



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

ES

Dictamen 07/2022

(Con arreglo al artículo 322, apartado 1, del TFUE)

sobre la 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
[2022/0370(COD)]

Índice

| | Apartados |
|---|-----------|
| Introducción | 01-05 |
| Observaciones generales | 06-09 |
| Observaciones específicas | 10-17 |
| Comentarios relacionados con la revisión propuesta del Reglamento Financiero | 11-14 |
| Redacción del nuevo artículo 220 <i>bis</i> | 11-12 |
| Acciones importantes que debe ejecutar la Comisión | 13-14 |
| Comentarios relacionados con las otras propuestas del paquete | 15-17 |
| Transferencia potencial de los riesgos a los futuros presupuestos | 15-17 |
| Observaciones finales | 18 |

Introducción

01 El 9 de noviembre de 2022, la Comisión publicó su [propuesta](#) de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 (el «Reglamento Financiero») en lo que respecta al establecimiento de una estrategia de financiación diversificada como método general de empréstito, como parte de un paquete de tres propuestas legislativas. Conforme a la base jurídica de la propuesta de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria¹. El Consejo y el Parlamento Europeo nos escribieron para solicitar nuestra opinión el 10 de noviembre de 2022 y el 11 de noviembre de 2022, respectivamente. El presente Dictamen cumple la formalidad de consulta.

02 En paralelo a su propuesta de modificación del Reglamento Financiero, la Comisión [propone](#) movilizar hasta 18 000 millones de euros en préstamos para satisfacer las necesidades financieras urgentes de Ucrania con vencimientos de hasta 35 años y reembolso del préstamo «principal» (es decir, el importe original de dinero prestado sin los costes por intereses) no antes de diez años después desde la fecha actual (como se establece en su nuevo instrumento propuesto, ayuda macrofinanciera +). La Comisión también [propone](#) que estos préstamos se garanticen por el margen de maniobra presupuestario de la UE en vez de constituir una dotación específica. Abordamos estas dos propuestas del paquete legislativo en el presente dictamen cuando lo consideramos apropiado.

03 La Comisión justifica la modificación del Reglamento Financiero por la necesidad 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. Asimismo, 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 en relación con Estados miembros y terceros países, la Comisión considera que conviene establecer una estrategia de financiación diversificada como método de financiación único para la ejecución de las operaciones de empréstito.

04 Actualmente la Comisión toma prestados fondos en nombre de la UE o Euratom y presta a su vez los importes correspondientes a los Estados miembros o terceros países beneficiarios en las condiciones aplicables a los empréstitos. El Reglamento Financiero exige que haya una correspondencia exacta (uno a uno) de los flujos de

¹ Artículo 322, apartado 1, letra a), del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

efectivo entre los empréstitos contraídos y los préstamos. Esto significa que la UE debe llevar a cabo operaciones de mercado basadas en las necesidades de desembolso para cada préstamo específico. La Comisión considera que 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. Esto se pone especialmente de relieve en el contexto actual de la asistencia financiera a Ucrania, dadas sus necesidades financieras urgentes y la incertidumbre sobre sus necesidades financieras a largo plazo.

05 La estrategia de financiación diversificada se estableció a fin de movilizar fondos para subvenciones y préstamos en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), que comprende el [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia \(MRR\)](#) y [otros programas de la Unión](#). La propuesta de la Comisión aplicaría esa estrategia diversificada a todos los futuros empréstitos, excepto en casos debidamente justificados.

Observaciones generales

06 La propuesta de la Comisión presenta argumentos razonables para establecer una estrategia de financiación diversificada, aplicada actualmente para los empréstitos en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación, como método de referencia para la ejecución de todas las operaciones de empréstito. Las operaciones de empréstito del Instrumento Europeo de Recuperación no utilizan «[financiación cruzada](#)» tradicional, sino un enfoque similar al empleado por Estados soberanos, mediante el cual los importes tomados en préstamo pueden conservarse temporalmente en una cuenta bancaria. El uso de una estrategia de financiación diversificada permite a la Comisión utilizar también instrumentos de deuda a corto plazo (con un plazo de vencimiento inferior a un año), como las obligaciones o las líneas de crédito de la UE. Por tanto, el calendario del desembolso de préstamos o las necesidades del presupuesto de la UE no determinan íntegramente el tipo de instrumentos de empréstito, los plazos, el volumen y el vencimiento de las emisiones de deuda de la UE para financiar el programa del Instrumento Europeo de Recuperación. El enfoque ofrecería a la Comisión más margen de maniobra para elegir la mejor opción de empréstito disponible.

07 Nuestro [dictamen 06/2020](#) sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el MRR ya mencionaba que abandonar la financiación cruzada podría tener beneficios pero también conlleva un riesgo de tipo de interés, que se produce cuando el coste del endeudamiento cambia entre el endeudamiento y el desembolso. Una estrategia de financiación diversificada requiere el desarrollo de una normativa y un marco de gobernanza apropiados.

08 La Comisión utilizó el procedimiento acelerado excepcional en virtud del artículo 4 del [Protocolo n.º 1](#) debido a la urgente necesidad de proporcionar ayuda a Ucrania. Llamamos la atención sobre el hecho de que la estrategia de financiación diversificada es una medida a largo plazo propuesta para todas las futuras operaciones de empréstito, que probablemente afecte a importes mucho más elevados que el apoyo de la ayuda macrofinanciera + para Ucrania. Aunque el uso de una estrategia de financiación diversificada es el método estándar para deudores soberanos, las autoridades legislativas disponen de un tiempo y análisis de apoyo limitados para plantearse este cambio a largo plazo.

09 En nuestro [Informe Anual relativo al ejercicio 2021](#), publicado en octubre de 2022, señalamos que la guerra en Ucrania aumentaba los riesgos para el presupuesto de la UE, con un mayor riesgo de que se generen pasivos contingentes para el presupuesto de la Unión.

Observaciones específicas

10 En los siguientes apartados, llamamos la atención sobre cuestiones concretas del paquete de propuestas de la Comisión.

Comentarios relacionados con la revisión propuesta del Reglamento Financiero

Redacción del nuevo artículo 220 *bis*

11 La lectura de la primera frase del artículo 220 *bis*, apartado 1, puede llevar a la conclusión de que la Comisión propone introducir una excepción (en casos debidamente justificados) con respecto a la aplicación de la [estrategia de financiación diversificada](#) para el programa del Instrumento Europeo de Recuperación, al que se hace referencia en el artículo 5, apartado 1, de la [Decisión 2020/2053](#) sobre el sistema de recursos propios, lo que no sería posible con arreglo a la legislación vigente. Además, se puede interpretar en el sentido de que se refiere únicamente a operaciones de empréstito del Instrumento Europeo de Recuperación autorizadas por la Decisión 2020/2053. Ya que esa no es la intención de la Comisión, debería modificarse la redacción.

12 El artículo 220 *bis*, apartado 2, hace referencia en la segunda frase a la «emisión y gestión de la deuda», mientras que el artículo 220 *bis*, apartado 1, hace referencia a «las operaciones de empréstito y de gestión de la deuda». El término «emisión» se emplea en relación con valores (bonos y obligaciones) y no se refiere a las operaciones de empréstito realizadas en el mercado monetario que también forman parte de la estrategia de financiación diversificada. Debería modificarse la redacción del apartado 2 del artículo 220 *bis* para incluir todos los instrumentos empleados con arreglo a la estrategia de financiación diversificada en la información al Parlamento Europeo y al Consejo.

Acciones importantes que debe ejecutar la Comisión

13 El considerando 8 insta a la Comisión a adoptar medidas importantes para crear un fondo de liquidez común. El considerando 10 insta al establecimiento de las disposiciones necesarias en relación con la estrategia de financiación diversificada, en particular, un marco de gobernanza, unos procedimientos de gestión de riesgos y una metodología de asignación de costes, así como la información periódica y exhaustiva al

Parlamento Europeo y al Consejo de todos los aspectos de su estrategia de emisión y de gestión de la deuda. En la propia legislación revisada no se especifican los detalles de esas importantes medidas. Para gestionar eficazmente la nueva estrategia de financiación se requeriría una buena gestión de la tesorería y medidas adicionales por parte de la Comisión. El Tribunal está llevando a cabo actualmente una auditoría de la gestión de la deuda del Instrumento Europeo de Recuperación por parte de la Comisión.

14 El artículo 1 de la propuesta de la Comisión eliminaría, entre otros, el apartado 2 del artículo 220 del Reglamento Financiero, según el cual los empréstitos y préstamos no afectarán a la Unión en relación con la transformación de los plazos de vencimiento ni la expondrán a ningún riesgo asociado a los tipos de interés, ni a ningún otro tipo de riesgo comercial. La propuesta no describe con claridad las medidas de mitigación del riesgo que podrían reemplazar a esta disposición.

Comentarios relacionados con las otras propuestas del paquete

Transferencia potencial de los riesgos a los futuros presupuestos

15 Hasta ahora, los activos pertinentes se han reservado como provisión para cumplir cualquier ejecución relacionada con la garantía de los préstamos de la ayuda macrofinanciera. A fin de constituir provisiones para préstamos anteriores a Ucrania, el presupuesto de la UE ha utilizado créditos de pago y compromisos anuales. Esto significa que parte del riesgo ya ha sido asumido por el presupuesto actual o por presupuestos anteriores. En paralelo a su propuesta para modificar el Reglamento Financiero, la Comisión **propone** cambiar este enfoque para que los préstamos de la ayuda macrofinanciera + a Ucrania dejen de constituir una dotación específica y pasen a estar garantizados por el «margen de maniobra presupuestario» de la UE.

16 El «margen de maniobra presupuestario» es la diferencia entre el límite máximo de los recursos propios y los recursos propios necesarios para financiar el presupuesto de la Unión. Representa la capacidad financiera de la UE para cubrir salidas adicionales relacionadas con la materialización de pasivos contingentes derivados de la asistencia financiera a Estados miembros de la UE para los que no se creó la provisión.

17 La propuesta de la Comisión significaría que los riesgos relacionados de posibles impagos se transferirían al futuro, lo que podría ejercer presión sobre futuros presupuestos y necesidades de pago. El margen de maniobra también cubriría el riesgo de incumplimiento de la obligación de reembolso de préstamos de la ayuda macrofinanciera + a Ucrania. Actualmente, no existe ningún plan para aumentar el volumen del margen de maniobra en consecuencia.

Observaciones finales

18 La propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento Financiero se presenta en paralelo a un paquete de propuestas por las que se movilizan hasta 18 000 millones de euros en préstamos para apoyar a Ucrania. Consideramos que la Comisión presenta argumentos razonables para establecer el uso de una estrategia de financiación diversificada como método de referencia para la ejecución de futuras operaciones de empréstito. Aunque el presente dictamen se centra en la propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento Financiero, destacamos que financiar préstamos, garantías o gastos de la UE mediante empréstitos supone transferir la responsabilidad del reembolso a futuros presupuestos y que conceder préstamos a Ucrania puede implicar riesgos relativamente altos para el presupuesto de la UE.

El presente dictamen ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 22 de noviembre de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas



Tony Murphy
Presidente