

Pasivos financieros contingentes de la UE

Resumen

Los pasivos contingentes para el presupuesto de la UE han aumentado considerablemente en magnitud y complejidad, y seguirán aumentando en el marco del MFP 2021-2027. El presente documento hace un seguimiento de su evolución, explica los riesgos que podrían plantear para el presupuesto de la UE y analiza las prácticas de gestión de riesgos para abordarlos. Se prevé que el total de pasivos contingentes se duplique con creces de aquí a 2027, alcanzando los 612 000 millones EUR. Esto se deberá principalmente a los préstamos del MRR y, en menor medida, al apoyo financiero a Ucrania.

Por lo general, un pasivo contingente puede definirse como una obligación financiera cuyo volumen y ocurrencia dependen de sucesos futuros difíciles o imposibles de predecir. Dada su dependencia de acontecimientos específicos, es posible que los pagos debidos a la obligación financiera no se efectúen o no se requieran en absoluto. Dado que constituyen un riesgo de «sorpresas» presupuestarias indeseables con posibles implicaciones para la situación presupuestaria o incluso para la sostenibilidad presupuestaria, es necesario contabilizar y analizar los pasivos contingentes. Sin embargo, debido a su naturaleza sumamente incierta, los riesgos presupuestarios de tales pasivos son difíciles de evaluar.

Los pasivos contingentes de la UE han aumentado considerablemente en magnitud y complejidad y seguirán aumentando en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. El presente documento hace un seguimiento de su evolución, explica los riesgos que podrían plantear para el presupuesto de la UE y analiza las prácticas de gestión de riesgos para abordarlos.

A lo largo del presente estudio, se hace distinción entre tres tipos diferentes de pasivos contingentes de la UE: garantías presupuestarias, ayuda macrofinanciera a terceros países y ayuda financiera a los Estados miembros de la UE. Con garantías presupuestarias, la UE cubre las pérdidas de los socios ejecutantes derivadas de impagos por operaciones de financiación e inversión. La ayuda macrofinanciera es la ayuda financiera proporcionada por la Unión a terceros países (países que no son miembros de la Unión) en forma de préstamos autorizados por el acto jurídico pertinente. La ayuda financiera a los Estados miembros de la UE se presta principalmente en forma de préstamos en el marco del SURE y préstamos conforme al MRR, aunque anteriormente ha adoptado la forma de programas en el marco de Euratom o del MEEF, o de apoyo a la balanza de pagos.

A finales de 2021, el presupuesto de la UE incluía un total de 223 000 millones EUR de pasivos contingentes, con aproximadamente 163 000 millones EUR relacionados con préstamos concedidos a Estados miembros y terceros países y más de 60 000 millones EUR relacionados con garantías proporcionadas en el marco de programas como el FEIE, el FEDS, el FEDS+ y el MPE. Al final de 2022, los pasivos contingentes aumentaron hasta un total de 312 000 millones EUR, lo que representa un aumento del 40 % con respecto al total de pasivos contingentes en 2021. Las estimaciones preliminares realizadas por este estudio muestran que, en 2023, los pasivos contingentes siguieron aumentando hasta un total de 367 000 millones EUR. Hasta la pandemia de COVID-19, y para finales de 2020, las garantías presupuestarias y la asistencia financiera a los Estados miembros eran de una magnitud y una importancia similares. Sin embargo, con la aplicación del SURE y la introducción del MRR, la ayuda financiera a los Estados miembros aumentó considerablemente en 2021 y siguió creciendo a un ritmo significativo en 2022. En 2022,

la tasa de crecimiento de la ayuda financiera a terceros países también fue elevada, debido a la extensión de la ayuda macrofinanciera a Ucrania, así como a las garantías presupuestarias. En general, la ayuda financiera a los Estados miembros domina los pasivos contingentes en la UE y constituye entre el 55 % y el 70 % del importe total de los pasivos contingentes en 2020, 2021 y 2022. En los próximos años, se espera que este porcentaje siga aumentando.

A fin de atender a los riesgos futuros para el presupuesto de la UE, es importante agrupar los pasivos contingentes en dos categorías principales: los pasivos contingentes con dotación, por ejemplo, los derivados de garantías presupuestarias y de la asistencia financiera a terceros países, y los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra, por ejemplo, los derivados de la asistencia financiera a los Estados miembros. Estas dos categorías de pasivos contingentes tienen implicaciones diferentes para los tipos de riesgo que pueden implicar para las finanzas de la UE.

Los pasivos contingentes con dotación requieren que se reserve financiación específica como colchón de seguro en caso de pérdidas del pasivo en cuestión, es decir, en caso de impago. El fondo de provisión común, creado en 2018 y operativo desde 2021, actúa como principal línea de defensa contra la materialización de los riesgos de pasivos contingentes con dotación. El fondo almacena sus recursos en compartimentos separados correspondientes a cada uno de los instrumentos contribuyentes. A finales de 2023, el valor de mercado del fondo de provisión común ascendía a 18 800 millones EUR y, según la evaluación de la Comisión Europea, proporcionaba un colchón suficiente para los riesgos pendientes debidos a pasivos contingentes con dotación (Comisión Europea, 2024).

Sin embargo, los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra constituyen un riesgo más directo para las finanzas de la UE, ya que carecen de dotación. El margen de maniobra es la diferencia entre el importe máximo de recursos que la Comisión Europea puede solicitar que aporten los Estados miembros en un año determinado (límite máximo de los recursos propios) y la financiación que necesita la UE para cubrir los gastos previstos en el presupuesto en el mismo año en cuestión. Si el límite máximo es suficientemente elevado, esta garantía permitirá a la UE cubrir todas sus obligaciones financieras y los riesgos derivados de los pasivos contingentes que se produzcan en un año determinado. Los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra representan la mayoría del total de los pasivos contingentes y, en 2022, constituían alrededor del 62 % del total. Este tipo de pasivo contingente seguirá aumentando en los próximos años, debido principalmente a los préstamos del MRR y la asistencia financiera a Ucrania.

Las garantías presupuestarias son una fuente de exposición al riesgo para el presupuesto de la UE. Con el conjunto de los instrumentos de garantía presupuestaria, la UE cubre (total o parcialmente) las pérdidas de los socios ejecutantes derivadas de impagos procedentes de operaciones de financiación e inversión (deuda o capital). En la actualidad, las garantías más importantes incluyen el Fondo InvestEU, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), el mandato de préstamo exterior (MPE) y el FEDS+. Cada uno de estos sistemas de garantía se encuentra ahora en una fase diferente de su ciclo previsto y, aunque el FEIE ya ha concluido la suscripción de nuevas operaciones, los cinco regímenes tendrán garantías presupuestarias pendientes durante varios años.

La ayuda financiera de la UE a terceros países, excluidos los importes proporcionados a los países en desarrollo, se presta en forma de programas de ayuda macrofinanciera (AMF). Estos préstamos se financian a través de empréstitos de la UE, en cuyo caso la UE sigue siendo responsable frente a los inversores finales, incluidos los supuestos en los que los beneficiarios de la AMF dejen de pagar o no paguen a tiempo.

Además, los préstamos en el marco de Euratom tienen por objeto proporcionar financiación a los Estados miembros y a terceros países para inversiones en el sector nuclear. Sin embargo, estos préstamos ascendieron a tan solo 300 millones EUR en 2022.

La invasión rusa de Ucrania dio lugar a nuevos programas de ayuda macrofinanciera a Ucrania a lo largo de 2022, por lo que estos programas contribuyeron al aumento global de los pasivos contingentes relacionados con la AMF. Estos programas también dieron lugar a la ampliación de la

cobertura presupuestaria actualmente aplicable a los préstamos concedidos a los Estados miembros, a los préstamos de AMF+ a Ucrania para 2023 y 2024. En caso de impago, los importes necesarios se retirarían por encima de los límites máximos del MFP hasta el límite máximo de los recursos propios (del margen de maniobra). Esto allanó el camino para que los préstamos de AMF+ a Ucrania se concedieran de manera similar a como se concede ayuda financiera a los Estados miembros, por ejemplo, sin provisión. En 2022, dado que se desembolsaron nuevos préstamos de AMF por un importe de 7 500 millones EUR aproximadamente, debidos principalmente a la ayuda adicional comprometida para Ucrania, la AMF pendiente aumentó hasta los 15 000 millones EUR.

En la actualidad, la ayuda financiera a los Estados miembros obedece principalmente a la creación de los instrumentos temporales de apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Antes de la pandemia, esta ayuda financiera se prestaba principalmente con cargo al Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y, en mucha menor medida, los programas en el marco de Euratom o de apoyo a la balanza de pagos. Las exposiciones para estos tipos de pasivos contingentes no cuentan con provisión y están respaldadas por el margen de maniobra del presupuesto de la UE. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, es importante destacar que el programa AMF+ para Ucrania en 2023 y la asistencia financiera a Ucrania con cargo al instrumento para Ucrania también están respaldados por el margen de maniobra, aunque consistan en AMF a un tercer país.

Teniendo en cuenta las diferentes hipótesis, el presente estudio prevé que el escenario de referencia es que, de aquí a 2027, el total de los pasivos contingentes de la UE alcanzará los 612 000 millones EUR. Este total duplica prácticamente el importe actual de 311 900 millones EUR alcanzado al finalizar 2022. Este aumento se debe principalmente a los préstamos del MRR y la hipótesis de que los préstamos del MRR se desembolsarán en su totalidad, así como, en una medida más limitada, a los programas de apoyo a Ucrania y, en menor medida, a las garantías presupuestarias.

En general, dado el aumento del volumen de pasivos contingentes y dada la creciente variedad de exposiciones a pasivos contingentes, el marco general de gestión de riesgos parece fragmentado y podría organizarse mejor. Las normas internacionales de transparencia de la deuda incluyen la publicación oportuna y una comunicación clara de la información relativa a la evolución de los pasivos contingentes, que podría mejorarse con el mecanismo de información actual. Una inclusión más activa del Parlamento Europeo puede ser beneficiosa a la hora de analizar y, posiblemente, legitimar la emisión de pasivos contingentes. El funcionamiento del recién creado Comité de Dirección para Pasivos Contingentes adolece de falta de transparencia y de información de acceso público. El ejercicio de pruebas de resistencia sobre el margen de maniobra disponible puede perfeccionarse para incluir escenarios macroeconómicos más extremos similares a la perturbación provocada por la pandemia. Dada la concentración dominante de la exposición a Ucrania, el enfoque de la provisión de la AMF a terceros países podría requerir cambios. Esta provisión también se está fragmentando, ya que diferentes programas han adoptado tasas de provisión diferentes a pesar de pertenecer a la misma autoridad soberana. También debe analizarse la idoneidad permanente de una tasa de provisión general del 9 % para toda la otra AMF a terceros países.

Además, el estudio analiza la distinción entre los pasivos contingentes con dotación y los respaldados por el margen de maniobra. Esta distinción sigue estando justificada. Aunque los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra son y seguirán siendo una parte dominante del total de pasivos contingentes debido al SURE y al MRR, carece de sentido exigir provisiones para ellos. Exigir a los Estados miembros que establezcan provisiones *ex ante* sobre los préstamos que ellos mismos deben reembolsar tiene poco sentido desde el punto de vista económico y también tendría repercusiones políticas, dado que este requisito haría más destacada la responsabilidad conjunta del MRR. No obstante, debido al importante papel desempeñado por los préstamos del MRR, la Comisión Europea debe integrar el nuevo análisis de la sostenibilidad de la deuda (que forma parte del marco de gobernanza económica reformado) en su análisis de los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra.

Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar. © Unión Europea, 2024.