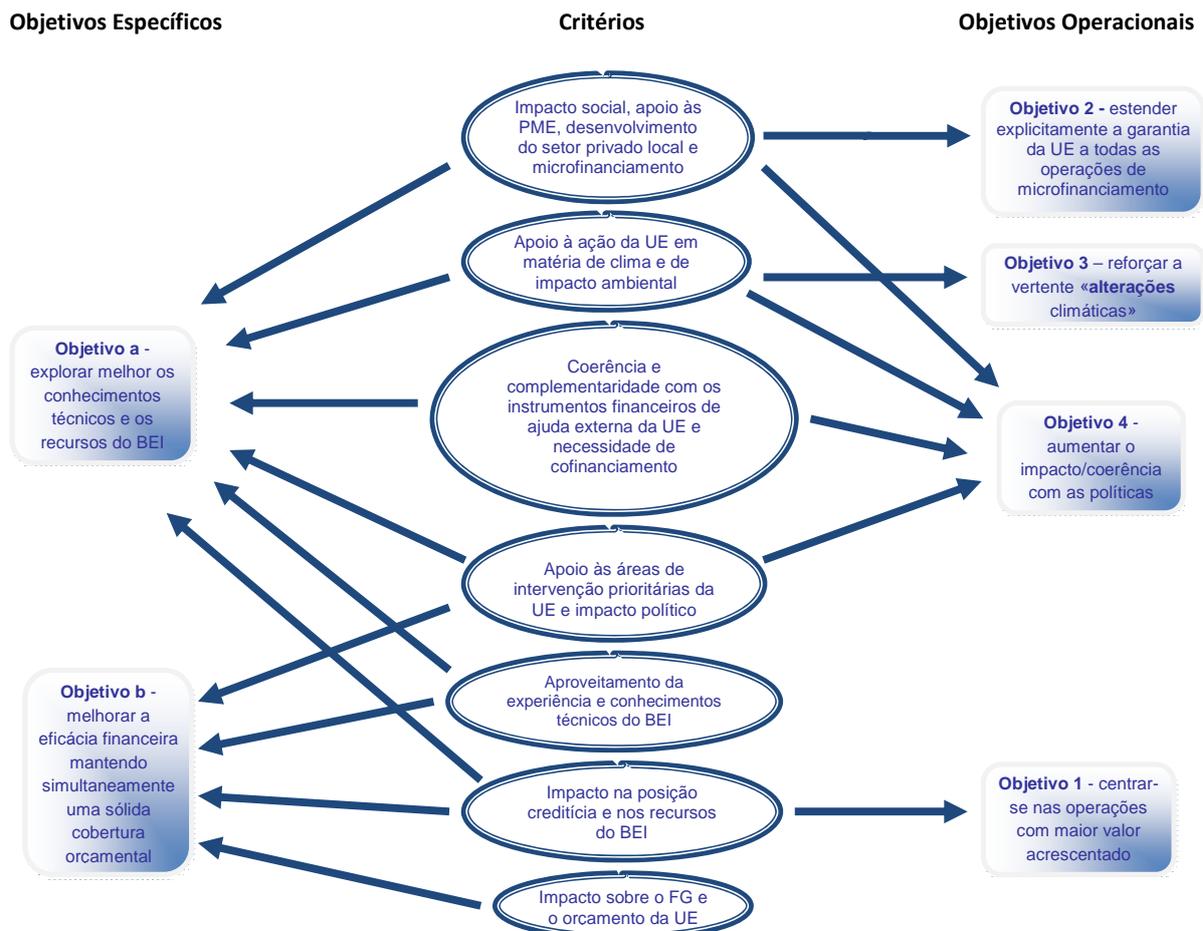
Opção 3: conceder a garantia a outras instituições financeiras. Esta opção não foi analisada em pormenor.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

Deve referir-se que não é possível facultar estimativas quantitativas completas para os impactos de cada opção, uma vez que estes dependerão da implementação da decisão pelo BEI. Com efeito, os limites máximos regionais têm caráter indicativo; não constituem montantes-objetivo. Embora a implementação da decisão dependa da decisão dos órgãos de governo do BEI e da capacidade de absorção dos beneficiários, a nível dos projetos, a atividade do BEI dependerá também em particular da identificação de projetos sólidos e aceitáveis para os bancos, da possibilidade de conjugar subsídios e empréstimos, do nível de endividamento dos países beneficiários, da análise de risco, do contexto económico e político, da sofisticação dos projetos, da capacidade dos promotores dos projetos, etc. Mesmo assim, efetuou-se uma análise qualitativa dos principais impactos de cada opção, facultando-se referências a dados e valores sempre que possível.

Os principais impactos foram definidos por referência aos objetivos operacionais e específicos da nova garantia da UE. Os principais impactos avaliados foram os seguintes: i) o apoio às áreas de intervenção prioritárias da UE, incluindo o alargamento, a política de vizinhança, o desenvolvimento dos países terceiros e o impacto político, ii) a coerência e a

complementaridade com os instrumentos financeiros de ajuda externa e a necessidade de cofinanciamento, iii) o aproveitamento da experiência e conhecimentos do BEI, iv) o impacto social, o apoio às PME, o desenvolvimento do setor privado local e o microfinanciamento nos países parceiros, v) o apoio à ação da UE em matéria de clima e de impacto ambiental, vi) o impacto sobre a situação do Fundo de Garantia e sobre o orçamento da UE, vii) o impacto sobre a situação /notação de risco de crédito do BEI e sobre os seus recursos. É de salientar que os últimos dois critérios (impacto sobre o FG e sobre o orçamento da UE e impacto sobre a situação de risco de crédito do BEI e sobre os seus recursos) são provavelmente os mais importantes, na medida em que, na prática, estabelecem os limites a que deve cingir-se a implementação da decisão.



Com base na referida análise, o relatório apresenta uma avaliação do impacto de cada opção em termos de eficácia, eficiência e coerência, relativamente ao cenário de referência. As diferentes opções foram avaliadas qualitativamente com base na apreciação qualitativa dos serviços da Comissão relativamente ao impacto provável.

Na perspetiva da Comissão, os custos administrativos da implementação das opções analisadas deve ser equivalente ao da implementação do cenário de referência.

A avaliação revelou que, combinados, os impactos prováveis das opções CLOSE e MICRO não seriam significativamente mais elevados do que o *status quo*. Por outro lado, a opção FOCUS traria mais impactos positivos e classificava-se em melhor posição do que as outras opções analisadas, nomeadamente em termos de incidência orçamental e de coerência e complementaridade com as políticas e instrumentos da UE.

	BASE	CLOSE	MICRO	FOCUS
Apoio às áreas de intervenção prioritárias da UE, incluindo o alargamento, a política de vizinhança, o desenvolvimento dos países terceiros e o impacto político	0	Eficácia: - Eficiência: 0 Coerência: +	Eficácia: - Eficiência: - Coerência: +	Eficácia: + Eficiência: + Coerência: +
Coerência e complementaridade com os instrumentos financeiros de ajuda externa da UE e necessidade de cofinanciamento	0	Eficácia: 0 Eficiência: - Coerência: +	Eficácia: - Eficiência: - Coerência: -	Eficácia: + Eficiência: 0 Coerência: +
Aproveitamento da experiência e conhecimentos técnicos do BEI	0	Eficácia: - Eficiência: + Coerência: +	Eficácia: 0 Eficiência: - Coerência: -	Eficácia: + Eficiência: + Coerência: +
Impacto social, apoio às PME, desenvolvimento do setor privado local e microfinanciamento em países parceiros	0	Eficácia: - Eficiência: 0 Coerência: -	Eficácia: + Eficiência: - Coerência: 0	Eficácia: + Eficiência: 0 Coerência: 0
Apoio à ação da UE em matéria de clima e de impacto ambiental	0	Eficácia: + Eficiência: - Coerência: 0	Eficácia: + Eficiência: 0 Coerência: +	Eficácia: + Eficiência: + Coerência: +
Impacto sobre o Fundo de Garantia e sobre o orçamento da UE	0	Eficácia: - Eficiência: - Coerência: -	Eficácia: - Eficiência: - Coerência: -	Eficácia: 0 Eficiência: 0 Coerência: 0.
Impacto sobre a situação/notação de risco de crédito e sobre os recursos do BEI	0	Eficácia: 0 Eficiência: + Coerência: n.d.	Eficácia: 0 Eficiência: - Coerência: n.d.	Eficácia: 0 Eficiência: 0 Coerência: n.d.
Impacto médio global	0	- "++": 6 "0": 5 "--": 9	- "++": 4 "0": 4 "--": 12	+ "++": 10 "0": 10 "--": 0

6. COMPARAÇÃO DAS DIFERENTES OPÇÕES

Com base nas apreciações qualitativas apresentadas, a opção FOCUS surge claramente como a opção preferível. Convém salientar que, no âmbito dessa opção, o objetivo 3 não seria alcançado, uma vez que a avaliação aponta no sentido de a garantia orçamental da UE não constituir o instrumento mais adequado para cobrir o financiamento pelo BEI de todos os tipos de operações de microfinanciamento nas regiões abrangidas pela garantia da União.

Nenhuma das partes interessadas manifestou qualquer oposição relativamente à opção retida. É de salientar que a opção FOCUS é consentânea com o parecer expresso pela maioria das partes consultadas. As ONG consultadas, os deputados do Parlamento Europeu e os Estados-

Membros, bem como o comité diretor de «sábios» (criado por ocasião da revisão intercalar da decisão atualmente em vigor), salientaram nomeadamente a necessidade de clarificar em que circunstâncias se considera que o valor acrescentado do financiamento do BEI ao abrigo da garantia da UE é mais elevado e de encontrar formas de incentivar o BEI a privilegiar a utilização da garantia nessas situações. As ONG consultadas contestavam a necessidade de alargar o alcance da garantia da UE a todos os tipos de operações de microfinanciamento, atendendo à existência de vários outros intervenientes nessa área, ao passo que esse alargamento era expressamente solicitado por alguns deputados europeus. Além disso, as ONG consultadas pediam que se criasse um mecanismo que permitisse ao BEI acompanhar as emissões de carbono resultantes das suas operações de financiamento.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Na nova proposta legislativa, as disposições em matéria de acompanhamento e avaliação serão reforçadas relativamente à situação atual. Serão nomeadamente mantidos e reforçados os indicadores operacionais de acompanhamento recentemente desenvolvidos pelo BEI (quadro de aferição de resultados - REM).

Além disso, os progressos alcançados na realização dos objetivos específicos serão acompanhados através de indicadores fundamentais que abrangem os seguintes domínios: i) montante assinado por região, ii) montante desembolsado por região, iii) progressos realizados no sentido de uma distribuição equilibrada das atividades por país, iv) repartição das atividades pelos diferentes objetivos, v) volume dos empréstimos concedidos na vertente alterações climáticas, financiamento e impacto na redução das emissões de gases com efeito de estufa, em termos absolutos e relativos, vi) número de projetos avaliados em referência dos riscos climáticos, vii), número e montantes de operações combinadas com subvenções da UE, e viii) número e montante das operações cofinanciadas com outras IFI.

Além disso, será extraído um conjunto mais pormenorizado de indicadores de desempenho da metodologia dos três pilares desenvolvida pelo BEI ao abrigo do quadro de aferição REM. Esta metodologia visa mostrar de que forma os empréstimos do BEI geram realizações, que produzem resultados, que, a prazo, têm impactos consentâneos com os objetivos do mandato do Banco.

No que diz respeito ao financiamento de projetos que promovem ações no domínio climático, a elegibilidade das operações neste domínio seria clarificada com o recurso a critérios acordados baseados nas atuais definições do BEI - e, se necessário, mais restritos - para acompanhar a despesa com as alterações climáticas. O BEI irá estudar metodologias reforçadas que possibilitem incluir o carbono e melhorar a capacidade de adaptação climática dos seus investimentos bem como a apreciação do risco climático na avaliação dos projetos. Paralelamente, o BEI deverá continuar a desenvolver metodologias para avaliar o risco climático a fim de reforçar a capacidade de adaptação climática de todas as operações relevantes, bem como integrar a tarifação do carbono na sua análise de custos e benefícios. As restrições de elegibilidade e os critérios aplicáveis aos projetos com maior intensidade de carbono devem ser também melhoradas nas políticas setoriais relevantes.

Além disso, o ato legislativo deverá prever relatórios regulares, tal como na Decisão 1080/2011/UE. A Comissão irá apresentar anualmente, ao Parlamento Europeu e ao Conselho, um relatório sobre a execução do mandato do BEI. O presente relatório será também publicado no sítio Web da Comissão.

Por último, será efetuada uma avaliação intercalar decorridos três anos a contar do início do mandato.