COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 10.4.2025
COM(2025) 161 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

relativo al análisis coste-beneficio de la utilización de la cuenta central a que se refiere el artículo 9, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014.

{SWD(2025) 79 final}

1. SECCIÓN I — ANTECEDENTES DEL INFORME

El presente informe se emite de conformidad con el artículo 9 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014 ([1]), en lo sucesivo, «Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales». El principal objetivo del presente documento es presentar al Consejo un análisis coste-beneficio en relación con la posible aplicación de una cuenta central, tal como se define en el artículo 9, apartado 1, letra c), del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales. Esta cuenta central sería abierta por la Comisión en la institución financiera pública de su elección para la recaudación de los recursos propios.

El presente informe incluye un análisis coste-beneficio de los modelos de tesorería seleccionados que la Comisión evaluó, a saber:

- modelo de cuenta central mantenido en el Banco Central Europeo (BCE) de conformidad con el nuevo artículo 9, apartado 1, letra c).
- Modelo optimizado del Tesoro, que incluye tres cuentas centrales con disponibilidad en efectivo mantenidas en los bancos centrales nacionales elegidos, opción que queda fuera del ámbito de aplicación de las nuevas disposiciones del artículo 9 del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales.

1.1. Arquitectura de la tesorería de la Comisión Europea (CE)

Las características clave de la arquitectura de la tesorería de la Comisión vienen determinadas por las disposiciones del artículo 9, apartado 1, del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales.

Hasta 2022, el Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales permitía a los Estados miembros consignar los recursos propios en dos tipos diferentes de cuentas abiertas a nombre de la Comisión:

- Tipo 1: **tesoros públicos nacionales**. En este caso, los Estados miembros ponen las contribuciones de recursos propios a disposición de la Comisión en primer lugar en términos contables y, gradualmente, tras la recepción de las instrucciones de transferencia de la Comisión, en efectivo.
- Tipo 2: **los bancos centrales nacionales.** En este caso, los Estados miembros ponen a disposición la totalidad de la contribución solicitada en efectivo.

Las cuentas de los tipos 1 y 2 se mantienen en monedas nacionales.

([1]) Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (Refundición) (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39), modificado por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 2022/615 del Consejo, de 5 de abril de 2022 (DO L 115, p. 51).

El Reglamento (UE, Euratom) 2022/615 del Consejo, de 5 de abril de 2022, que modifica el Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales, introdujo un tercer tipo de cuenta que permite el uso de una nueva **cuenta central** para el abono de recursos propios, abierta por la Comisión en la **institución financiera pública de su elección**.

En el período comprendido entre 2014 y 2022, las operaciones de tesorería de la Comisión Europea se vieron influidas principalmente por dos factores clave:

– aplicación formalista del artículo 14, apartado 1, del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales,
– la decisión del BCE de introducir su política de tipos de interés negativos a partir del 11 de junio de 2014.

Con el fin de salvaguardar los activos de la UE, la Comisión adoptó las medidas necesarias para minimizar el impacto de los intereses negativos. A tal fin, entre 2014 y 2022, la Comisión se esforzó por mantener los fondos, en la medida de lo posible, en los tesoros públicos nacionales y en los bancos centrales en los que estaban libres de cualquier gasto o interés. Paralelamente, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales, todas las cuentas de pago mantenidas en bancos comerciales contarán en su haber sumas consignadas diariamente con cargo a las cuentas de recursos propios sobre la base del importe de los pagos que debían ejecutarse por cada uno de ellos. Los colchones de efectivo mantenidos en dichos bancos se mantuvieron en el nivel mínimo para evitar saldos excesivos a un día y reducir así el impacto de los intereses negativos, garantizando al mismo tiempo la continuidad de las operaciones de pago.

Todas estas operaciones generaron un número considerable de entradas diarias en los tesoros públicos nacionales y salidas de otros Estados miembros. Además, la falta de un colchón de efectivo mayor también afectó a la capacidad de la Comisión para ejecutar pagos urgentes.

Por lo tanto, con vistas a reducir la complejidad de los flujos de tesorería y abordar las preocupaciones de los Estados miembros, la Comisión propuso en 2021 incluir, en el Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales, la posibilidad de consignar recursos propios en una **nueva cuenta central** abierta a tal efecto por la Comisión [artículo 9, apartado 1, letra c), del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales].

Paralelamente a la propuesta sobre la cuenta central, la Comisión presentó una disposición para proporcionar a los Estados miembros **previsiones de las necesidades de tesorería** para los **cuatro meses** siguientes con el fin de aumentar aún más la previsibilidad de los movimientos de efectivo (artículo 9, apartado 2 *bis*, del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales).

De conformidad con el artículo 9, apartado 1, del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales, la participación de los Estados miembros en el modelo centralizado debe tener **carácter voluntario**. Además, la Comisión está obligada a elaborar un **análisis coste-beneficio** del uso de la cuenta central antes de su aplicación.

2. SECCIÓN II — ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO (EVALUACIÓN COMPARATIVA DE DOS OPCIONES DIFERENTES PARA MODELOS DE TESORERÍA)

Este ejercicio tiene por objeto comparar dos modelos de gestión de tesorería de la Comisión Europea en el marco del actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, teniendo en cuenta el entorno jurídico existente.

2.1. Nuevos modelos de tesorería — escenarios

A efectos de la realización de un análisis de costes y beneficios sobre el uso de la cuenta central de conformidad con las disposiciones del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y en consonancia con su política de riesgo de contraparte, la Comisión consideró que solo las **instituciones financieras públicas** eran alternativas válidas para mantener esta cuenta.

Se consideraron dos tipos de instituciones públicas:

- El **Banco Central Europeo** (BCE) porque ya actúa como gestor de efectivo de los recursos de liquidez de NextGenerationEU y ejecuta los pagos del MRR a los Estados miembros beneficiarios.
- Los **bancos centrales nacionales**, ya que son agentes esenciales en la arquitectura de tesorería y el modelo de gestión de efectivo de la Comisión Europea.

Sobre la base de esta hipótesis, la Comisión propuso dos opciones diferentes para la gestión central de cuentas.

Opción 1: **Cuenta central en el Banco Central Europeo (BCE)**

Sobre la base de las disposiciones del nuevo artículo 9, apartado 1, letra c), del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales, el modelo consiste en establecer una cuenta central en el BCE para los recursos propios y otros ingresos pagados en euros y subcuentas de recursos propios en cada moneda distinta del euro.

La aplicación de este modelo prevé la eliminación gradual de los sistemas existentes a nivel de los Estados miembros. Esto implicaría que la puesta a disposición de recursos en términos contables, tal como lo practican actualmente los tesoros públicos nacionales, se sustituiría por un sistema en el que todos los Estados miembros participantes aportarían sus propios recursos mediante transferencias bancarias en días concretos. Los importes en euros se agruparían en una cuenta central creada por la Comisión en el BCE. Las contribuciones en divisas distintas del euro se canalizarían en primer lugar a las subcuentas pertinentes establecidas a tal efecto en el Tesoro Público o el Banco Central Nacional. La cuenta central en EUR se utilizaría principalmente para financiar diariamente las cuentas bancarias de la Comisión a partir de las cuales ejecuta sus pagos en EUR. Además, la cuenta central en EUR podría utilizarse para ejecutar pagos directos a los Estados miembros, principalmente a cuentas mantenidas en bancos centrales nacionales.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 9, apartado 1, del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales, esta cuenta central no generaría intereses. En el caso de que sí generase intereses, éstos se distribuirían entre los Estados miembros que participen en esta configuración en proporción a su clave presupuestaria.

Los fondos agrupados en la cuenta también estarían protegidos de posibles intereses negativos que tendrían que ser cubiertos por el Estado o Estados miembros de que se trate.

La elección de la cuenta central afectaría principalmente a los Estados miembros que ponen fondos a disposición de la Comisión, primero en términos contables, y de forma gradual tras la recepción de las instrucciones de transferencia de la Comisión en efectivo (cuentas de recursos propios mantenidas en tesoros públicos). En este caso, los Estados miembros tendrían que transferir fondos inmediatamente en lugar de movilizar el efectivo gradualmente a lo largo del tiempo. Para los Estados miembros que hasta ahora opten por mantener la cuenta de recursos propios en su banco central nacional, el cambio a la opción del BCE no tendría impacto o bien sería muy limitado.

Cabe señalar que el BCE no ha sido formalmente reclamado y, por lo tanto, no ha dado su consentimiento para prestar servicios adicionales.

Opción 2: Modelo optimizado de tesorería con cuentas centrales con disponibilidad en efectivo en los bancos centrales nacionales elegidos

Este modelo no hace uso de las nuevas disposiciones del artículo 9, apartado 1, letra c), del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales por el que se establece una nueva cuenta central. Por el contrario, se basa en la arquitectura de tesorería existente y en flujos de caja ya consolidados con los bancos centrales nacionales.

Este modelo activa transferencias semanales en días determinados de las cuentas de recursos propios (cuentas de recursos propios) a las cuentas con disponibilidad en efectivo. Los flujos de tesorería de las cuentas de recursos propios mantenidas en los tesoros públicos se canalizan de conformidad con la clave presupuestaria solo en una dirección (desde las cuentas de recursos propios hacia las cuentas con disponibilidad en efectivo). Por consiguiente, debería reducir considerablemente el número total de flujos de tesorería en las cuentas de recursos propios mantenidas en los tesoros públicos. Las transferencias semanales de recursos propios se acompañarían de previsiones mejoradas y más precisas de las necesidades de financiación realizadas semanalmente.

2.2. Método y criterios de evaluación

Reconociendo la importancia de una gestión eficaz de la tesorería para las políticas de la UE, la Comisión desarrolló criterios cualitativos y cuantitativos para evaluar dos opciones de tesorería central. Estos criterios abordan específicamente las preocupaciones de los Estados miembros sobre los posibles costes adicionales en el marco del Reglamento sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales revisado. La opción elegida garantiza que los costes sigan siendo iguales o inferiores a la configuración actual, ofreciendo al mismo tiempo unos flujos de efectivo más sencillos y una mayor eficiencia operativa.

Los criterios elegidos consisten en:

a) Incidencia financiera, el cual comprende los siguientes componentes:

- **remuneración de los depósitos en efectivo** (estimación de los intereses positivos o negativos generados)

- **tasa por servicios prestados** (coste de apertura de la cuenta o cuentas y gastos corrientes derivados de las operaciones cotidianas)

b) Infraestructura técnica

Examina el potencial de conectividad de las opciones seleccionadas con la configuración técnica existente para la tesorería de la Comisión Europea.

c) «Apta para su finalidad» en consonancia con la arquitectura de la tesorería de la Comisión Europea

Analiza la compatibilidad de las opciones seleccionadas con las características de la tesorería de la Comisión Europea (contribuciones en euros y no en euros, pagos múltiples a los beneficiarios), la reducción de la carga administrativa y las sinergias con los patrones de flujos de tesorería existentes.

2.3. Evaluación de las opciones con arreglo a los criterios de evaluación

2.3.1. Incidencia financiera

La Comisión ha evaluado la posible incidencia financiera de los dos modelos de tesorería.

En el caso de la **opción 1**, la Comisión utilizó como referencia las condiciones para las cuentas de NextGenerationEU mantenidas en el BCE a efectos de la aplicación del Instrumento Europeo de Recuperación.

En el caso de la **opción 2**, la Comisión examinó las condiciones ofrecidas por una selección de cinco bancos centrales nacionales de la zona del euro. La Orientación 2019/671 del BCE ([2]) limitaba la remuneración de todos los depósitos no relacionados con la política monetaria. En 2024 se modificaron las directrices del BCE ([3]). Dadas las condiciones de 2022, la Comisión centró su análisis en los bancos centrales nacionales de las cuatro mayores economías de la zona del euro, a saber, Alemania, Francia, Italia y España. Además, dada su proximidad geográfica esencial para la continuidad de las actividades de la tesorería de la Comisión Europea, la Comisión también consideró al Banco Nacional de Bélgica.

Los dos elementos de análisis que se tuvieron en cuenta fueron los siguientes:

- Remuneración de los depósitos en efectivo:

  El análisis puso de manifiesto que todos los tipos de interés de los bancos centrales nacionales se ajustaban a las condiciones del BCE. En consecuencia, las condiciones de remuneración ofrecidas en las dos opciones eran tan similares que este factor no influiría en la decisión.

([2]) Orientación (UE) 2019/671 del Banco Central Europeo, de 9 de abril de 2019, sobre las operaciones internas de gestión de activos y pasivos por los bancos centrales nacionales (refundición) (DO L 113 de 29.4.2019).

([3]) Decisión (UE) 2024/1209 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2024, sobre la remuneración de los depósitos no relacionados con la política monetaria mantenidos en los bancos centrales nacionales y en el Banco Central Europeo (BCE/2024/11) (DO L 2024/1209 de 3.5.2024)

- Comisiones por servicios prestados:

  Dado que la Comisión Europea ya mantiene cuentas en los bancos centrales nacionales, estos no cobrarían comisiones adicionales por el mantenimiento de las cuentas. Además, algunos bancos centrales nacionales transferirían fondos de forma gratuita, mientras que otros cobrarían una comisión por operación reducida o cobrarían un importe fijo por operaciones ilimitadas. Por el contrario, el enfoque del BCE podría implicar una comisión de apertura inicial y comisiones recurrentes para la gestión de cuentas y los servicios relacionados con el pago.

En conclusión:

- Ambas opciones mostraban condiciones similares para la remuneración de los depósitos en efectivo. No obstante, la opción 1 puede implicar mayores costes de apertura inicial y operativos debido a la creación de un nuevo modelo de cuenta en el BCE.

- La opción 2 resultó ser más rentable, ya que las relaciones existentes con los bancos centrales nacionales no suponían comisiones adicionales de mantenimiento de cuentas ni costes operativos significativos.

2.3.2. Infraestructura técnica

Opción 1 - El Banco Central Europeo (BCE) ha construido una infraestructura técnica especializada y de alto rendimiento adaptada al marco monetario y al entorno regulador de la zona del euro. Este diseño se ajusta estrechamente a las políticas monetarias, los sistemas financieros y los estatutos jurídicos específicos de sus Estados miembros, basándose en instrumentos como el sistema de pago TARGET2 para permitir las operaciones transfronterizas en euros a gran escala entre miembros del Sistema Europeo de Bancos Centrales y facilitar las operaciones en el mercado mayorista con grandes entidades financieras. El objetivo principal de esta arquitectura es mantener la estabilidad financiera y apoyar la transmisión efectiva de la política monetaria de la zona del euro. La infraestructura del BCE no está diseñada para gestionar directamente los pagos en efectivo individuales de múltiples entidades del mercado o de instituciones como la Comisión Europea. Los niveles de funcionalidad necesarios para prestar directamente tales servicios de pago, como la interoperabilidad dinámica multidivisa y la integración con plataformas comerciales externas, no existen y tendrían que analizarse y desarrollarse más, lo que conllevaría costes, teniendo en cuenta que no se ha presentado tal solicitud previa al BCE. ([4])

La **opción 2** no tuvo ninguna incidencia técnica negativa en el sistema contable de la Comisión. La solución técnica existente está bien establecida, es eficiente y permite sin problemas la inclusión del modelo de cuenta central sin modificaciones. Los bancos centrales nacionales elegidos mantienen un nivel comercial que permite la comunicación

([4]) El papel crucial que ha desempeñado el BCE desde 2020 como agente fiscal y pagador para el programa de emisión y gestión de deuda de la UE se basa en la infraestructura y las capacidades del BCE en la aplicación de la política monetaria.

automatizada con la tesorería de la Comisión a través de los servicios de Swift. Por consiguiente, esta opción no requeriría un desarrollo adicional por parte de la Comisión.

En conclusión:

- La opción 1 se enfrentaba a retos técnicos porque la infraestructura del BCE no está diseñada para gestionar directamente los pagos en efectivo individuales con múltiples divisas de agentes del mercado o instituciones como la Comisión Europea.
- La opción 2 no planteaba perturbaciones técnicas, ya que los bancos centrales nacionales utilizan sistemas bien integrados que se ajustan a la infraestructura actual de la Comisión.

2.3.3. «Apta para su finalidad» en consonancia con la arquitectura de la tesorería de la Comisión Europea

En cuanto a la **opción 1**, el análisis puso de manifiesto que la creación de subcuentas distintas del euro en el BCE sería difícil. Para abordar la dimensión no correspondiente al euro, el BCE sugirió un enfoque diferenciado en función de la naturaleza de las cuentas. Este escenario prevé un euro para todas las contribuciones en euros y una cuenta para cada moneda distinta del euro utilizada (siete cuentas). Sin embargo, este enfoque solo ofrecería una simplificación limitada de los flujos de tesorería, en particular debido al carácter voluntario de la participación de los Estados miembros.

La **opción 2**, que incluye cuentas centrales con disponibilidad en efectivo en los bancos centrales nacionales seleccionados, se basa en la actual arquitectura de la tesorería de la Comisión Europea. Preserva un modelo bien establecido de flujos de tesorería y conversiones de recursos propios no relacionadas con el euro, al tiempo que crea sinergias para otros recursos denominados en euros. Por lo tanto, no tiene efectos adversos para la tesorería de la Comisión Europea ni para los Estados miembros en términos de carga administrativa u operativa adicional.

La centralización de los flujos en unas pocas cuentas con disponibilidad en efectivo reduciría las transferencias entre bancos entre las cuentas de recuerdos propios en los tesoros públicos y las cuentas de los bancos centrales.

En conclusión:

- La opción 1 mostraba limitaciones debido a la exigencia de cuentas separadas para acomodar eficazmente las operaciones no relacionadas con el euro.
- La opción 2 era más coherente con los procesos establecidos, ofreciendo sinergias sin añadir cargas administrativas a la tesorería de la Comisión Europea o a los Estados miembros.

2.4. Conclusiones: Elección del modelo de tesorería

Ambas opciones ofrecen mejoras de eficiencia y mejoras operativas para los procesos internos relacionados con los flujos de efectivo y la gestión de cuentas.

Sin embargo, la opción 2 destaca como la opción preferible, ya que se basa en el marco de tesorería establecido, que minimiza los costes de transición y las perturbaciones operativas. Esta optimización se ajusta a la buena gestión financiera, garantizando una gestión eficaz de los activos en consonancia con los objetivos estratégicos de la UE.

Además, la opción 2 responde a las expectativas de los Estados miembros al mejorar la previsibilidad y la transparencia de los movimientos de efectivo en los tesoros públicos nacionales. En los dos últimos años, la Comisión ha aplicado la opción 2 como mejora estratégica de su gestión de tesorería, abordando las preocupaciones de los Estados miembros y reforzando al mismo tiempo la infraestructura financiera de la UE.

La Comisión recomienda mantener la opción 2 como solución rentable para el sistema de gestión de efectivo. Dada la estructura presupuestaria y el marco operativo actuales de la UE, este sigue siendo el enfoque más adecuado. En función de la evolución presupuestaria y económica futura, podrán llevarse a cabo nuevas mejoras y evaluaciones en caso necesario, también en el contexto del próximo marco financiero plurianual.