



Bruselas, 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

La nueva generación de recursos propios para el presupuesto de la UE

1. LA PREPARACIÓN DE EUROPA PARA DESPUÉS DE LA COVID-19

Al inicio de la crisis sin precedentes de la COVID-19, la UE se unió rápidamente para dar una respuesta contundente y común. El 27 de mayo de 2020, la Comisión presentó un plan de recuperación ambicioso, innovador y excepcional para situar a la Unión en la senda hacia una recuperación sostenible y resiliente. El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU), aprobado oficialmente por el Consejo el 14 de diciembre de 2020¹ con el apoyo del Parlamento Europeo, moviliza hasta 750 000 millones EUR² para hacer frente a los daños económicos y sociales provocados por la pandemia. Junto con el presupuesto a largo plazo de la UE, el marco financiero plurianual, que asciende a un total de 1,8 billones EUR, está ayudando a reconstruir Europa de después de la COVID-19.

El objetivo de NextGenerationEU es emerger más fuerte y resistente de la crisis, situando nuestras economías en una senda de crecimiento sostenido. Para lograrlo, NextGenerationEU aborda los retos más acuciantes a los que nos enfrentamos como Unión, principalmente la doble transición ecológica y digital. Los ingresos generados por los nuevos recursos propios ayudarán a reembolsar la financiación de NextGenerationEU.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 se afirmó que, durante los próximos años, la Unión «obrará para reformar el sistema de recursos propios e introducir nuevos recursos propios»³. En el posterior Acuerdo Interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020⁴, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión acordaron que «el reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos con cargo al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea [NextGenerationEU] y los intereses correspondientes adeudados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan después de 2021»⁵. Asimismo, las tres instituciones reconocen la importancia del contexto del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y afirman que los gastos con cargo al presupuesto de la Unión relacionados con su reembolso no deben dar lugar a una reducción indebida de los gastos de los programas o de los instrumentos de inversión del marco financiero plurianual. Por otra parte, afirman que también es deseable mitigar el aumento del recurso propio basado en la renta nacional bruta de los Estados miembros⁶. La Comisión se comprometió a

¹ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433I de 22.12.2020, p. 23).

² Salvo que se indique lo contrario, todos los importes que figuran en el presente documento se expresan en precios de 2018.

³ Punto 145 de las Conclusiones del Consejo Europeo (17 a 21 de julio de 2020).

⁴ Acuerdo Interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios (DO L 433I de 22.12.2020, p. 28).

⁵ El punto D del Acuerdo Interinstitucional dispone que «[E]l reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos con cargo al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y los intereses correspondientes adeudados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan después de 2021. Todos los pasivos relacionados se reembolsarán íntegramente a más tardar el 31 de diciembre de 2058».

⁶ Preámbulo, letra E, del Acuerdo Interinstitucional.

proponer nuevos recursos propios en 2021 con miras a su introducción a más tardar el 1 de enero de 2023⁷.

2. PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.1. Una cesta de nuevos recursos propios

La Comisión propone integrar en mayor medida las prioridades políticas de la UE en la parte de ingresos del presupuesto de la UE. El comercio de derechos de emisión y un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono son los instrumentos a escala de la UE que responden al objetivo común de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menor coste, limitando las emisiones y proporcionando una señal del precio del carbono. El histórico acuerdo alcanzado el 8 de octubre de 2021 en el Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios, relativo a «una solución basada en dos pilares para resolver los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía»⁸, afecta a 137 países y jurisdicciones que representan más del 90 % del PIB mundial. El primer pilar de este acuerdo reasignará una parte de los beneficios de las empresas multinacionales más grandes y rentables a escala mundial a los países participantes de todo el mundo, garantizando que estas empresas paguen una proporción de impuestos adecuada dondequiera que operen y generen beneficios. Estas iniciativas requieren una acción de la UE y, por lo tanto, constituyen una base adecuada para los recursos propios de la UE.

La Comisión propone modificar la Decisión sobre los recursos propios⁹ de modo que una parte de los ingresos generados por las propuestas legislativas presentadas el 14 de julio de 2021 sobre un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono¹⁰ y el comercio de derechos de emisión¹¹ reviertan en el presupuesto de la UE. Asimismo, sobre la base del histórico acuerdo alcanzado en el Marco Inclusivo de la OCDE y el G20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios, la Comisión propone establecer un nuevo recurso propio basado en una parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales más grandes y rentables que se reasignarán a los Estados miembros de la UE. Este recurso propio se introduciría una vez que el Acuerdo Multilateral alcanzado por los países miembros del Marco Inclusivo sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios y la correspondiente Directiva de la UE estén en vigor y se apliquen efectivamente. La introducción de los nuevos recursos propios requerirá la adopción de las propuestas sectoriales en las que se cimentan.

⁷ Programa de trabajo de la Comisión para 2021 [COM(2020) 690 final].

⁸ *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* [«Declaración sobre una solución basada en dos pilares para resolver los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía»], Proyecto de la OCDE y el G20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios, 8 de octubre de 2021.

⁹ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

¹⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono [COM(2021) 564 final].

¹¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

La Comisión propone que el 25 de los ingresos generados por el comercio de derechos de emisión de la UE se convierta en un recurso propio para el presupuesto de la UE. La Comisión ha propuesto un amplio paquete legislativo para reducir aún más las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de aquí a 2030, con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. En particular, esto incluye el refuerzo del actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE)¹² y su ampliación al sector marítimo, el aumento de la subasta de los derechos de emisión de la aviación y el establecimiento de un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para la construcción y el transporte por carretera. Si bien los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión en el marco del actual régimen de comercio de derechos de emisión de la UE revierten en gran medida en los presupuestos nacionales, la Comisión propone que, en el futuro, una parte de los ingresos procedentes del comercio de derechos de emisión de la UE se incorpore al presupuesto de la UE. También se incluirían los ingresos procedentes de los derechos de emisión disponibles para subasta, pero que los Estados miembros decidan no subastar, valiéndose de la flexibilidad del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE¹³. Los derechos de emisión subastados por el Banco Europeo de Inversiones para financiar el Fondo de Innovación y la dotación inicial del Fondo de Modernización están excluidos del ámbito de los recursos propios. Se estima que los ingresos para el presupuesto de la UE serán de unos 9 000 millones EUR anuales durante el período 2023-2030, una parte de los cuales permitirá la financiación del Fondo Social para el Clima.

Asimismo, la Comisión propone un mecanismo temporal de ajuste de solidaridad para garantizar una contribución equitativa de todos los Estados miembros a los recursos propios basados en el comercio de derechos de emisión. En particular, hasta 2030, se aplicará un límite superior e inferior a la contribución en concepto de recurso propio basado en el comercio de derechos de emisión de la UE, con arreglo a la clave de la renta nacional bruta. De esta manera se evitará que algunos Estados miembros contribuyan de manera desproporcionada al presupuesto de la UE en vista del tamaño de su economía durante el período de transición hacia economías y sociedades más sostenibles y se garantizará una contribución justa de todos los Estados miembros.

La Comisión propone que el 75 % de los ingresos generados por un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono se convierta en un recurso propio para el presupuesto de la UE. El principal objetivo del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono es apoyar la reducción de las emisiones mundiales de carbono, haciendo frente al riesgo de fuga de carbono. En el marco del mecanismo, los declarantes deberán adquirir una cantidad de certificados suficiente para cubrir las emisiones de las mercancías que importan. Con arreglo a la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, los Estados miembros serían responsables de recaudar los ingresos procedentes de la venta de certificados emitidos de conformidad con el mecanismo de ajuste en frontera por carbono. Se estima

¹² Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la UE.

¹³ La excepción para proporcionar derechos de emisión gratuitos a los generadores de electricidad, la cancelación de derechos de emisión en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo y las transferencias discrecionales adicionales al Fondo de Modernización.

que los ingresos para el presupuesto de la UE serán de unos 500 millones EUR anuales durante el período 2023-2030¹⁴.

La Comisión propone un recurso propio equivalente al 15 % de una parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales más grandes y rentables que se reasignen a los Estados miembros de la UE en virtud del acuerdo sobre la reforma del marco internacional de imposición sobre las sociedades. El 8 de octubre de 2021, 137 países miembros del Marco Inclusivo de la OCDE y del G20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios acordaron una solución basada en dos pilares que consiste en la reasignación de los beneficios de las empresas multinacionales y un tipo impositivo mínimo mundial efectivo. El «primer pilar» del acuerdo prevé la reasignación de una parte de los beneficios residuales de las empresas multinacionales más grandes y rentables para poner fin a las jurisdicciones de mercado en las que se utilizan o consumen bienes o servicios. Todavía se están ultimando los aspectos prácticos del acuerdo. En su programa de trabajo para 2022, la Comisión se comprometió a presentar una propuesta de Directiva que dé efecto al acuerdo de conformidad con el Derecho de la UE y en consonancia con los requisitos del mercado único. Con arreglo a la propuesta de la Comisión sobre recursos propios, los Estados miembros harían una contribución nacional al presupuesto de la UE basada en la parte de los beneficios imposables de las empresas multinacionales reasignada a cada Estado miembro en el marco del primer pilar. A la espera de la conclusión del acuerdo, los ingresos para el presupuesto de la UE podrían ascender a entre 2 500 y 4 000 millones EUR anuales¹⁵.

2.2. Modificación del Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027

El reembolso de NextGenerationEU se realizará conforme a un escenario estable y predecible de reducción del pasivo, a través de las disposiciones adecuadas del marco financiero plurianual. Un flujo constante de ingresos procedentes de los nuevos recursos propios garantizaría la previsibilidad y la estabilidad del reembolso. Para reflejar la manera en que los ingresos procedentes de los nuevos recursos propios pueden permitir el reembolso de NextGenerationEU¹⁶, la Comisión propone un mecanismo de ajuste automático de los límites del marco financiero plurianual¹⁷ basado en los importes recaudados a través de los nuevos recursos propios¹⁸.

¹⁴ No se espera que el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono genere ingresos en el período transitorio de 2023 a 2025, de conformidad con el Reglamento (UE) [XXX] del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono.

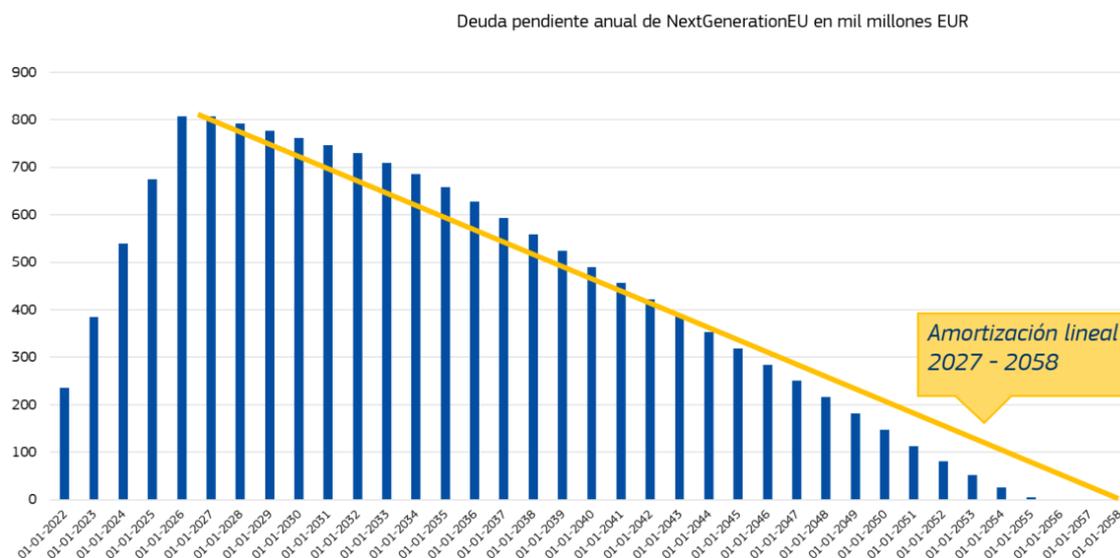
¹⁵ En este momento no se puede indicar un número más preciso, dado que aún se están debatiendo determinados detalles técnicos sobre la aplicación del acuerdo de la OCDE y el G20 sobre el «Primer Pilar». El intervalo proporcionado se basa en una serie de hipótesis generales y tampoco puede matizarse más debido a cuestiones relacionadas con la limitación del uso de los datos relativos a las empresas que, en última instancia, podrían contribuir a la reasignación de los derechos de imposición en virtud del acuerdo.

¹⁶ En consonancia con el punto 150 de las Conclusiones del Consejo Europeo (17 a 21 de julio de 2020), en el que se afirma que «los ingresos generados por los nuevos recursos propios instaurados después de 2021 se utilizarán para el reembolso anticipado de los empréstitos contraídos en el marco de “Next Generation EU”. Se invita a la Comisión a que presente oportunamente una propuesta de revisión del MFP a tal efecto».

¹⁷ Según lo establecido en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO L 433I de 22.12.2020, p. 11).

¹⁸ El mecanismo de ajuste automático establece un importe máximo de 15 000 millones EUR (a precios de 2018), lo que corresponde a una media anual de 17 400 millones EUR (a precios corrientes) para el período 2024-2027. Los importes necesarios para el reembolso de NextGenerationEU después de 2027 dependerán del importe real de los

Gráfico1 — Reducción prevista de las obligaciones en el marco de NextGenerationEU



Fuente: Comisión Europea. Importes a precios corrientes.

La Comisión ha presentado una propuesta de creación de un Fondo Social para el Clima¹⁹ destinado a proteger a los hogares vulnerables de la carga financiera adicional derivada del establecimiento en la UE de un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para los sectores de los edificios y el transporte por carretera. La dotación financiera del Fondo es proporcional, en principio, a los importes correspondientes a aproximadamente el 25 % de los ingresos previstos procedentes de la inclusión de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito del comercio de derechos de emisión de la UE. Este gasto adicional no estaba previsto en la propuesta inicial de la Comisión de un nuevo marco financiero plurianual. A tal fin, la Comisión propone incluir un aumento de la rúbrica 3 y, en consecuencia, del límite máximo de los pagos, en la modificación específica del Reglamento del marco financiero plurianual a fin de sufragar el gasto adicional del Fondo para el período 2025-2027.

Una ventaja clave de utilizar el presupuesto de la UE para hacer frente a las repercusiones sociales del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión es que el Fondo Social para el Clima se basará en las normas de control en vigor para el presupuesto general. Estará bajo la supervisión del Tribunal de Cuentas, y el Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo, tendría que aprobar la gestión de la Comisión con respecto a su funcionamiento. Esto garantizará la rendición de cuentas y la calidad de los gastos del Fondo.

3. PRÓXIMAS MEDIDAS

El Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 establece que las instituciones adoptarán las medidas necesarias para facilitar la rápida aprobación del marco de los nuevos recursos propios. El Consejo se comprometió a deliberar sobre la primera cesta

préstamos destinados a financiar la ayuda no reembolsable, así como del reembolso de dicho empréstito que se efectúen en el marco financiero plurianual vigente.

¹⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima [COM(2021) 568 final].

de nuevos recursos propios antes del 1 de julio de 2022, con vistas a su aprobación antes del 1 de enero de 2023. Además, teniendo en cuenta el compromiso asumido en el Acuerdo Interinstitucional y la necesidad de presentar un importe adecuado de nuevos recursos propios para el reembolso del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, **la Comisión presentará una propuesta de segunda cesta de nuevos recursos propios para finales de 2023.**

En este contexto, como se reitera en la «Comunicación sobre la fiscalidad de las empresas para el siglo XXI»²⁰, de mayo de 2021, la Comisión propondrá nuevos recursos propios adicionales, como un impuesto sobre las transacciones financieras y un recurso propio vinculado al sector empresarial. Este segundo paquete se basará en la propuesta «Empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades», prevista para 2023.

Un rápido acuerdo sobre las propuestas de modificación de la Decisión sobre los recursos propios y del Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, así como la rápida aprobación por parte de los Estados miembros, de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales, de la Decisión sobre los recursos propios modificada, proporcionaría a la Unión los medios para colmar sus ambiciones: una sociedad climáticamente neutra, digital, justa, integradora y resiliente para todos los europeos.

La Comisión evaluará continuamente el proceso de adopción con el fin de garantizar un importe adecuado para el reembolso del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea.

²⁰ COM(2021) 251 final.