



Bruselas, 9.11.2022
COM(2022) 596 final

2022/0370 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 en lo que respecta al establecimiento de una estrategia de financiación diversificada como método general de empréstito

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La Comisión lleva varias décadas realizando operaciones de empréstito y de préstamo para proporcionar asistencia financiera en forma de préstamos a países beneficiarios. Las operaciones de empréstito y de préstamo están garantizadas por el presupuesto de la Unión y entran en el ámbito de aplicación más amplio de la ejecución presupuestaria. Las normas generales para tales operaciones se establecen en el artículo 220 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046¹ (en lo sucesivo, «Reglamento Financiero»), que dispone que la Comisión podrá estar facultada, en el acto de base pertinente, para tomar prestados fondos en nombre de la Unión o de Euratom y prestar a su vez los importes correspondientes a los Estados miembros o terceros países beneficiarios en las condiciones aplicables a los empréstitos. Hay una correspondencia exacta (uno a uno) de los flujos de efectivo entre los empréstitos contraídos y los préstamos. Esto significa que las operaciones de mercado se basan en las necesidades de desembolso, lo que limita la posibilidad de planificar varias operaciones de empréstito de manera coherente con las mejores oportunidades de mercado y de estructurar los vencimientos para lograr los mejores costes.

Las necesidades de financiación de Ucrania requieren la movilización y el desembolso con un uso eficiente de los recursos y de una manera flexible y correcta desde el punto de vista financiero, que integre todas las necesidades de financiación, incluidas las relativas a NextGenerationEU. Es sumamente importante que esta financiación se organice con arreglo a un método de financiación único, a fin de que puedan satisfacerse simultáneamente diferentes necesidades políticas. A tal fin, es necesario modificar el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 para establecer la estrategia de financiación diversificada que se aplica actualmente a los empréstitos en virtud de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053² como método de referencia para la ejecución de las operaciones de empréstito. Esta estrategia ha permitido movilizar con éxito fondos para ayudas no reembolsables y préstamos en virtud del Reglamento (UE) 2021/241³ y otras políticas de la UE en 2022.

Esto permitirá a la Comisión financiar la ayuda a Ucrania en virtud del propuesto Reglamento por el que se establece un instrumento de apoyo a Ucrania⁴ con un uso eficiente de los recursos y de manera flexible y correcta desde el punto de vista financiero, a fin de garantizar la financiación paralela de todos los programas de la Unión basados en empréstitos. La ampliación del ámbito de aplicación de la estrategia de financiación diversificada va más allá de las necesidades de financiación de Ucrania y estaría disponible para cualquier programa

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 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 la que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

³ 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).

⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento de apoyo a Ucrania (ayuda macrofinanciera +), COM (2022) 597.

futuro. Permitirá a la Comisión utilizar la infraestructura, lo que hará posible una planificación integrada de la financiación y de su comunicación a los mercados.

En ausencia de este método de financiación único, la Comisión tendría que seguir financiando los distintos programas de asistencia financiera por separado. Esto generaría costes y complejidad, ya que los diferentes programas de asistencia financiera competirían por un número limitado de oportunidades de financiación. Fragmentaría la oferta de deuda de la Unión y reduciría la liquidez y el interés de los inversores en los distintos programas. La financiación de toda la asistencia financiera a través de un método de financiación único aumentaría, por tanto, la liquidez de los bonos de la Unión, su atractivo y su rentabilidad.

La estrategia de financiación diversificada es un método de financiación a través del cual las operaciones de financiación se organizan de manera coherente con los límites de pasivo financiero autorizados en los actos de base para alcanzar los objetivos de actuación. La aplicación de una estrategia de financiación diversificada no modifica los pasivos financieros derivados de los empréstitos. Proporciona a la Comisión una mayor flexibilidad en la manera en que la Unión moviliza recursos mediante la emisión de bonos.

El recurso a una estrategia de financiación diversificada como método de financiación único permitirá a la Comisión desvincular el calendario y el vencimiento de las operaciones de financiación específicas de los desembolsos a los beneficiarios. Un fondo común de liquidez financiado mediante la emisión de financiación a corto plazo (títulos de deuda a corto plazo de la UE) permite a la Comisión organizar los pagos con arreglo a un calendario regular y acordado, independientemente del momento exacto de la emisión de bonos a largo plazo. Esto permite efectuar pagos a los beneficiarios independientemente de las condiciones del mercado imperantes en el momento del desembolso y evita tener que obtener importes fijos en condiciones volátiles o adversas. A lo largo del período de vigencia del programa de asistencia financiera, los pasivos netos generados se corresponden en su totalidad con activos compensatorios (importes pendientes de reembolso en el marco de préstamos a medida que estos venzan⁵). Sobre esta base, se respetan los principios de neutralidad presupuestaria y de equilibrio presupuestario establecidos en el artículo 310, apartado 1, del TFUE. Los costes son soportados íntegramente por los beneficiarios sobre la base de una metodología única de asignación de costes que garantiza una asignación transparente y proporcional de los costes. Las obligaciones de reembolso deben recaer en los beneficiarios de la asistencia financiera, de conformidad con el artículo 220, apartado 5, letra e), del Reglamento Financiero.

El fondo común de liquidez debe mantenerse en niveles que permitan a la Comisión hacer frente a todas las salidas previstas a corto plazo, sobre la base de una sólida capacidad de previsión de liquidez. La existencia de un colchón de liquidez amplio y bien provisto, capaz de gestionar desembolsos durante largos períodos, permite que la estrategia de financiación diversificada funcione sin necesidad de otras soluciones para hacer frente a los déficits temporales de efectivo.

Para favorecer el éxito de la aplicación de la estrategia de financiación diversificada, la Comisión debe garantizar, en la medida de lo posible, una presencia continua en el mercado y, a tal fin, llevar a cabo todas las operaciones necesarias para lograr los mejores costes de financiación posibles y facilitar las operaciones con títulos de deuda de la Unión y de

⁵ O mediante reembolsos con cargo al presupuesto de la Unión para los ingresos afectados externos en el marco de NextGenerationEU.

Euratom. Esto último es crucial para apoyar la participación activa de la gama más variada posible de inversores en los mercados de instrumentos de deuda de la Unión.

La aplicación de la estrategia de financiación diversificada requiere que todos los programas de empréstitos y préstamos que se basen en ella observen un único conjunto de normas. El Reglamento Financiero, en su función de código normativo único para la ejecución del presupuesto de la UE, debe servir de base para dichas normas.

Tras la entrada en vigor de la presente modificación del Reglamento Financiero, la Comisión adoptará y aplicará un marco de gobernanza, unos procedimientos de gestión de riesgos y una metodología de asignación de costes más amplios.

Estas nuevas normas del Reglamento Financiero solo deben aplicarse a las nuevas asistencias financieras a terceros países cuyos actos de base entren en vigor a partir de la fecha de entrada en vigor de estas modificaciones del Reglamento Financiero y de la modificación paralela del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093.

La Comisión propuso una refundición del Reglamento Financiero⁶ que está siendo examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo. La presente propuesta autónoma debe adoptarse con carácter de urgencia y los cambios deben ser introducidos en la refundición pendiente durante el proceso legislativo.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La estrategia de financiación diversificada se ha introducido para los empréstitos de NextGenerationEU y ha demostrado su éxito hasta la fecha en dicho contexto.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La estrategia de financiación diversificada permitirá un uso eficaz de la capacidad de endeudamiento en favor de las políticas de la Unión, que podrán hacer uso de las operaciones de empréstito y préstamo.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La propuesta se basa en el artículo 322, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

La adopción de normas financieras generales de la UE es competencia exclusiva de la UE.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta introduce los cambios necesarios para llevar a cabo la estrategia de financiación diversificada como método único de empréstito y no va más allá de ese objetivo. Este método de financiación único es indispensable para que la Unión pueda colocar en el mercado emisiones que puedan satisfacer las crecientes necesidades de financiación de todos los programas respectivos. Por el contrario, continuar con la financiación basada en los desembolsos daría lugar a unos costes y una complejidad más elevados y pondría en peligro el

⁶ COM/2022/223 final, de 16 de mayo de 2022.

éxito de la financiación de diversos programas de la Unión en condiciones ventajosas desde el punto de vista de los costes. La propuesta no incluye normas que no sean necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Consultas con las partes interesadas**

No se ha llevado a cabo ninguna consulta con las partes interesadas para esta modificación limitada.

Los inversores y los mercados de capitales valoran la regularidad y previsibilidad de las operaciones de empréstito de la Unión. Esto ha sido posible gracias a la estrategia de financiación diversificada.

La experiencia ha demostrado que una estrategia de financiación diversificada permite a la UE atraer más eficazmente a los inversores y emitir deuda de manera más eficiente que manteniendo un enfoque fragmentado en materia de empréstitos y préstamos, en virtud del cual hay una correspondencia exacta (uno a uno) de los flujos de efectivo entre los empréstitos contraídos y los préstamos, que es lo que se requiere actualmente para la prestación de asistencia financiera de conformidad con el artículo 220, apartado 7, del Reglamento Financiero. Los miembros de la red de operadores primarios también hicieron hincapié en la importancia de una presencia regular en el mercado.

- **Evaluación de impacto**

En consonancia con la declaración de la Comisión sobre futuras revisiones del Reglamento Financiero⁷, no es necesaria una evaluación de impacto. El Reglamento Financiero establece las normas generales y el conjunto de instrumentos para la ejecución de los programas de gasto de la Unión. Para dar cabida al nuevo instrumento de apoyo financiero a Ucrania, se requieren modificaciones técnicas específicas del Reglamento Financiero. Estas modificaciones específicas no implican opciones de actuación viables para la Comisión y, por lo tanto, no es necesaria una evaluación de impacto. No existen impactos económicos, medioambientales o sociales directos derivados de las revisiones de la legislación, que cabría efectivamente analizar en una evaluación de impacto.

Adecuación regulatoria y simplificación

Si bien esta modificación del Reglamento Financiero no entra en el ámbito del Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT), contribuye al programa «Legislar mejor». La presente propuesta responde a la necesidad de mejorar las disposiciones relativas a la financiación de la asistencia financiera y de generalizar la posibilidad de utilizar una estrategia de financiación diversificada. El enfoque propuesto está plenamente en consonancia con el marco para la mejora de la legislación y con los esfuerzos de simplificación.

Derechos fundamentales

⁷ 2018/C 267 I/01.

La propuesta es plenamente conforme con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene repercusiones directas en el nivel de créditos del presupuesto de la Unión. Las obligaciones de reembolso recaerán en los beneficiarios de la asistencia financiera, de conformidad con el artículo 220, apartado 5, letra e), del Reglamento Financiero y en consonancia con los principios presupuestarios de buena gestión financiera y de equilibrio. Los costes de endeudamiento son soportados íntegramente por los beneficiarios sobre la base de una metodología única de asignación de costes que garantiza una asignación transparente y equitativa de estos.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Se aplican las obligaciones de seguimiento y notificación que impone el Reglamento Financiero.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El artículo 1, apartado 1, suprime los apartados 2 y 7 del artículo 220 del Reglamento Financiero para adaptarlos a los métodos de empréstito previstos en la estrategia de financiación diversificada.

El artículo 1, apartado 2, introduce un nuevo artículo 220 *bis* en el Reglamento Financiero para establecer la estrategia de financiación diversificada como método de financiación único.

El artículo 2 establece la entrada en vigor y la norma transitoria según la cual las modificaciones solo se aplicarán a las asistencias financieras cuyos actos de base entren en vigor después del 9 de noviembre de 2022.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 en lo que respecta al establecimiento de una estrategia de financiación diversificada como método general de empréstito

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 322, apartado 1,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en particular su artículo 106 *bis*,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Tribunal de Cuentas⁸,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 220 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo (el «Reglamento Financiero») establece actualmente que la Comisión tomará prestados fondos en nombre de la Unión o Euratom y prestará a su vez los importes correspondientes a los Estados miembros o terceros países beneficiarios en las condiciones aplicables a los empréstitos. A este respecto, hay una correspondencia exacta (uno a uno) de los flujos de efectivo entre los empréstitos contraídos y los préstamos. Esto significa que la Unión debe llevar a cabo operaciones de mercado basadas en las necesidades de desembolso para cada préstamo específico, lo que limita la posibilidad de planificar de manera coherente diversas operaciones de empréstito y estructurar los vencimientos para lograr los mejores costes.
- (2) La financiación de cada programa de asistencia financiera mediante su propio método de financiación genera costes y complejidad, ya que los distintos programas de asistencia financiera compiten por un número limitado de oportunidades de financiación. Fragmenta la oferta de títulos de deuda de la Unión y reduce la liquidez y el interés de los inversores en los distintos programas, a pesar de que todos los títulos de deuda de la Unión tienen la misma elevada solvencia. La asistencia financiera debe organizarse con arreglo a un método de financiación único que mejore la liquidez de los bonos de la Unión y el atractivo y la rentabilidad de las emisiones de la Unión.
- (3) Esto se pone especialmente de relieve en el contexto actual de la asistencia financiera a Ucrania, dadas sus necesidades financieras urgentes. La experiencia reciente relativa a las necesidades de financiación de Ucrania ha puesto de manifiesto las desventajas

⁸ DO C [...] de [...], p. [...].

de un enfoque fragmentado para la organización de la deuda de la Unión. Para afirmar la posición de la Unión como emisor de deuda denominada en euros, es de suma importancia organizar todas las nuevas emisiones mediante un único método de financiación.

- (4) La estrategia de financiación diversificada ha permitido movilizar con éxito fondos para subvenciones y préstamos en virtud del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo⁹ y una serie de programas de la Unión contemplados en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) 2020/2094¹⁰. Habida cuenta de la complejidad prevista de las operaciones necesarias para satisfacer las necesidades financieras urgentes de Ucrania, y para anticipar posibles futuras operaciones de empréstito y préstamo, conviene establecer una estrategia de financiación diversificada como método de financiación único para la ejecución de las operaciones de empréstito.
- (5) El modelo de este método de financiación único y la mayoría de los elementos de la infraestructura necesaria para su aplicación ya se han establecido en forma de estrategia de financiación diversificada en virtud de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053¹¹ para financiar medidas con arreglo al Reglamento (UE) 2020/2094. El uso de esta estrategia debe permitir una ejecución flexible del programa de financiación, respetando plenamente los principios de neutralidad presupuestaria y de equilibrio presupuestario establecidos en el artículo 310, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). Los costes deben ser soportados íntegramente por los beneficiarios sobre la base de una metodología única de asignación de costes que garantice una asignación transparente y proporcional de estos. Las obligaciones de reembolso deben recaer en los beneficiarios de la asistencia financiera, de conformidad con el artículo 220, apartado 5, letra e), del Reglamento Financiero.
- (6) La aplicación de la estrategia de financiación diversificada requiere que todos los programas de empréstitos y préstamos que se basen en ella observen un único conjunto de normas. En consecuencia, dichas normas deben añadirse a las normas financieras horizontales del Reglamento Financiero, adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base del artículo 322 del TFUE.
- (7) Una estrategia de financiación diversificada debe dotar a la Comisión de una mayor flexibilidad en cuanto al calendario y al vencimiento de las distintas operaciones de financiación y permitir desembolsos regulares y constantes a diferentes países beneficiarios. La estrategia debe basarse en la puesta en común de instrumentos de financiación. Esto dará a la Comisión flexibilidad para organizar los pagos a los beneficiarios independientemente de las condiciones del mercado en el momento del desembolso, y evitará en la medida de lo posible que la Comisión tenga que obtener importes fijos en condiciones volátiles o adversas.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

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 la que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

- (8) Esto requiere la creación de un fondo de liquidez común. Esta función centralizada de liquidez hará que la capacidad de financiación de la Unión sea más resiliente y capaz de resistir desajustes temporales entre todas las entradas y salidas, sobre la base de una sólida capacidad de previsión de la liquidez.
- (9) La Comisión debe llevar a cabo todas las operaciones necesarias para lograr una presencia continua en el mercado, lograr los mejores costes de financiación posibles y facilitar las operaciones con títulos de deuda de la Unión y de Euratom.
- (10) Al ampliar la estrategia de financiación diversificada a una gama más amplia de programas, conviene, por tanto, que la Comisión establezca las disposiciones necesarias para su aplicación. Esas disposiciones deben incluir un marco de gobernanza, unos procedimientos de gestión de riesgos y una metodología de asignación de costes que deben respetar el artículo 220, apartado 5, letra e), del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046. A fin de asegurar la transparencia, la Comisión debe informar periódica y exhaustivamente al Parlamento Europeo y al Consejo de todos los aspectos de su estrategia de emisión y de gestión de la deuda.
- (11) En aras de la seguridad jurídica y de la claridad con respecto a la asistencia financiera ya concedida y a la asistencia financiera en virtud del Reglamento por el que se establece un instrumento de apoyo a Ucrania¹², propuesto simultáneamente, el presente Reglamento solo debe aplicarse a la nueva asistencia financiera cuyos actos de base entren en vigor a partir del 9 de noviembre de 2022.
- (12) Teniendo en cuenta la urgencia que conllevan las circunstancias excepcionales causadas por la guerra de agresión no provocada e injustificada de Rusia, conviene aplicar la excepción al plazo de ocho semanas previstos en el artículo 4 del Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- (13) Dada la situación en Ucrania, el presente Reglamento debe entrar en vigor con carácter de urgencia el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- (14) Procede, por tanto, modificar las disposiciones respectivas del Reglamento Financiero.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 se modifica como sigue:

- 1) En el artículo 220, se suprimen los apartados 2 y 7.
- 2) Después del artículo 220, se inserta el artículo 220 *bis* siguiente:

«Artículo 220 bis

Estrategia de financiación diversificada

1. Salvo en casos debidamente justificados, la Comisión aplicará una estrategia de financiación diversificada que incluya las operaciones de empréstito y de gestión de la deuda para financiar los programas de asistencia financiera y los empréstitos autorizados en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Decisión (UE,

¹² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento de apoyo a Ucrania (ayuda macrofinanciera +), COM(2022) 597.

Euratom) 2020/2053. La estrategia de financiación diversificada se aplicará mediante todas las operaciones necesarias destinadas a lograr una presencia regular en el mercado de capitales, se basará en la puesta en común de instrumentos de financiación y hará uso de un fondo de liquidez común.

2. La Comisión establecerá las disposiciones necesarias para la aplicación de la estrategia de financiación diversificada. La Comisión informará periódica y exhaustivamente al Parlamento Europeo y al Consejo de todos los aspectos de su estrategia de emisión y de gestión de la deuda.».

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Se aplicará a los programas de asistencia financiera cuyos actos de base entren en vigor a partir del 9 de noviembre de 2022.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
La Presidenta

Por el Consejo
El Presidente