

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 900/XII/3.^a

RECOMENDA AO GOVERNO MEDIDAS PARA AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLO DA AGÊNCIA DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO (COSEC)

Os créditos à exportação com apoio do Estado são ajudas financeiras que o Estado fornece a empresas nacionais - ou a empreendimentos com alegado interesse para a economia nacional - em países em vias de desenvolvimento. Estas ajudas oferecem cobertura de risco comercial e político ante qualquer tipo de incumprimento por parte do Estado importador - devido por exemplo a catástrofe natural, guerra, nacionalização ou outros - e podem ter a forma de seguros, empréstimos e garantias. A razão pela qual os Estados proporcionam estes apoios é o facto de as empresas não conseguirem obter cobertura para estes investimentos em entidades financeiras privadas. Isto explica-se pelo risco que apresentam os empreendimentos em países com delicadas circunstâncias económicas e sociais.

Em Portugal, a seguradora privada COSEC, detida pelo grupo BPI e Euler Hermes, é mandatária do Estado para gerir a concessão de créditos à exportação com garantia do Estado Português. Este mandato converte a COSEC na Agência de Crédito à Exportação (ACE) portuguesa, embora acumule todas as outras atividades típicas de uma seguradora. Em relação aos créditos à exportação por conta do Estado, a COSEC dedica-se a tramitar os pedidos de apoio, avaliar riscos, estabelecer os prémios cobrados às empresas, etc. Entretanto, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), dependente do Ministério das Finanças, compete “propor os princípios orientadores da política de

concessão de garantias pessoais pelo Estado às operações de crédito ou de seguro à exportação e ao investimento português no estrangeiro (...) bem como a sua subsequente implementação”¹.

Em 2012, as responsabilidades assumidas pela COSEC com recurso a fundos públicos ascenderam a 358,6 milhões de euros, enquanto em 2011 ascenderam a 1002 milhões de euros, destinados a vários países, entre eles Moçambique, Angola, Venezuela e Marrocos. Com estas garantias, as empresas portuguesas podem expandir os seus negócios em segurança e competir com os outros países - que também dispõem deste tipo de cobertura - na procura de interessantes oportunidades de investimento. Todavia, existem vários aspetos controversos.

Existe falta de transparência na atividade de concessão de créditos à exportação por parte do Estado. Normalmente, os investimentos apoiados com créditos à exportação com recurso a fundos públicos financiam grandes projetos como centrais eléctricas e infra-estruturas. É certo que muitas vezes tais projetos são benéficos, mas frequentemente implicam graves impactos sociais, económicos e ambientais e podem inclusive atentar contra os direitos humanos das populações locais. O risco do dinheiro dos contribuintes ser empregue em projetos com impactos nocivos é maior quando as ACE facilitam empreendimentos concebidos e operados por elites financeiras e políticas.

Nestes casos, o financiamento das ACE pode converter-se numa fonte de dívida odiosa que compromete as perspetivas económicas de países em vias de desenvolvimento. De facto, devido aos acontecimentos recentes em Portugal, infelizmente não será difícil imaginar como a criação de dívidas insustentáveis pode danificar o tecido económico e social de um país. No entanto, apesar dos impactos significativos que decorrem da atividade de crédito à exportação, os dados que a COSEC oferece dos projetos apoiados, ou que pretende apoiar, são muito escassos e vagos. A COSEC afirma no seu sítio que segue as diretrizes da OCDE em relação à divulgação de informação sobre projetos apoiados. A OCDE recomenda aos Estados-membros publicar informação sobre os empreendimentos classificados com as categorias A e B. Estas categorias estão reservadas para projetos de impactos ambientais e sociais “significativamente adversos” (categoria A) e “moderados” (categoria B). A categoria C é reservada para “projetos sem impactos ou impactos irrelevantes”. Porém, informação sobre dois projetos de categoria

¹ <http://dre.pt/pdf1s%5C2011%5C12%5C23900%5C0529205301.pdf> (acedido 20/09/2013)

B, um apoiado em 2010 e outro em 2012, não foi divulgada até a data na secção correspondente do sítio da COSEC². Questionada sobre este facto, a COSEC respondeu que a falta de divulgação deve-se a uma reformulação global do seu sítio. Entretanto, este argumento é insuficiente considerando que, desde maio de 2010, o sítio da COSEC tem sido regularmente atualizado para introduzir notícias e conteúdos, enquanto a secção sobre projetos apoiados ficou inalterada.

Além disso, em 2012, pela primeira vez, a Comissão Europeia exigiu aos Estados-membros um relatório anual que avalia o cumprimento pelas ACE das provisões gerais da UE em matéria de ação externa. Com esta informação, a Comissão faz uma avaliação deste cumprimento que remete ao Parlamento Europeu. O questionário em que se baseia o relatório, interroga os Estados-Membros se aplicam as recomendações da OCDE contidas nos Common Approaches, da OCDE. Novamente, a resposta de Portugal é de que as aplica. Contudo, o exemplo anteriormente referido mostra que, em relação à divulgação de informação, Portugal está em incumprimento desde 2011 devido, segundo a COSEC, à reformulação do seu sítio. É importante referir que organizações Euronatura e a rede ECA-Watch consideram que as previsões dos Common Approaches relativas à divulgação e publicação de informação são insuficientes. A COSEC deveria fornecer também informação dos projetos quer classificados com a categoria C quer os que - pelas suas características - não são susceptíveis de classificação ambiental segundo os Common Approaches e acompanhar esta informação da avaliação que os levou a não classificar os projetos ou a conceder a categoria C.

O questionário da Comissão Europeia mencionado acima pede aos Estados-membros que forneçam toda a informação que possa ajudar a Comissão a avaliar o cumprimento por parte das ACE dos objetivos e obrigações da UE em matéria de ação externa. O Regulamento da UE (PE-CONS 46/11) sobre as ACE, no quarto parágrafo do preâmbulo, recolhe estes objetivos e obrigações dos Estados-membros “ao estabelecerem, desenvolverem e implantarem os seus sistemas nacionais de crédito à exportação, bem como no exercício das suas atividades de supervisão dos créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial”. Estes objetivos são: “a consolidação da democracia, o respeito dos Direitos Humanos e da coerência das políticas de desenvolvimento e o combate às alterações climáticas”.

² <http://www.cosec.pt/layout.asp?area=2251> (acedido 16/11/2013)

Portugal, novamente, responde no relatório que está a cumprir com tais objetivos e obrigações. Porém, a falta de transparência da COSEC implica que as partes interessadas - cidadãos, organizações da sociedade civil, etc. - não podem dar a sua opinião sobre a conveniência em apoiar estes projetos e comprovar se Portugal está a cumprir com os objetivos e obrigações da UE em matéria de ação externa. Além disso, se tomamos em consideração os desafios que apresentam Moçambique, Angola, Marrocos e Venezuela ao nível dos direitos políticos e liberdades civis³, do desenvolvimento humano⁴ e ao nível da corrupção⁵, resulta ainda mais premente a necessidade de que a COSEC forneça informação exaustiva dos negócios que desenvolve com estes e com qualquer outro Estado.

Em Portugal existem vários instrumentos legais sobre acesso a informação⁶, nomeadamente: o Art. 37 da Constituição da República Portuguesa⁷; os artigos 61 e 65 do Código de Procedimento Administrativo (CPA)⁸; e a Lei 46/2007 de 24 de agosto que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização. Por outro lado, ao nível da UE existe a Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 2003/98/EC de 17 de novembro de 2003 relativa à Reutilização de Informação sobre o Setor Público e a Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 2003/4/EC relativa de 28 de janeiro de 2003 relativa ao Acesso Público à Informação Ambiental/Convenção de Aarhus. Todavia, a COSEC e outras ACE dos países membros da UE apelam ao dever de confidencialidade com os seus clientes à luz da concorrência entre empresas. Enquanto as ACE se apoiarem nestes argumentos haverá um alto risco de que o dinheiro dos contribuintes seja empregue para apoiar projetos nocivos e/ou obsoletos para as populações. Porém, se as ACE rejeitassem apoiar companhias que recebem avaliações negativas, estas companhias seriam obrigadas a melhorar as políticas e práticas ambientais e sociais. Além disso, justificar a falta de transparência com base na concorrência doutros países, resulta um argumento que descansa na passividade e na resignação ante os desafios.

³http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Charts%20and%20Graphs%20for%20Web_0.pdf (acedido 10/09/2013)

⁴http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_EN_Summary.pdf (acedido 21/09/2013)

⁵<http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (acedido 10/09/2013)

⁶http://www.academia.edu/2947623/Dados_Conhecimento_Accao_Melhorar_o_Acesso_a_Informacao_em_Portugal (acedido 16/11/2013)

⁷<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (acedido 16/11/2013)

⁸http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=480&tabela=leis (acedido 16/11/2013)

A OCDE reconhece que “o apoio oficial tem um papel importante em transações individuais e para projetos em países em vias de desenvolvimento, nos quais a disponibilidade de apoio oficial é decisiva na realização de projetos e exportações”. As ACE diminuem o risco dos empréstimos privados e dessa forma passaram a ser um dos atores-chave no financiamento de projetos ao nível global.

Como aponta o recente relatório da rede internacional ECA-Watch⁹, os principais problemas associados às ACE incluem: a) o agravamento dos problemas associados às dívidas de países altamente endividados. Os últimos dados da rede internacional ECA-Watch apontam para que os créditos associados às ACE representem 30% a 40% por cento do total da dívida oficial do setor público. Isto supõe uma quantidade muito superior à dívida gerada pelo Banco Mundial, outros bancos multilaterais e o Fundo Monetário Internacional juntos; b) impactos negativos nos Direitos Humanos; c) apoio de projetos que incrementam as emissões de gases com efeito estufa.

A crise global reafirmou a posição das ACE no setor do crédito. As ACE apropriaram-se de quota de mercado deixado pelas entidades financeiras privadas, à medida que estas diminuem as linhas de crédito para reequilibrar balanços e cumprir rácios. No caso da COSEC, em 2011 o volume de responsabilidades assumidas aumentou 371% em relação a 2010. Também no contexto da UE, muitos governos de Estados-membros têm aumentado largamente a capacidade financeira das ACE.

Por todas estas razões, é vital que as ACE estejam sujeitas a um constante e efetivo escrutínio e controlo.

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo que:

1. Exija aos promotores a realização de um Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIAS), incluindo impacto nos Direitos Humanos, para todas as transações (categorias A, B e C) e a sua divulgação no sítio da COSEC com o mínimo de 30 dias antes da aprovação final do projeto.
2. Forneça informação de todas as transações (quer classificadas nas categorias A, B e C, quer as restantes), de forma pública com o mínimo de 60 dias antes da aprovação

⁹ <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/shadow%20report.pdf> (acedido 18/11/2013)

do projeto, detalhando: o nome, localização e descrição do projeto; o nome do importador; o nome do exportador/investidor; nomes das instituições que eventualmente forneçam garantias e/ou empréstimos; o valor de cada projeto e o valor das responsabilidades públicas assumidas com cada projeto. Esta informação deve incluir também uma avaliação do cumprimento dos objetivos e obrigações da UE em matéria de ação externa, nomeadamente “a consolidação da democracia, o respeito dos direitos humanos e da coerência das políticas de desenvolvimento e o combate às alterações climáticas”.

3. Garanta que a sociedade civil possa pronunciar-se sobre a realização de todos os contratos apoiados pela COSEC com recurso a fundos públicos contribuindo para a transparência e credibilidade do processo. Especialmente, na avaliação de impacto ambiental e social, de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos e obrigações dos Estados-Membros da EU relativas à ação externa mencionados no parágrafo anterior.
4. A COSEC deve implementar um mecanismo efetivo de reclamação para atender as queixas daqueles que são afetados adversamente pelos projetos e para oferecer soluções a tais reclamações.
5. A COSEC deve disponibilizar regularmente no seu sítio informação sobre todos os projetos apoiados durante o período de cobertura dos mesmos.
6. A COSEC deve publicar uma avaliação do seu desempenho financeiro em relação às obrigações de longo prazo.

Assembleia da República, 20 de dezembro de 2013.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,