



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.10.2022
COM(2022) 560 final

INFORME DE LA COMISIÓN

AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias, asistencia financiera y
pasivos contingentes
Situación a 31 de diciembre de 2021

Índice

1.	Introducción.....	2
2.	¿Qué son los pasivos contingentes?	4
3.	Pasivos contingentes derivados de instrumentos con dotación: garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países	8
4.	Pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera a los Estados miembros	10
5.	Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes de la UE	12
5.1.	Marco de evaluación	12
5.2.	Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con dotación	13
5.3.	Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con respecto al límite máximo de los recursos propios	15
6.	Conclusiones	17
	Anexo: Sostenibilidad y margen de maniobra dentro del límite máximo de los recursos propios.....	19

1. Introducción

Este informe se presenta de conformidad con los requisitos del artículo 250 del Reglamento Financiero¹. Se ha elaborado conjuntamente con los siguientes documentos:

- documentos de trabajo X y XI, que acompañan al proyecto de presupuesto de la UE para el ejercicio 2023² y proporcionan información detallada sobre los instrumentos financieros y las garantías presupuestarias de la UE³; y
- el informe de previsiones a largo plazo de las entradas y salidas futuras del presupuesto de la UE, que ofrece previsiones sobre la capacidad financiera de la UE durante el período 2023-2027 tras considerar los gastos presupuestarios previstos⁴.

El objetivo del presente informe es ofrecer un panorama general del importe y la composición de los pasivos contingentes con cargo al presupuesto de la UE a 31 de diciembre de 2021, prestando especial atención a la distinción entre pasivos contingentes con dotación y sin dotación. El presente informe también ofrece una evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de los pasivos contingentes basada en factores tanto cualitativos como cuantitativos. Esta evaluación se llevó a cabo tomando como elementos de comparación:

- el importe de las provisiones existentes en los compartimentos respectivos de los fondos de provisión común (FPC) creados por la Comisión para las garantías presupuestarias y la ayuda financiera a terceros países;
- el límite máximo de los recursos propios y el margen de maniobra disponible para los pasivos contingentes sin dotación originados por la ayuda financiera a los Estados miembros.

Los instrumentos financieros en forma de garantías son una fuente de pasivos contingentes. Sin embargo, el presupuesto siempre incluye una provisión completa para tales instrumentos financieros, es decir, el presupuesto ha reservado el pasivo financiero máximo que puede derivarse de cada instrumento financiero. Por lo tanto, los pasivos contingentes derivados de instrumentos financieros no están sujetos a la evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes a cargo del presupuesto de la UE.

La principal conclusión del análisis de sostenibilidad de 2021 es que el presupuesto de la UE dispone, en principio, de recursos adecuados para hacer frente a la posible materialización de pasivos contingentes. En particular:

- **A finales de 2021, el presupuesto de la UE incluía pasivos contingentes por un importe aproximado de 163 000 millones EUR relativos a préstamos concedidos a Estados miembros y terceros países y más de 60 000 millones EUR relativos a garantías proporcionadas en el contexto del Fondo Europeo para Inversiones**

¹ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

² COM(2022) 400 final, de 1.7.2022.

³ Documento de trabajo X sobre el uso de instrumentos financieros, de conformidad con el artículo 41, apartado 4, del Reglamento Financiero. Documento de trabajo XI sobre la ejecución de garantías presupuestarias, el fondo de provisión común y la evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes originados por garantías presupuestarias y ayuda financiera de conformidad con el artículo 41, apartado 5, del Reglamento Financiero.

⁴ COM(2022) 315 final, de 30.6.2022.

Estratégicas (FEIE)⁵, el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS)⁶, el FEDS+⁷ y el mandato de préstamo exterior (MPE)⁸. Esto representa un aumento del 43 % de los pasivos contingentes en comparación con los niveles de finales de 2020. La mayor parte corresponde a préstamos a los Estados miembros con arreglo al Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)⁹ y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹⁰.

- **A finales de 2021, no se habían detectado problemas de provisión de fondos para pasivos contingentes originados por garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países.**
- **La capacidad financiera de la UE con arreglo al marco jurídico vigente [es decir, la Decisión sobre recursos propios¹¹ y el Reglamento del marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027¹²] es suficiente para hacer frente a las obligaciones existentes de la Unión tanto en relación con los programas de gastos como con los mercados financieros (en lo que respecta a la deuda emitida en el marco de programas de ayuda financiera a los Estados miembros), incluso en circunstancias muy desfavorables.**

El presente informe aborda los pasivos contingentes contraídos antes de finales de 2021 y analiza cómo se tienen en cuenta en el MFP para 2021-2027.

El informe de 2020 ya detallaba las amplias medidas y salvaguardias que la Comisión puede utilizar para proteger el presupuesto de la UE frente a posibles pérdidas derivadas de pasivos contingentes¹³. Estas incluyen, en particular, un marco horizontal transversal de la Comisión

⁵ Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2015 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

⁶ Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS (DO L 249 de 27.9.2017, p. 1).

⁷ El FEDS+ fue creado por el Reglamento sobre el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global. Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo (DO L 209 de 14.6.2021, p. 1).

⁸ Puede consultarse un resumen de los actos legislativos pertinentes y de los acuerdos de garantía correspondientes entre la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones en la Adopción definitiva (UE, Euratom) 2021/417 del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021 (comentarios de la partida 14 20 03 02 del estado de gastos «Garantía de Acción Exterior del IVDCI, el IESN, el IAP III y el AMF» de la sección III, «Comisión») (DO L 93 de 17.3.2021, p. 959).

⁹ Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 (DO L 159 de 20.5.2020, p. 1).

¹⁰ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

¹¹ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

¹² 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 433 I de 22.12.2020, p. 11).

¹³ Véanse los apartados 3.2 y 4.2 del informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias, asistencia financiera y pasivos contingentes — Situación a 31 de diciembre de 2020 [COM(2021) 676 final de 5.11.2021].

para el estrecho seguimiento de los pasivos contingentes. El Comité de Dirección para Pasivos Contingentes¹⁴ desempeña un papel fundamental en este marco. En 2021, este comité de dirección se reunió cinco veces para impulsar el desarrollo de metodologías comunes para el diseño, la negociación y la aplicación de las garantías presupuestarias y la ayuda financiera.

De conformidad con el artículo 250, el presente informe también ofrece una instantánea de los instrumentos financieros financiados por el presupuesto de la UE y relacionados tanto con las políticas internas como externas.

2. ¿Qué son los pasivos contingentes?

Los pasivos contingentes son posibles pasivos financieros derivados de compromisos vinculantes existentes o de acontecimientos pasados. El hecho de que estos pasivos contingentes den lugar o no a pérdidas reales, así como la magnitud de tales pérdidas, dependerá de acontecimientos futuros difíciles de predecir. Existen tres fuentes principales de pasivos contingentes para la UE.

- Las **garantías presupuestarias** son garantías proporcionadas a diferentes socios ejecutantes con arreglo a los mandatos del FEIE, el FEDS y el MPE. En virtud de estos instrumentos, la UE concede garantías a los socios ejecutantes para cubrir una parte de las posibles pérdidas derivadas de sus operaciones de financiación e inversión (es decir, operaciones de deuda o de capital). En el marco del MFP 2021-2027, el programa InvestEU¹⁵ combina, dentro de una única garantía de la UE, las actividades realizadas anteriormente en el marco del FEIE y otros instrumentos financieros. Ha proporcionado a socios ejecutantes distintos del Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) acceso a una parte de la garantía de la UE. El FEDS y el MPE han sido sustituidos de forma similar por el FEDS+, que fue creado por el Reglamento sobre el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDI) - Europa Global y que ahora funciona como el órgano de financiación de un Plan de Inversiones Exteriores reforzado.
- Préstamos y empréstitos conexos para proporcionar **ayuda financiera a terceros países** [es decir, préstamos del programa de ayuda macrofinanciera (AMF)¹⁶ y préstamos Euratom a terceros países¹⁷]. Los préstamos a terceros países se financian a través de operaciones de empréstito «cruzadas», es decir, cada préstamo se financia con un bono de la UE correspondiente que se ajusta plenamente al préstamo de la UE en términos de vencimiento, tipo de interés y calendario de reembolso. Esto significa que los inversores en bonos de la UE solo están expuestos al riesgo de crédito de la UE y no al de cada uno de los países beneficiarios. El pasivo de la UE es contingente, ya que el país beneficiario está contractualmente obligado a proporcionar el flujo de ingresos para reembolsar los

¹⁴ Decisión de la Comisión, de 24 de julio de 2020, sobre la creación del Comité de Dirección para Pasivos Contingentes derivados de las garantías presupuestarias [C(2020) 5154 final]. El presente informe contiene asimismo toda la información mencionada en el artículo 7 de dicha Decisión.

¹⁵ Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017 (DO L 107 de 26.3.2021, p. 30).

¹⁶ La base jurídica de la ayuda macrofinanciera a terceros países distintos de los países en desarrollo es el artículo 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 213 del TFUE puede servir como base jurídica cuando un tercer país necesite ayuda financiera urgente.

¹⁷ Decisión 94/179/Euratom del Consejo, de 21 de marzo de 1994, por la que se modifica la Decisión 77/270/Euratom con objeto de habilitar a la Comisión a contraer empréstitos Euratom para contribuir a la financiación de la mejora del grado de seguridad y eficacia del parque nuclear de determinados terceros países (DO L 84 de 29.3.1994, p. 41).

bonos de la UE. Por lo tanto, en principio no es necesaria ninguna salida de recursos de la UE para liquidar la deuda de la UE.

- Los préstamos y empréstitos relacionados para prestar **ayuda financiera a Estados miembros de la UE** [es decir, los préstamos a la balanza de pagos¹⁸, los préstamos en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)¹⁹, los préstamos Euratom²⁰, los préstamos en el marco del SURE y los préstamos conforme al MRR]. Como norma general, estos préstamos, con la excepción de los préstamos del MRR, se conceden a los Estados miembros de la UE utilizando la misma técnica cruzada que se utiliza para la ayuda financiera a terceros países²¹. Por el contrario, los préstamos del MRR se financian a través de una estrategia de financiación diversificada, que desvincula el desembolso de préstamos a un Estado miembro de la emisión de bonos de la UE. Independientemente del método de financiación, los reembolsos de los Estados miembros beneficiarios se utilizan para el servicio de la deuda de la UE. No se contabilizan como recursos propios dentro del límite máximo de los recursos propios correspondiente.

Los pasivos contingentes derivados de **garantías presupuestarias** y de **ayuda financiera a terceros países** cuentan con una dotación y se basan en evaluaciones prudentes de las pérdidas previstas de cada instrumento y un colchón de seguridad adicional para cubrir una parte de las pérdidas imprevistas.

El FPC mantiene las disposiciones que protegen el presupuesto de la UE frente a las pérdidas que puedan derivarse de las garantías presupuestarias y la ayuda financiera a terceros países. El 31 de diciembre de 2021, el FPC estaba compuesto por cuatro compartimentos [el FEIE, el FEDS, el antiguo Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (GFEA, por sus siglas en inglés) e InvestEU]. El FPC es, con diferencia, la mayor cartera gestionada directamente por la Comisión. El valor de mercado de las acciones en circulación a 31 de diciembre de 2021 era de 12 310 millones EUR, lo que equivale al valor de los activos netos²².

¹⁸ Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO L 53 de 23.2.2002, p. 1).

¹⁹ Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118 de 12.5.2010, p. 1). Reglamento (UE) 2015/1360 del Consejo, de 4 de agosto de 2015, que modifica el Reglamento (UE) n.º 407/2010 por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 210 de 7.8.2015, p. 1).

²⁰ Decisión del Consejo 77/270/Euratom, de 29 de marzo de 1977, por la que se faculta a la Comisión para contratar empréstitos Euratom con vistas a contribuir a la financiación de las centrales nucleoelectricas (DO L 88 de 6.4.1977, p. 9), en su versión modificada y completada.

²¹ En el marco de NextGenerationEU, la Comisión también toma prestado en los mercados para financiar ayudas no reembolsables (incluidas las subvenciones del MRR). El reembolso de estas operaciones de empréstito se financiará mediante créditos en los presupuestos anuales, dentro de los límites máximos del marco financiero plurianual, por lo que no constituirá un pasivo contingente de la UE. Sin embargo, las actividades de empréstito de NextGenerationEU (es decir, para financiar préstamos del MRR) dan lugar a nuevos pasivos contingentes y se abordan en el presente informe.

²² Los activos del fondo de provisión común se invierten actualmente de conformidad con las Directrices de gestión de activos con el objetivo de mantener el capital durante su horizonte de inversión. La cartera está compuesta por instrumentos del mercado monetario en euros, valores de renta fija en euros y dólares estadounidenses. La Comisión está revisando actualmente la referencia del FPC para incluir nuevas clases de activos (es decir, instrumentos de capital). Junto con la aparición de unas condiciones de mercado más favorables, se espera que la nueva política de inversión mejore los rendimientos esperados del valor de referencia del FPC a largo plazo.

Como se informó en mayo de 2022²³, el FPC experimentó una pérdida del 1 % en la valoración de mercado en 2021, ya que los tipos de interés comenzaron a subir, reduciendo el valor de los bonos ya mantenidos en la cartera. Estas pérdidas contables se derivan de la aplicación de las normas contables de valoración a precios de mercado a las carteras gestionadas por la UE. Solo se cristalizarán como pérdidas reales si la Comisión vende el bono en cuestión antes de su fecha de vencimiento. Las pérdidas contables sufridas por el FPC en 2021 no afectaron significativamente a su capacidad para absorber las pérdidas esperadas/imprevistas en 2021 y se vieron compensadas con creces por grandes entradas. La provisión de todos los compartimentos se mantuvo en consonancia con los importes estipulados en la legislación por la que se establecen las diferentes fuentes de pasivos contingentes. El FPC, junto con todos los fondos que invierten en bonos, sufrió nuevas pérdidas a lo largo de 2022, ya que los tipos de interés aumentaron drásticamente²⁴. La Comisión supervisa continuamente la situación e informará sobre esta evolución en el contexto del informe anual sobre el rendimiento del FPC en 2022.

Los pasivos contingentes derivados de la **ayuda financiera a Estados miembros de la UE** no cuentan con dotación. Los empréstitos de la UE constituyen obligaciones directas e incondicionales de la UE²⁵. Esto significa que, si un Estado miembro beneficiario incumpliera sus obligaciones con la UE, la UE tendría derecho, como último recurso y solo después de haber agotado todas las demás posibilidades de encontrar soluciones dentro del marco presupuestario existente, a pedir a los demás Estados miembros que cubrieran temporalmente el importe en cuestión. Esas solicitudes de fondos se harían por encima de los límites máximos del MFP, respetando el límite máximo de los recursos propios²⁶.

A finales de 2021, el presupuesto de la UE incluía pasivos contingentes totales por un importe de **223 000 millones EUR** (aproximadamente 163 000 millones EUR relacionados con préstamos concedidos a Estados miembros y terceros países, así como más de 60 000 millones EUR relacionados con garantías concedidas en el marco del FEIE, el FEDS, el FEDS+ y el MPE). La mayor exposición del presupuesto de la UE surgió de los programas de ayuda financiera a los Estados miembros (véase el gráfico 1).

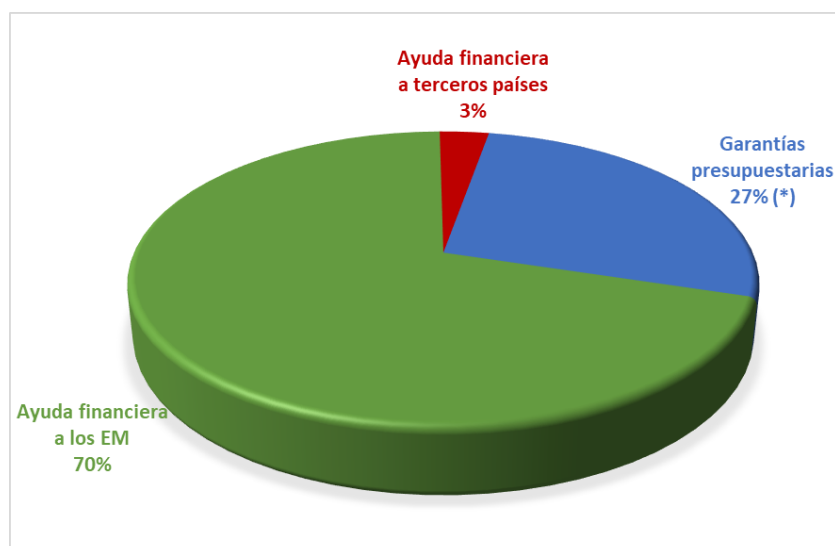
²³ Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el fondo de provisión común en 2021 [COM(2022) 213 final de 16.5.2022] y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña [SWD(2022) 143 final de 16.5.2022].

²⁴ El presente informe se completó el 30 de septiembre de 2022.

²⁵ Esto también se aplica a los importes tomados en préstamo a efectos de la concesión de préstamos a terceros países.

²⁶ Véanse el artículo 2, apartado 3, y el artículo 3, apartado 1, del 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.

Gráfico 1: pasivos contingentes desglosados por origen a 31 de diciembre de 2021



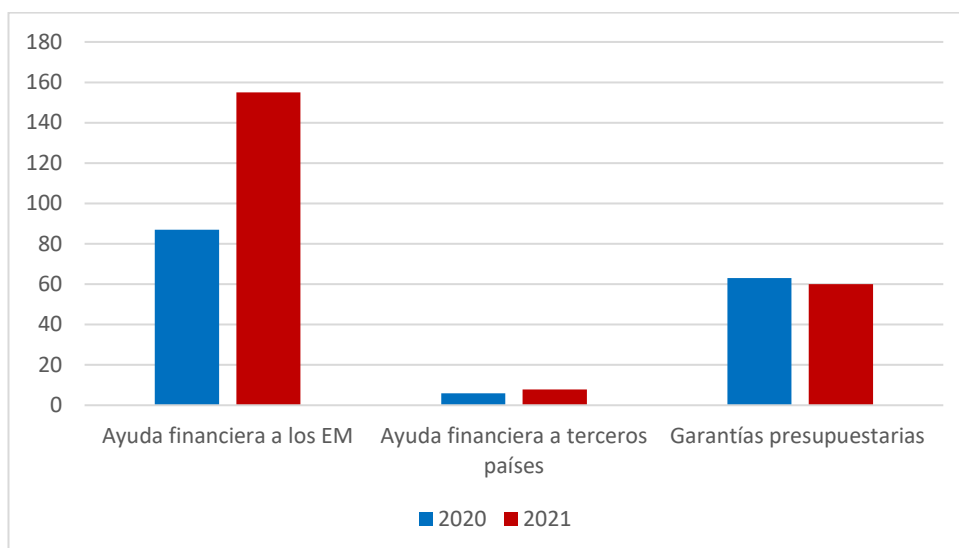
(*) Sobre la base del importe total de la «garantía disponible firmada con homólogos» (véase el cuadro 1).

La creciente importancia de las garantías presupuestarias y de los programas de ayuda financiera para la aplicación de las políticas de la UE queda demostrada por el fuerte aumento del 43 % del importe total de los pasivos contingentes entre finales de 2020 y de 2021. Los préstamos a los Estados miembros fueron los que más aumentaron (+ 78 %). Esto se debió principalmente a los desembolsos adicionales de préstamos en el marco del SURE y a los primeros desembolsos en el marco del MRR. Los pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera a terceros países también aumentaron sustancialmente (+ 30 %), mientras que los pasivos contingentes derivados de las garantías presupuestarias se mantuvieron bastante estables (véase el gráfico 2).

Se espera que el importe de los pasivos contingentes derivados del uso de garantías presupuestarias aumente en 2022, cuando comience realmente la fase de inversión de InvestEU y el FEDS+ (por valor de 26 200 millones EUR y 39 800 millones EUR de garantías, respectivamente). Esto se verá parcialmente compensado por las exposiciones subyacentes que venzan en el marco del FEIE y del MPE.

También se espera que los pasivos contingentes de la UE aumenten significativamente a finales de 2022 en relación con el desembolso adicional de préstamos del MRR a los Estados miembros.

Gráfico 2: pasivos contingentes desglosados por origen a finales de 2020 y 2021



Como ya se ha explicado anteriormente, los **instrumentos financieros** en forma de garantía no crean ninguna exposición al riesgo para el presupuesto de la UE, ya que están totalmente dotados.

El presupuesto de la UE financia una amplia variedad de instrumentos financieros (capital, deuda, garantías de empréstito, capital de riesgo, desarrollo de la capacidad e instrumentos de riesgo compartido). Estos pueden clasificarse en dos categorías principales: las relacionadas con las políticas internas de la UE y las relacionadas con las políticas exteriores de la UE (dependiendo de si los destinatarios finales se encuentran principalmente dentro o fuera de la UE). Un ejemplo de política interna es el Fondo Marguerite²⁷, un fondo de capital que ha permitido a la Comisión promover inversiones en proyectos de infraestructuras y empresas en los sectores del transporte, la energía y las energías renovables maduras. Un ejemplo de política exterior es el Fondo Europeo para Europa Sudoriental (FEES)²⁸, uno de los mayores fondos de microfinanciación del mundo, con unos 1 000 millones EUR en compromisos de capital. El FEES es el principal proveedor de financiación a largo plazo para determinadas instituciones de préstamo asociadas en Europa Sudoriental y Turquía, así como en la región de la vecindad oriental. Sirve a las necesidades de financiación de las microempresas y las pequeñas empresas y de los hogares con bajos ingresos.

El documento de trabajo X que acompaña al proyecto de presupuesto para 2023 ofrece una descripción detallada de los treinta y seis instrumentos financieros existentes a 31 de diciembre de 2021.

3. Pasivos contingentes derivados de instrumentos con dotación: garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países

²⁷ Véase el Reglamento (CE) n.º 680/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía (DO L 162 de 22.6.2007, p. 1), y la Decisión C (2010) 941 de la Comisión, de 25 de febrero de 2010, relativa a la participación de la Unión Europea en el Fondo Europeo de Energía, Cambio Climático e Infraestructuras 2020 (Fondo Marguerite).

²⁸ Reglamento (CE) n.º 1638/2006 (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1), Reglamento (UE) n.º 232/2014 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 27) y Reglamento (UE) n.º 236/2014 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 95).

En 2021, la UE proporcionó apoyo presupuestario en forma de garantías al Grupo BEI sobre las operaciones de deuda y capital cubiertas por el FEIE; y al Grupo BEI y a otras nueve instituciones financieras (incluido el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y varios bancos nacionales de fomento) sobre las operaciones cubiertas por el FEDS. La UE también garantizó préstamos concedidos por el BEI a beneficiarios de fuera de la UE en el marco del MPE.

La garantía presupuestaria más antigua es la proporcionada en el marco del **MPE**. Su objetivo básico es mejorar la capacidad del BEI para llevar a cabo operaciones de financiación en entornos de mayor riesgo fuera de la UE en ámbitos como el desarrollo del sector privado local y el desarrollo de infraestructuras socioeconómicas.

El **FEIE** se creó en 2015 para solucionar el problema de la disminución de la inversión privada durante un tiempo prolongado en la UE tras la crisis financiera. Consiste en la concesión al Grupo BEI de una garantía presupuestaria de 26 000 millones EUR con cargo al presupuesto de la UE. Esto se complementa con una asignación de 7 500 millones EUR con cargo a los recursos propios del BEI.

La garantía del **FEDS** se creó para respaldar inversiones y mejorar el acceso a la financiación principalmente en África y en la vecindad y para ayudar a esos países a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Sobre la base del éxito de la aplicación del MPE y del FEDS, el **FEDS+** se ha establecido como un paquete financiero integrado que proporciona capacidad de financiación al África subsahariana, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y a los países vecinos y de la ampliación en ámbitos como la reducción de las desigualdades socioeconómicas; crecimiento sostenible e inclusivo; adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos; protección y gestión del medio ambiente; y creación de empleo.

El cuadro 1 ofrece información sobre la exposición total al riesgo del presupuesto de la UE derivada de las cuatro garantías.

Cuadro 1: pasivos contingentes derivados de garantías presupuestarias (a 31 de diciembre de 2021) (millones EUR)²⁹

	Garantía disponible firmada con homólogos	Garantía disponible relacionada con operaciones firmadas por homólogos	Garantía disponible relacionada con operaciones firmadas por homólogos y desembolsadas
FEIE	25 825,74	24 730,24	20 358,06
FEDS	1 390,7	610,67	535,25
MPE	33 025,55	33 025,55	20 834,52
FEDS+	200	200	200

²⁹ Los importes desembolsados representan los importes ya abonados a los beneficiarios finales. Los importes relacionados con operaciones firmadas por homólogos incluyen los importes desembolsados más los acuerdos ya firmados con beneficiarios o intermediarios financieros pero aún no desembolsados. La garantía disponible firmada con homólogos representa la garantía total cubierta por el presupuesto de la UE y, por tanto, la posible exposición máxima de la UE, incluidas las operaciones autorizadas y aún no firmadas. Las cifras incluyen los importes clasificados como «provisiones/pasivos financieros» de conformidad con las normas de contabilidad en vigor de la UE.

Total	60 441,99	58 566,46	41 927,83
--------------	------------------	------------------	------------------

La ayuda financiera a terceros países en forma de préstamos bilaterales de la UE financiados mediante operaciones cruzadas en los mercados de capitales se ha concedido fundamentalmente en el marco del **programa de ayuda macrofinanciera**, destinado a países fuera de la UE que sufren una crisis en la balanza de pagos. En 2021 se desembolsaron nuevos préstamos por un importe de 1 665 millones EUR³⁰.

Los saldos vivos a final de 2021 se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2: saldos vivos de préstamos a terceros países (a 31 de diciembre de 2021) (en millones EUR)

	Préstamos pendientes	Intereses devengados	Total
AMF	7 438	28,44	7 466,44
Euratom	300	0,47	300,47
Total	7 738	28,91	7 766,91

4. Pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera a los Estados miembros

En 2021, la Comisión, actuando en nombre de la UE, gestionó cinco programas principales en virtud de los cuales concedió préstamos a los Estados miembros.

- La ayuda a la **balanza de pagos** estaba destinada a ayudar a los países de la UE no pertenecientes a la zona del euro que afrontan o corren el riesgo de afrontar dificultades en la balanza de pagos.
- El **MEEF**, creado para proporcionar ayuda financiera a los Estados miembros de la UE que afrontan o corren el riesgo de afrontar graves dificultades financieras provocadas por circunstancias excepcionales que escapan a su control.
- El programa **SURE** fue acordado en junio de 2020 para ayudar a financiar los aumentos repentinos y graves del gasto público nacional relacionado con los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares en respuesta a la crisis de la COVID-19.
- El **MRR** es el pilar central de NextGenerationEU³¹ y es un instrumento temporal para apoyar las reformas e inversiones en los Estados miembros de la UE con el objetivo último de facilitar la recuperación de la pandemia de COVID-19 y contribuir al mismo tiempo a las transiciones ecológica y digital. En el marco del Instrumento de Recuperación de la UE, la Comisión toma prestados fondos que el MRR utiliza para financiar las reformas e inversiones de los Estados miembros. La financiación puede ser un préstamo (ayuda reembolsable) o una subvención (ayuda no reembolsable). A fin de beneficiarse de esta ayuda, los Estados miembros presentaron planes nacionales de

³⁰ Para más detalles, incluidos los saldos vivos por beneficiario individual, véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2021 [COM(2022) 341 final de 19.7.2022].

³¹ 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 433 I de 22.12.2020, p. 23).

recuperación y resiliencia a la Comisión. Cada plan establece las reformas e inversiones que deben llevarse a cabo antes de finales de 2026, con hitos y metas claramente establecidos que deben ser analizados por la Comisión y aprobados por el Consejo Europeo. Solo los préstamos del MRR (a diferencia de las subvenciones del MRR) dan lugar a pasivos contingentes, por lo que son los únicos que se tienen en cuenta en este análisis. Es importante subrayar que la financiación de los préstamos del MRR se efectúa a través de una estrategia de financiación diversificada y no a través del enfoque tradicional de operaciones «cruzadas»³². Todos los empréstitos de NextGenerationEU, que ascienden a 91 000 millones EUR a finales de 2021, están garantizados por el presupuesto de la UE en virtud del artículo 9, apartado 4, de la DRP.

- El **instrumento de préstamo Euratom** para ayudar a los Estados miembros a financiar inversiones en centrales nucleares e instalaciones industriales del ciclo del combustible nuclear.

Los saldos vivos de los préstamos concedidos en el marco de los cinco programas diferentes a final de 2021 se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3: saldos vivos de los préstamos concedidos a Estados miembros de la UE (a 31 de diciembre de 2021) (en millones EUR)

	Préstamos pendientes	Intereses devengados	Total
Balanza de pagos	200	1,15	201,15
Euratom	49,5	0,01	49,51
MEEF	46 800	469,59	47 269,59
SURE	89 637	65,15	89 702,15
MRR (préstamos)	17 969,73	26,06	17 995,79
Total	154 656,23	561,96	155 218,19

Una medida del riesgo anual total para el presupuesto de la UE derivado de los pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera a los Estados miembros es el importe total de los reembolsos anuales de capital e intereses adeudados por los Estados miembros beneficiarios en el marco de los diferentes programas en un año determinado. En el caso de los préstamos cruzados, esto coincide con el importe total de los reembolsos de los bonos de la UE emitidos para financiar los préstamos a los Estados miembros.

³² Las emisiones de NextGenerationEU se utilizan para financiar indiscriminadamente préstamos y ayudas no reembolsables del MRR y otros programas del MFP. Las emisiones se basan en un plan anual de empréstitos basado a su vez en las salidas previstas para préstamos y ayudas no reembolsables. La Comisión sigue una estrategia de financiación diversificada y utiliza diferentes instrumentos de financiación a corto y largo plazo. Esto le permite ofrecer préstamos a largo plazo en condiciones atractivas a los Estados miembros. A continuación, los costes de los empréstitos se asignan, siguiendo un solo enfoque unificado, a los beneficiarios de los préstamos y al presupuesto de la UE (en lo que respecta a las ayudas no reembolsables). Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una nueva estrategia de financiación para el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU) [COM(2021) 250 final de 14.4.2021].

Cuadro 4: cuadro de amortización anual de los préstamos pendientes (capital + intereses) en el marco de los programas existentes para el período 2022-2027 (a 31 de diciembre de 2021) (en millones EUR)

Año	Euratom	Balanza de pagos	MEEF	SURE	Préstamos conforme al MRR	Todos los programas
2022	23,24	5,75	3 507,86	111,11	32,76	3 680,72
2023	13,22	5,75	4 233,75	122,5	32,76	4 407,98
2024	13,11	5,75	3 311,88	122,5	32,76	3 486
2025	0	205,75	3 063,13	8 122,5	32,76	11 424,14
2026	0	0	4 651,13	8 122,5	32,76	12 806,39
2027	0	0	3 531,13	122,5	32,76	3 686,39
Total	49,57	223	22 298,88	16 723,61	196,56	39 491,62

5. Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes de la UE

5.1. Marco de evaluación

Sin perjuicio de la evaluación del aprovisionamiento de determinados pasivos financieros durante toda la vida de las operaciones que se requiere cuando se contraen pasivos, el artículo 210, apartado 3, del Reglamento Financiero estipula que «los pasivos contingentes originados por garantías presupuestarias o ayuda financiera con cargo al presupuesto se considerarán sostenibles si su evolución plurianual prevista es compatible con los límites establecidos en el reglamento por el que se fije el marco financiero plurianual previsto en el artículo 312, apartado 2, del TFUE y el techo de los créditos de pago anuales establecido en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión 2014/335/UE, Euratom» (es decir, los límites máximos del MFP y de los recursos propios).

Esto significa que los recursos que la UE puede utilizar en un solo año dentro del actual MFP (límite máximo de los recursos propios) deben ser suficientes para financiar los gastos derivados del MFP, así como cualquier pasivo contingente que pueda materializarse.

En particular, los pagos relativos a pasivos contingentes con dotación para garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países deben financiarse con cargo a las disposiciones establecidas y a cualquier otro pago previsto en el MFP. En la sección 5.2 del presente informe se presenta la evaluación de la adecuación de las provisiones disponibles para hacer frente a los pagos previstos derivados de las garantías presupuestarias y la ayuda financiera a terceros países para los pasivos existentes a finales de 2021.

Los pagos relacionados con la materialización de pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera sin dotación a los Estados miembros de la UE pueden financiarse recurriendo a recursos propios adicionales hasta el límite máximo establecido por la Decisión sobre los recursos propios. La diferencia entre el límite máximo de los recursos propios y los recursos propios necesarios para financiar el presupuesto de la UE (conocida como «margen de maniobra») representa la capacidad financiera de la UE para cubrir salidas adicionales de liquidez relacionadas con la materialización de pasivos contingentes derivados de la ayuda financiera sin dotación a los Estados miembros de la UE. El marco de evaluación de este conjunto de pasivos contingentes se describió detalladamente en el informe de 2021. Los resultados de esta evaluación de los pasivos contingentes sin dotación existentes a finales de 2021 se presentan en la sección 5.3. La Decisión sobre recursos propios de 2020 aumentó temporalmente el límite máximo de los recursos propios con el fin de atender a los pasivos

contraídos durante la ejecución de NextGenerationEU, incluidos los pasivos contingentes sin dotación derivados de los préstamos del MRR a los Estados miembros.

5.2. Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con dotación

Como observación preliminar, las garantías presupuestarias de la UE podrían diferir sustancialmente en términos de objetivos políticos y perfil de riesgo de las operaciones subyacentes apoyadas en el marco de un programa específico. Esto, a su vez, podría dar lugar a que se aplicara a cada uno de ellos un apetito de riesgo diferente. El apetito de riesgo suele expresarse en términos de valor en riesgo (VeR)³³ a lo largo de la vida de la garantía con un determinado porcentaje (predefinido) de nivel de confianza.

Es posible extraer las siguientes conclusiones de los datos disponibles sobre las pérdidas netas esperadas durante toda la vida a 31 de diciembre de 2021 en relación con las garantías presupuestarias en vigor en esa fecha:

- la tasa de provisión aplicable del 35 % del total de la garantía del FEIE es suficiente para cubrir las pérdidas netas esperadas durante toda la vida de las operaciones garantizadas en el marco de los diferentes ejes de actuación del FEIE con un nivel de confianza del 95 %, en consonancia con el apetito de riesgo del programa determinado previamente³⁴;
- en lo que respecta al FEDS, la tasa de provisión del 50 % es coherente con las pérdidas esperadas a lo largo de toda la vida con un nivel de confianza objetivo del 90 %, en consonancia con el apetito de riesgo del programa determinado previamente;
- las provisiones para el MPE mantenidas en el compartimento de acción exterior del fondo de provisión común (el antiguo Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores) son suficientes para cubrir las pérdidas estimadas con un nivel de confianza del 91 %³⁵.

En lo que respecta a las exposiciones al riesgo existente derivadas de la ayuda financiera a terceros países, la adecuación de la tasa de provisión objetivo del 9 % tiene en cuenta los siguientes factores:

- la ausencia de impago en el año de referencia 2021 y en años anteriores;
- el importe de la provisión por deterioro del valor reconocida en las cuentas de la UE de 2021 en comparación con el importe pendiente total³⁶;
- la exposición geográfica de los préstamos pendientes;

³³ El valor en riesgo (VeR) puede definirse como el nivel de pérdidas de la cartera que, durante un horizonte temporal determinado, no se superará desde un punto de vista estadístico con un cierto nivel de confianza.

³⁴ Teniendo en cuenta los resultados del modelo de riesgo de crédito de la Comisión con respecto al producto de deuda del marco para infraestructura e innovación en combinación con la evolución de las exposiciones y pérdidas en el submarco de patrimonio para infraestructura e innovación (IIW) y el marco para pymes a partir del 31 de diciembre de 2021. Para más información, véase el apartado 3.3.1 del documento de trabajo XI que acompaña al proyecto de presupuesto de 2023.

³⁵ Cuando se establecieron los predecesores del compartimento de acción exterior del FPC, no se determinó previamente un apetito de riesgo en forma de nivel de confianza de las provisiones a lo largo de la vida de las operaciones. El horizonte temporal de las futuras solicitudes de garantía utilizadas para el análisis es de 5 años.

³⁶ Las provisiones por deterioro del valor de los préstamos macrofinancieros y Euratom fueron de 293 millones EUR y 13 millones EUR, respectivamente. Véase el apartado 2.4.1.1 de «Préstamos para el MRR (NGEU) y asistencia financiera» de las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicio 2021 [COM(2022) 323 final de 23.6.2022].

- la estructura de los vencimientos de los préstamos relacionados con los terceros países que se benefician de ayuda financiera que están razonablemente bien repartidos entre el actual MFP y los posteriores;
- Vinculación directa de los préstamos macrofinancieros y dependencia de un programa existente del FMI, que sustenta la viabilidad financiera del tercer país y, por tanto, el posible reembolso de los fondos de la Unión.

Recuadro 1: pasivos contingentes de la UE derivados de préstamos macrofinancieros y Euratom y operaciones de MPE en Ucrania

Tras el cierre del ejercicio de presentación de informes, el 24 de febrero de 2022, Rusia comenzó una agresión no provocada e injustificada contra Ucrania, que podría afectar a las exposiciones a los países beneficiarios afectados, directa o indirectamente, por el conflicto.

En el momento de redactar el presente documento³⁷, la Comisión tenía exposiciones directas relacionadas con Ucrania de 6 900 millones EUR respaldadas por el FPC. A 31 de diciembre de 2021, la UE había concedido préstamos macrofinancieros por valor de 4 400 millones EUR y un préstamo Euratom por valor de 300 millones EUR.

Tras la invasión rusa de Ucrania, la UE ha proporcionado 2 200 millones EUR adicionales a Ucrania en forma de préstamos macrofinancieros. En marzo y mayo se desembolsaron 1 200 millones EUR de ayuda macrofinanciera de emergencia y a principios de agosto se desembolsaron otros 1 000 millones EUR de ayuda macrofinanciera excepcional. En septiembre de 2022, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron una ayuda macrofinanciera extraordinaria adicional de 5 000 millones EUR a Ucrania.

Además de la prestación de apoyo directo, la Comisión también está indirectamente expuesta a través de su garantía de la cartera del MPE del BEI³⁸. A finales de 2021, la cartera cubierta por el MPE incluía préstamos desembolsados a Ucrania por valor de 2 000 millones EUR. El importe de las exposiciones al MPE ha aumentado aún más desde entonces. En marzo de 2022, el BEI y la Comisión decidieron reasignar 688 millones EUR de préstamos no desembolsados del MPE. A esto siguió, en julio de 2022, la decisión de la Comisión de reasignar otros 1 590 millones EUR en préstamos no desembolsados.

Dados los riesgos superiores a la media asociados a la ayuda financiera a Ucrania en el contexto bélico actual, todas las nuevas exposiciones a Ucrania, es decir, hasta la fecha los 1 000 millones EUR de ayuda macrofinanciera desembolsados en agosto (MFA1); la ayuda macrofinanciera de 5 000 millones EUR acordada por el Consejo y el Parlamento Europeo en septiembre de 2022 (MFA2)³⁹; y los 1 590 millones EUR de préstamos reasignados en el marco del MPE estarán sujetos a una cobertura presupuestaria del 70 %, que es superior a la tasa de provisión tradicional aplicada a los países que reciben ayuda macrofinanciera (9 %). Si bien la necesidad de una mayor protección en el caso de los préstamos del MPE reasignados se obtiene en su totalidad aumentando la tasa de provisión hasta el nivel del

³⁷ 30.9.2022.

³⁸ La garantía de la UE cubre las pérdidas que puedan surgir en la cartera garantizada hasta el 65 % de la cartera garantizada.

³⁹ Decisión (UE) 2022/1628 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de septiembre de 2022, por la que se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania, se refuerza el fondo de provisión común mediante garantías de los Estados miembros y mediante una provisión específica para determinados pasivos financieros relacionados con Ucrania garantizados con arreglo a la Decisión n.º 466/2014/UE, y se modifica la Decisión (UE) 2022/1201 (DO L 245 de 22.9.2022, p. 1).

70 % con cargo al presupuesto de la UE, lo mismo se consigue con los 6 000 millones EUR de ayuda macrofinanciera excepcional manteniendo la tasa de provisión en el nivel del 9 % y complementándola con garantías de los Estados miembros que cubran el 61 % de las exposiciones crediticias. A partir de mediados de 2023, la adecuación de esta tasa de provisión se revisará periódicamente para garantizar que refleje cualquier evolución futura del perfil de riesgo de las exposiciones de manera adecuada y rápida⁴⁰.

Las exposiciones a Ucrania, cuyo volumen y perfil de riesgo han sido transformados por la invasión rusa a principios de este año, son objeto de un seguimiento y una gestión continuos. No se debatirán más a fondo, ya que quedan fuera del período de tiempo y del ámbito de aplicación del presente informe.

5.3. Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con respecto al límite máximo de los recursos propios

La capacidad del presupuesto de la UE para hacer frente a una situación en la que se materialice la exposición respecto de pasivos contingentes sin dotación se evalúa aplicando el marco mencionado en el apartado 5.1 anterior.

Las emisiones relacionadas con NextGenerationEU comenzaron en 2021, por lo que el informe de este año también abarca el límite máximo temporal de los recursos propios del 0,6 % de la RNB de la UE, que solo está disponible para todos los pasivos de NextGenerationEU. Como se ha mencionado en la sección 4, la Comisión financia NextGenerationEU con un sistema de financiación directa que proporciona un conjunto común de financiación para préstamos y ayudas no reembolsables, pero solo los préstamos representan pasivos contingentes. Los empréstitos para la ayuda no reembolsable se reembolsan a través del presupuesto de la UE y se financian con cargo a los ingresos presupuestarios. Por lo tanto, el margen de maniobra se calcula con respecto al total de pasivos de NextGenerationEU, pero el análisis de sensibilidad se centra específicamente en los pasivos contingentes de conformidad con los requisitos del artículo 210, apartado 3, del Reglamento Financiero.

El primer paso es establecer un escenario central (escenario de referencia) que corresponda a la evolución prevista del gasto y la capacidad financiera de la UE durante los ejercicios anteriores a 2027, en consonancia con el informe de previsiones a largo plazo sobre los gastos presupuestarios y los ingresos necesarios (gráfico 3 a continuación). Excluido el ejercicio presupuestario en curso, el margen de maniobra disponible para cubrir los pasivos contingentes existentes y nuevos durante el período 2023-2027 es de una media de **187 000 millones EUR** anuales (alrededor de **83 000 millones EUR** para la parte permanente del límite máximo de los recursos propios del 1,40 % de la RNB de la UE y alrededor de **104 000 millones EUR** para el límite máximo temporal del 0,6 % de la RNB de la UE).

Una vez establecido el escenario central, las pruebas adicionales evalúan la sostenibilidad de los pasivos contingentes existentes en escenarios extremos en 2023-2027.

- 1) **Análisis de sensibilidad de la economía.** En el escenario central, la RNB sigue las previsiones en lo que respecta al crecimiento real y la inflación sobre la base de las previsiones económicas europeas de primavera de 2022 de la Comisión⁴¹. En lo que respecta al análisis de sensibilidad, las tasas de crecimiento nominal esperadas son un punto porcentual más bajas que el escenario de referencia en todos los años del período

⁴⁰ Véase el artículo 13 de la Decisión (UE) 2022/1628.

⁴¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en.

de referencia⁴². Esto reduce el valor nominal del límite máximo de los recursos propios y, por lo tanto, el margen de maniobra disponible en **3 500 millones EUR** anuales de media (de los cuales **2 400 millones EUR** corresponden al límite máximo permanente de los recursos propios).

- 2) **Análisis de sensibilidad de los ingresos del presupuesto.** Este escenario extremo evalúa si el margen de maniobra disponible sería suficiente si todos los pasivos contingentes sin dotación se materializaran al mismo tiempo. En la práctica, esto significaría que todos los Estados miembros que se benefician de programas de ayuda financiera incumplirían simultáneamente sus reembolsos al vencimiento. Los importes en cuestión reflejan los cuadros de amortización a final de 2021 (véase el cuadro 4 anterior). Se trata de un escenario extremadamente improbable que no tiene en cuenta todas las medidas que la Comisión puede adoptar para evitar tal situación (por ejemplo, la reprogramación de la deuda y la gestión activa de la tesorería). En este escenario, el margen de maniobra disponible se reduciría por término medio en **3 850 millones EUR** al año. Esto estaría casi en su totalidad (**3 820 millones EUR**) relacionado con el límite máximo permanente de los recursos propios. Los pasivos contingentes derivados de los préstamos del MRR serían mínimos (**30 millones EUR** al año), ya que el reembolso del importe principal de los préstamos del MRR dentro del límite máximo temporal no comenzará hasta 2032.
- 3) **Análisis de sensibilidad de los gastos del presupuesto.** En este escenario, que se refiere al MFP, los gastos se proyectan en su máximo teórico (es decir, los límites máximos posibles para los pagos del MFP y los instrumentos especiales individuales). Es importante subrayar que esto no refleja un pronóstico ascendente y no guarda relación con ninguna expectativa real sobre la evolución de los pagos de la UE. Además, en cuanto a los gastos del presupuesto, a diferencia de un análisis de sensibilidad de los ingresos, la decisión de aumentar el gasto (dentro de los límites máximos del MFP) requiere una propuesta de la Comisión y la aprobación del Parlamento Europeo y del Consejo. No es realista considerar que la Comisión proponga una decisión incompatible con la capacidad financiera de la UE en un año determinado. No existe un límite máximo específico del MFP exclusivamente para el gasto presupuestario de la UE destinado a cumplir las obligaciones de reembolso de la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU⁴³. Por lo tanto, el análisis de sensibilidad supone, por lo que se refiere a los reembolsos de deuda de NextGenerationEU, que el gasto presupuestario máximo es equivalente a las emisiones de NextGenerationEU que vencen (menos los pasivos contingentes verificados en el análisis de sensibilidad antes mencionado sobre los ingresos del presupuesto, ya que este análisis actual de los gastos del presupuesto no tiene en cuenta el escenario en el que todos los Estados miembros que se benefician simultáneamente de la ayuda financiera incumplen sus obligaciones de reembolso). En esta situación hipotética no se tienen en cuenta las refinanciaciones previstas de la deuda. El margen de maniobra sería en torno a **15 800 millones EUR** inferior al del escenario central, incluidos **14 200 millones EUR** para el límite máximo permanente de los recursos propios.
- 4) **Análisis de sensibilidad combinado de las condiciones económicas, los ingresos y los gastos.** Se trata de un escenario extremadamente negativo que combina todos los escenarios desfavorables descritos en los tres puntos anteriores. Esto reduciría el margen

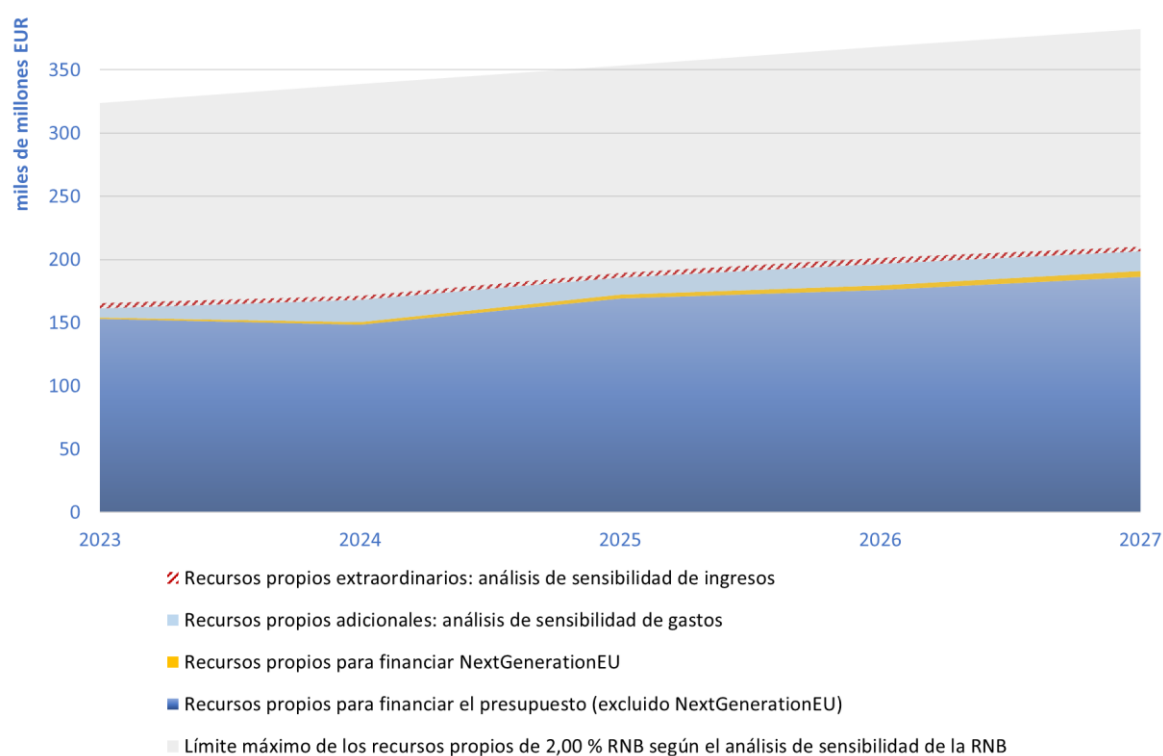
⁴² Esto es similar al análisis de sensibilidad realizado en el informe de sostenibilidad presupuestaria de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp171_en_vol1.pdf.

⁴³ El artículo 5, apartado 2, de la DRP limita el reembolso por parte de la UE del principal de los fondos tomados en préstamo en los mercados de capitales para NextGenerationEU en un año determinado al 7,5 % de 390 000 millones EUR a precios de 2018 (es decir, 29 250 millones EUR a precios de 2018).

de maniobra en un promedio anual de **23 000 millones EUR** hasta un nivel de unos **164 000 millones EUR** por año durante el período 2023-2027 (incluidos **63 000 millones EUR** para el límite máximo permanente de los recursos propios). Este importe parece constituir un amplio colchón de seguridad para la capacidad financiera de la UE para cubrir sus pasivos (derivados tanto de las operaciones fuera de NextGenerationEU como de NextGenerationEU) incluso en caso de perturbaciones económicas profundas, un posible cambio legislativo que provoque un mayor gasto y la posible aparición de nuevos pasivos contingentes.

Los resultados detallados del escenario de referencia y del análisis de sensibilidad figuran en el anexo del presente informe.

Gráfico 3: límite máximo de los recursos propios y necesidades de recursos propios en un escenario de referencia y un análisis combinado de sensibilidad



6. Conclusiones

A finales de 2021, el presupuesto de la UE incluía pasivos contingentes de aproximadamente 163 000 millones EUR relacionados con préstamos concedidos a Estados miembros y terceros países, así como más de 60 000 millones EUR en relación con las garantías concedidas en el marco del FEIE, el FEDS, el FEDS+ y el MPE.

Los riesgos de que estos préstamos no sean reembolsados por los países beneficiarios o de que se ejecuten garantías se gestionan cuidadosamente mediante un marco global de gestión de riesgos que incluye, para determinadas categorías de pasivos contingentes, la asignación de recursos presupuestarios para cubrir posibles pérdidas con un nivel de confianza lo suficientemente conservador.

Teniendo en cuenta las diversas salvaguardias previstas en el marco de la UE para el seguimiento y la gestión de los riesgos asociados con los pasivos contingentes con y sin dotación y la evaluación de la sostenibilidad presentada en el presente informe, pueden extraerse varias conclusiones.

- Los riesgos derivados de los instrumentos con dotación (es decir, las garantías presupuestarias y la ayuda financiera a terceros países) se gestionan cuidadosamente y cuentan con provisiones adecuadas. Esta evaluación tiene en cuenta la acumulación de posiciones de riesgo en el pasado; datos sobre impagos pasados y pérdidas esperadas; las medidas adoptadas para garantizar que las pérdidas no superen los niveles de tolerancia predefinidos; y las provisiones presupuestarias disponibles para cubrir las pérdidas esperadas.
- La capacidad financiera de la UE con arreglo al marco jurídico vigente (es decir, la Decisión sobre los recursos propios y el Reglamento del MFP) es suficiente para hacer frente a la materialización de las pérdidas que puedan surgir en relación con los préstamos sin dotación desde ahora y hasta finales de 2027. Por término medio durante el período 2023-2027, se dispone de **187 000 millones EUR anuales (es decir, el 1,05 % de la RNB de la UE)** dentro del límite máximo de los recursos propios (incluido el 0,47 % de la RNB de la UE dentro del límite máximo permanente) para atender las peticiones de ingresos extraordinarias destinadas a financiar gastos imprevistos o para hacer frente a cualquier pasivo contingente existente o posible que pueda materializarse.
- El margen de maniobra es adecuado incluso en el escenario extremadamente negativo en el que los ingresos del presupuesto, los gastos y el crecimiento económico se vieran afectados por varios efectos negativos. Un importe medio de **164 000 millones EUR anuales (es decir, alrededor del 0,94 % de la RNB de la UE)** seguiría estando disponible dentro del límite máximo de los recursos propios (incluido el 0,37 % de la RNB de la UE dentro del límite máximo permanente) para garantizar la solidez del sistema financiero de la UE y su calificación crediticia, lo que proporciona un colchón de seguridad frente a nuevas perturbaciones económicas negativas, nuevas iniciativas de gasto y pasivos contingentes.

Anexo: Sostenibilidad y margen de maniobra dentro del límite máximo de los recursos propios (en miles de millones EUR, a precio corriente)

		2023	2024	2025	2026	2027
Escenario de referencia						
Límite máximo de los recursos propios (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Margen de maniobra	<i>a-b-c</i>	172,66	191,64	184,97	192,12	195,07
Simulación de crisis						
1) Análisis de sensibilidad de la economía						
Límite máximo de los recursos propios (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	323,68	338,66	353,48	368,18	382,47
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Margen de maniobra	<i>a-b-c</i>	169,49	188,30	181,48	188,49	191,29
2) Análisis de sensibilidad de los ingresos						
Límite máximo de los recursos propios (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Recursos propios extraordinarios para cubrir deudas a corto plazo no relativas a NextGenerationEU*	<i>d1</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Recursos propios extraordinarios para cubrir deudas a corto plazo relativas a NextGenerationEU (reembolsos de préstamos de NextGenerationEU)	<i>d2</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Margen de maniobra	<i>a-b-c-d1-d2</i>	168,38	188,28	181,67	187,44	191,46
3) Análisis de sensibilidad del gasto						
Límite máximo de los recursos propios (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	326,85	342,00	356,97	371,81	386,25
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Recursos propios adicionales (hasta el límite máximo del MFP y de los instrumentos especiales)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Recursos propios adicionales para NextGenerationEU (emisiones que vengzan, excluidas las deudas a corto plazo y los importes presupuestados)	<i>c*</i>	0,00	0,00	0,00	7,85	0,00
Margen de maniobra	<i>a-(b+b*+c+c*)</i>	165,46	173,86	171,05	167,38	179,96
4) Perturbación negativa y desfavorable combinadas						
Límite máximo de los recursos propios (1,4 % + 0,6 % RNB)	<i>a</i>	323,68	338,66	353,48	368,18	382,47
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,15	148,28	169,32	175,94	186,19
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	<i>c</i>	1,04	2,08	2,68	3,75	4,99
Recursos propios adicionales (hasta el límite máximo del MFP y de los instrumentos especiales)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Recursos propios adicionales para NextGenerationEU (emisiones que vengzan, excluidas las deudas a corto plazo y los importes presupuestados)	<i>c*</i>	0,00	0,00	0,00	7,85	0,00
Recursos propios extraordinarios para cubrir deudas a corto plazo no relativas a NextGenerationEU*	<i>d1</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Recursos propios extraordinarios para cubrir deudas a corto plazo relativas a NextGenerationEU	<i>d2</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03

Margen de maniobra	$a-(b+b^*)-(c+c^*)-d1-d2$	158,00	167,16	164,26	159,06	172,56
--------------------	---------------------------	--------	--------	--------	--------	--------

De los cuales — límite máximo permanente de los recursos propios		2023	2024	2025	2026	2027
Escenario de referencia						
Límite máximo de los recursos propios 1,4 % RNB	<i>a</i>	228,8 0	239,4 0	249,8 8	260,2 7	270,3 8
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Margen de maniobra	<i>a y b</i>	75,64	91,12	80,56	84,33	84,18
Simulación de crisis						
1) Análisis de sensibilidad de la economía						
Límite máximo de los recursos propios 1,4 % RNB	<i>a</i>	226,5 7	237,0 6	247,4 4	257,7 3	267,7 3
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Margen de maniobra	<i>a y b</i>	73,42	88,78	78,12	81,78	81,54
2) Análisis de sensibilidad de los ingresos						
Límite máximo de los recursos propios 1,4 % RNB	<i>a</i>	228,8 0	239,4 0	249,8 8	260,2 7	270,3 8
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Recursos propios extraordinarios para cubrir deudas a corto plazo*	<i>c</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Margen de maniobra	<i>a-b-c</i>	71,39	87,78	77,29	79,68	80,60
3) Análisis de sensibilidad del gasto						
Límite máximo de los recursos propios 1,4 % RNB	<i>a</i>	228,8 0	239,4 0	249,8 8	260,2 7	270,3 8
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Recursos propios adicionales (hasta el límite máximo del MFP y de los instrumentos especiales)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Margen de maniobra	<i>a-(b+b*)</i>	68,44	73,34	66,64	67,44	69,07
4) Perturbación negativa y desfavorable combinadas						
Límite máximo de los recursos propios 1,4 % RNB	<i>a</i>	226,5 7	237,0 6	247,4 4	257,7 3	267,7 3
Recursos propios para financiar el presupuesto (escenario de referencia)	<i>b</i>	153,1 5	148,2 8	169,3 2	175,9 4	186,1 9
Recursos propios adicionales (hasta el límite máximo del MFP y de los instrumentos especiales)**	<i>b*</i>	7,21	17,78	13,92	16,89	15,12
Recursos propios extraordinarios para cubrir deudas a corto plazo*	<i>c</i>	4,25	3,33	3,27	4,65	3,58
Margen de maniobra	<i>a-(b+b*)-c</i>	61,96	67,67	60,93	60,24	62,84

* La evaluación de riesgos asociada con el instrumento SURE tiene en cuenta la contragarantía específica proporcionada por todos los Estados miembros del 25 % del importe máximo de la ayuda financiera. En la práctica, todos los pagos anuales relativos a los préstamos SURE pueden excluirse del riesgo anual durante los ejercicios del período examinado, ya que las cantidades debidas están plenamente cubiertas por las garantías de los Estados miembros.

** Se espera que los gastos alcancen el máximo valor teóricamente posible con respecto a: 1) el límite máximo de pagos del MFP en el período 2023-2027⁴⁴, 2) los ajustes futuros hasta el límite máximo posible en un solo año⁴⁵ y 3) los límites máximos anuales de los instrumentos especiales temáticos (el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia, la Reserva de Adaptación al Brexit) y del Instrumento de Flexibilidad.

⁴⁴ Según lo establecido en el ajuste técnico más reciente del MFP [COM(2022) 266 final de 7.6.2022].

⁴⁵ En relación con el mecanismo previsto en el artículo 5 y el artículo 11, apartado 1, letra b), del Reglamento del MFP (hasta los límites máximos establecidos en el artículo 11, apartado 3, del mismo Reglamento y considerando únicamente los posibles ajustes al alza).