COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 11.12.2025
COM(2025) 781 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

on contingent liabilities arising from budgetary guarantees and financial assistance and the sustainability of those contingent liabilities

Situation at 31 December 2024

Índice

1. Introducción 2

2. Análisis de las diferentes fuentes de pasivos contingentes 6

2.1 Garantías presupuestarias 6

2.2 Préstamos con dotación para la ayuda financiera a terceros países 8

2.3 Préstamos respaldados por el margen de maniobra 10

2.4 Visión general de los pasivos contingentes a finales de 2024 13

3. Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes de la UE 15

3.1 Marco de evaluación 15

3.2 Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con dotación 16

3.3 Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra 22

4. Conclusiones 25

5. Anexos: 27

Sostenibilidad y margen de maniobra dentro del límite máximo permanente de los recursos propios (en miles de millones EUR, precios actuales) 27

Sostenibilidad y margen de maniobra dentro del límite máximo temporal de los recursos propios de NextGenerationEU (en miles de millones EUR, a precio corriente) 28

1. Introducción

Este informe se presenta de conformidad con los requisitos del artículo 256 del Reglamento Financiero[1] y debe interpretarse en conjunto con los siguientes documentos:

- Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea (ejercicio 2024)[2];
- el documento de trabajo XI, que acompaña al proyecto de presupuesto de la UE para el ejercicio financiero 2026[3] y proporciona información detallada sobre las garantías presupuestarias de la UE y los préstamos de ayuda financiera con dotación (Informe sobre el artículo 41, apartado 5)[4]; y
- el informe de previsiones a largo plazo sobre las entradas y salidas futuras del presupuesto de la UE (2026-2034), que tiene en cuenta los gastos presupuestarios previstos[5].

El objetivo del presente informe es facilitar una visión general del importe y la composición de los pasivos contingentes, tanto los pasivos contingentes **con dotación**[6] como los **respaldados por el margen de maniobra**[7] asumidos por el presupuesto de la UE a partir del 31 de diciembre de 2024[8]. Los pasivos contingentes son posibles pasivos financieros derivados de compromisos vinculantes existentes o de acontecimientos pasados[9]. El hecho de que estos pasivos contingentes den lugar o no a solicitudes reales al presupuesto de la UE, así como la magnitud de estas, dependerá de acontecimientos futuros que no pueden predecirse *a priori*.

Al final de 2024, el presupuesto de la UE estaba expuesto a pasivos contingentes por un importe aproximado de 300 000 millones EUR relacionados con **préstamos** (255 000 millones EUR al final de 2023). De estos 300 000 millones EUR, 252 000 millones EUR procedían de préstamos concedidos a los Estados miembros. Los 48 000 millones EUR restantes se destinaron a préstamos a países terceros (42 400 millones EUR de los 48 000 millones EUR estaban compuestos por préstamos a Ucrania); de los 42 400 millones EUR en préstamos a Ucrania, 31 100 millones EUR estaban respaldados por el margen de maniobra. El presupuesto de la UE también estuvo expuesto a pasivos contingentes relacionados con **garantías presupuestarias** por un importe aproximado de 110 000 millones EUR (108 000 millones EUR a finales de 2023). Estas garantías presupuestarias se proporcionaron en el contexto del Fondo Europeo para

1 Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida) (DO L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 de 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 de 4.6.2025.
4 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 derivados de garantías presupuestarias y asistencia financiera de conformidad con el artículo 41, apartado 5, del Reglamento Financiero.
5 COM(2024) 573 final, de 16.7.2025.
6 En el presente documento se utiliza el término «provisión» en el sentido del Reglamento Financiero y, en particular, de su artículo 214. Tal como se establece en el artículo 214, apartado 2, la tasa de provisión debe cubrir las pérdidas netas esperadas y, además, una reserva de seguridad suficiente para pérdidas imprevistas. En otras circunstancias, el término «provisión» (por ejemplo, en un contexto contable) podría tener un significado diferente.
7 «Respaldado por el margen de maniobra» significa que la garantía para los pasivos contingentes relacionados la proporciona el margen de maniobra presupuestario de la UE. En la práctica, si se materializaran los pasivos contingentes relacionados, se podrían solicitar a los Estados miembros importes adicionales por encima de los límites máximos del MFP y hasta el límite máximo de los recursos propios para hacerles frente.
8 Esta fecha límite coincide con las cuentas consolidadas de la UE y con el objetivo del informe de evaluar la sostenibilidad de los pasivos contingentes a cargo del presupuesto de la UE. No se realizan previsiones sobre pasivos contingentes que surjan más allá de esta fecha, ya que dependerán de las necesidades, las condiciones del mercado y la disponibilidad de liquidez.
9 Otra fuente de pasivos contingentes son los «riesgos jurídicos», que no están contemplados en el presente informe.

Inversiones Estratégicas (FEIE)[10], InvestEU[11], el mandato de préstamo exterior (MPE)[12], el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS)[13], el FEDS+[14] y el Marco de Inversión para Ucrania, que es la garantía presupuestaria para apoyar la inversión en Ucrania establecida en virtud del Reglamento sobre el Mecanismo para Ucrania[15].

El total de pasivos contingentes, que comprenden tanto garantías presupuestarias como préstamos, aumentó a 410 000 millones EUR en 2024, frente a los 363 000 millones EUR de 2023, lo que representa un crecimiento del 13 %. Esta tasa de crecimiento está en consonancia, en líneas generales, con la tasa de crecimiento observada en 2023 (+ 16 %) y es inferior a la tasa de crecimiento observada en 2022 (40 %). La mayor parte de este aumento procede de desembolsos adicionales de préstamos a los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)[16] y de la ayuda financiera a Ucrania a través del Mecanismo para Ucrania.

En segundo lugar, el presente informe también incluye una evaluación de la sostenibilidad a largo plazo de los pasivos contingentes según factores cualitativos y cuantitativos, incluidas las pruebas de resistencia. Esta evaluación de la sostenibilidad se lleva a cabo mediante la comparación de los pasivos contingentes con:

- el valor de mercado de las provisiones actuales mantenidas en los compartimentos respectivos del fondo de provisión común[17] creado por la Comisión para los **pasivos contingentes con dotación**, es decir, los derivados de garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países;
- los límites del límite máximo de los recursos propios y el margen de maniobra disponible para los **pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra.**

La principal conclusión del análisis de sostenibilidad de finales de 2024 es que el presupuesto de la UE dispone de recursos suficientes para hacer frente a la posible materialización de pasivos contingentes incurridos a 31 de diciembre de 2024. Hay tres razones principales para esta conclusión, que se exponen en los puntos siguientes.

10 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).

11 Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo de 2021, 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).

12 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 la AMF» de la sección III, «Comisión») (DO L 93 de 17.3.2021, p. 959).

13 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).

14 El FEDS+ fue creado en virtud del Reglamento sobre el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (IVCDCI). 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).

15 Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania.

16 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).

17 Para obtener información sobre el fondo de provisión común, véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el fondo de provisión común en 2024 [COM(2025) 400 final de 6.6.2025] y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña [SWD(2025) 100 final, de 6.6.2025].

- En el caso de los pasivos contingentes derivados de garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países, la provisión disponible a finales de 2024 es adecuada teniendo en cuenta los requisitos de los respectivos marcos jurídicos[18].

- La capacidad financiera de la UE con arreglo al marco jurídico vigente para 2026 y 2027 [es decir, la Decisión sobre recursos propios (DRP)[19] y el Reglamento sobre el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027[20]] y, a partir de 2028, la nueva DRP y el nuevo Reglamento MFP propuestos para 2028-2034[21], es suficiente para cubrir todos los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra derivados de la deuda emitida en virtud de i) el MRR, el SURE y otros préstamos a los Estados miembros, ii) el instrumento de ayuda macrofinanciera plus (AMF+) para Ucrania y iii) el Mecanismo para Ucrania, incluso en circunstancias extremadamente adversas. Es decir, el margen de maniobra está bien dotado de recursos para garantizar la solidez del sistema financiero de la UE y su solvencia, incluso en una situación extremadamente negativa que concentre efectos adversos en las condiciones económicas, los ingresos y los gastos[22].

Los riesgos derivados de los pasivos contingentes se gestionan y supervisan a través de un marco general transversal a la Comisión que incluye amplias medidas y salvaguardias que la Comisión puede utilizar para proteger el presupuesto de la UE de posibles pérdidas derivadas de los pasivos contingentes[23]. El Comité de Dirección para Pasivos Contingentes ha desempeñado una función fundamental en este marco[24]. Este marco se reforzó a principios de 2025 mediante la Decisión (UE, Euratom) 2025/369[25] de la Comisión, que amplió el papel del director de riesgos. El director de riesgos, que actúa con independencia de las direcciones generales de la Comisión responsables de las operaciones financieras, desempeña una función esencial y específica de supervisión de los riesgos financieros con respecto a todas las operaciones financieras, a saber:

- empréstitos, deuda y gestión de la liquidez correspondiente;
- operaciones de préstamo y garantías presupuestarias;
- gestión de activos, incluida la gestión de las provisiones del fondo de provisión común que representan las reservas para hacer frente a las solicitudes de ejecución de las garantías presupuestarias de la UE[26].

Recuadro 1: el MFP 2028-2034

El objetivo del presente informe es evaluar la sostenibilidad de los pasivos contingentes con cargo al presupuesto de la UE. Mientras que las garantías presupuestarias y los préstamos con

18 Véase la sección 3 del Informe sobre el artículo 41, apartado 5.
19 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).
20 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).
21 Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2028-2034, COM(2025) 571 final. Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 [COM(2025) 574 final].
22 Si no se alcanza un acuerdo sobre las propuestas legislativas para 2028-2034, seguirá aplicándose el límite máximo actual de los recursos propios del 1,4 % de la renta nacional bruta de la UE y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 312, apartado 4, del TFUE, «se prorrogarán los límites máximos y las demás disposiciones correspondientes al último año de aquél». En tal situación, se garantizará la sostenibilidad del margen de maniobra por debajo del límite máximo permanente de los recursos propios, aunque con una capacidad de gasto político menor que la propuesta y que la del actual MFP, teniendo en cuenta el reembolso de NextGenerationEU.
23 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].
24 El Comité de Dirección para Pasivos Contingentes se reunió en cinco ocasiones en 2024.
25 Decisión (UE, Euratom) 2025/369 de la Comisión, de 21 de febrero de 2025, por la que se establece la función de gestor de riesgos encargado de supervisar los riesgos financieros derivados de las operaciones financieras de la Unión (DO L, 2025/369, 25.2.2025).
26 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el fondo de provisión común en 2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

dotación se someten a prueba con respecto al valor de mercado de las provisiones mantenidas en el fondo de provisión común, los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra con cargo al presupuesto de la UE se evalúan con visión de futuro, en parte examinando la evolución prevista de los pagos del MFP y el límite máximo de los recursos propios. Por lo tanto, para los años 2028-2034, la evaluación incluye el límite máximo propuesto de los recursos propios del 1,75 % de la renta nacional bruta (RNB) de la UE y los gastos previstos relacionados con la propuesta para el MFP de 2028-2034, tal como se establece en el informe «Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE» [COM(2025) 573]. La proyección de margen de maniobra resultante constituye la base de referencia con respecto a la cual se evalúan los pasivos contingentes con cargo al presupuesto al final de 2024.

La Comisión presentó su propuesta para el próximo MFP, el 16 de julio de 2025. La propuesta incluye un mayor uso de instrumentos financieros, garantías presupuestarias y préstamos respaldados por el presupuesto de la UE para: i) aumento del dinamismo; ii) permitir que el presupuesto de la Unión desempeñe un papel más importante en la reducción del riesgo de la inversión privada; y iii) desbloquear la financiación de los inversores institucionales.

Por lo que se refiere a las garantías presupuestarias y los instrumentos financieros, la propuesta incluye una garantía presupuestaria de la UE para las políticas internas, prevista en el acto de base para el Fondo Europeo de Competitividad (FEC), y otra para las políticas exteriores (con un sublímite máximo para Ucrania), establecida en el acto de base para una Europa Global. Otros programas de las políticas internas y externas también pueden utilizar el FEC y Europa Global.

El FEC y Europa Global han recibido una garantía presupuestaria máxima de 70 000 millones EUR y 143 000 millones EUR, respectivamente (esta última incluye 48 000 millones EUR para garantías presupuestarias para Ucrania financiadas a través de la Reserva para Ucrania). Los diferentes programas pueden utilizar de manera gradual toda la capacidad. El importe máximo de Europa Global también cubrirá los préstamos a países terceros (es decir, ayuda macrofinanciera, préstamos basados en políticas y Euratom).

La propuesta presupuestaria a largo plazo de la Comisión también incluye el uso continuado de préstamos a los Estados miembros y a Ucrania respaldados por el margen de maniobra del presupuesto de la UE.

En el caso de Ucrania, la Reserva para Ucrania propuesta de 100 000 millones EUR se ejecutará en forma de préstamos y subvenciones, financiándose los préstamos mediante empréstitos y respaldándose con el margen de maniobra, como en el caso, por ejemplo, del Mecanismo para Ucrania. El desglose real entre préstamos y subvenciones se decidirá en función de las necesidades.

La Comisión también propone un mayor uso de préstamos para los Estados miembros, como parte del programa de plan de colaboración nacional y regional Catalyst Europe. Catalyst Europe proporcionaría hasta 150 000 millones EUR en préstamos financiados mediante empréstitos y respaldados por el margen de maniobra para apoyar reformas e inversiones.

Por último, la Comisión también ha propuesto un nuevo mecanismo extraordinario y temporal para responder a las consecuencias de crisis graves, dificultades graves o amenazas graves de dificultades que afecten a la UE o a sus Estados miembros. Este instrumento proporcionará préstamos a los Estados miembros respaldados por empréstitos de la UE exclusivamente durante el período del próximo presupuesto a largo plazo, en caso de que se produzca una crisis grave y previa decisión del Consejo, tras obtener el consentimiento del Parlamento Europeo. El empréstito estaría garantizado por un compartimento específico adicional dentro del límite máximo de los recursos propios, equivalente al 0,25 % de la renta nacional bruta de la UE, cuyo único objetivo sería respaldar estos préstamos en caso de que se activara el mecanismo.

La sostenibilidad de los pasivos contingentes futuros relacionados con la aplicación tanto de los nuevos instrumentos propuestos en el próximo MFP como de otros instrumentos adoptados o aplicados en 2025 (es decir, el Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos

y los préstamos de la Acción por la Seguridad de Europa) depende de la utilización efectiva de la ayuda en forma de préstamos y se evaluará en futuras ediciones. La sostenibilidad del mecanismo extraordinario para responder a crisis graves solo se evaluará si se presta asistencia financiera real por debajo de este límite máximo.

2. Análisis de las diferentes fuentes de pasivos contingentes

2.1 Garantías presupuestarias

Se trata de garantías proporcionadas a diferentes entidades gestoras asociadas con arreglo a los mandatos del MPE, el FEIE, el FEDS, InvestEU, el FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania[27]. En virtud de estos instrumentos, la UE concede garantías a las entidades gestoras asociadas[28] para cubrir una parte de las posibles pérdidas y costes[29] derivados de sus operaciones de financiación e inversión (es decir, operaciones de deuda o de capital).

Los seis programas de garantía presentan enfoques geográficos diferentes, lo que influye en los riesgos que asumen. El FEIE e InvestEU contribuyen a superar los déficits de inversión dentro de la Unión Europea. El MPE, el FEDS y el FEDS+ forman parte de las políticas exteriores de la Unión Europea y respaldan la financiación y la inversión en terceros países (el MPE y el área específica de inversión n.º 1 del FEDS+ se centran sobre todo en contrapartes soberanas, mientras que el FEDS y la arquitectura abierta y el área específica de inversión n.º 4 del FEDS+ se centran principalmente en operaciones privadas). El Marco de Inversión para Ucrania pretende apoyar las inversiones de recuperación y reconstrucción en Ucrania realizadas por las autoridades ucranianas, empresas del sector privado, municipios, empresas públicas u otros actores.

Cuadro 1: Estado de las garantías presupuestarias (a 31 de diciembre de 2024) (en millones EUR)*

	Máx. de garantía disponible firmada con entidades gestoras asociadas	Garantía disponible relacionada con operaciones firmadas por las entidades gestoras asociadas con los beneficiarios finales	Garantía disponible relacionada con operaciones firmadas por las entidades gestoras asociadas y desembolsadas a los beneficiarios finales
FEIE	25 373	22 998	21 033
FEDS	759	667	521
MPE	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
Marco de Inversión	790	172	132

27 Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024R0792.

28 En 2024, la UE prestó apoyo presupuestario en forma de garantías al Grupo BEI y a otras instituciones financieras (incluidos el BERD y los bancos nacionales de fomento) en el marco de los distintos programas de garantía existentes.

29 En algunos casos, la garantía también puede cubrir otros elementos, como costes de financiación y otras comisiones.

para Ucrania			
FEDS+	30 173	11 228	1 341
Total	**109 909**	**72 606**	**45 678**

** La garantía firmada con homólogos constituye el importe de la garantía concedida a la entidad gestora asociada mediante la firma del acuerdo de garantía. La garantía relativa a las operaciones firmadas por homólogos incluye los importes de la garantía en todas las operaciones firmadas por los homólogos con los beneficiarios finales/intermediarios financieros. La garantía relativa a las operaciones firmadas y desembolsadas incluye los importes de las operaciones desembolsadas por el homólogo al beneficiario final/los intermediarios financieros.*

a) Garantías presupuestarias para apoyar la inversión fuera de la UE

El **MPE** es la garantía presupuestaria más antigua de la UE. Permite al Banco Europeo de Inversiones (BEI) llevar a cabo operaciones de financiación en entornos de mayor riesgo fuera de la UE en ámbitos como el desarrollo de infraestructuras socioeconómicas.

En 2017, se creó la garantía del **FEDS** para respaldar inversiones y mejorar el acceso a la financiación, principalmente en África y los «países vecinos» fronterizos de la UE, y para ayudar a esos países a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Sobre la base de la experiencia del MPE y del FEDS, el **FEDS+** se estableció para el período 2021-2027 del MFP como paquete financiero integrado que proporciona capacidad de financiación al África subsahariana, Asia, la región del Pacífico, América Latina y el Caribe y a los países vecinos y de la ampliación. El apoyo en el marco del FEDS+ se destina a inversiones que contribuyan a: i) la reducción de las desigualdades socioeconómicas; ii) el crecimiento sostenible e integrador; iii) la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos; iv) la protección y gestión del medioambiente; y v) la creación de empleo.

El **Marco de Inversión para Ucrania** está diseñado para proporcionar financiación a las prioridades identificadas en el Plan para Ucrania[30]. El Marco de Inversión para Ucrania forma parte del Reglamento sobre el Mecanismo para Ucrania, cuyo objetivo es: i) atraer inversiones públicas y privadas para la recuperación y reconstrucción de Ucrania; y ii) apoyar el camino de Ucrania hacia la adhesión a la UE[31].

b) Garantías presupuestarias para respaldar la inversión en la UE

En 2015, se creó el **FEIE** para solucionar el problema de la disminución de las inversiones privadas durante un tiempo prolongado en la UE tras la crisis financiera. Adopta la forma de una garantía presupuestaria de 26 000 millones EUR con cargo al presupuesto de la UE para el Grupo BEI, lo cual se complementa con una asignación de recursos propios del BEI por valor de 7 500 millones EUR.

El programa **InvestEU**, que se puso en marcha en el marco del MFP 2021-2027, busca asegurar un mayor impulso a las inversiones que fomenten la recuperación económica, la resiliencia, el crecimiento ecológico y el empleo en la UE durante el período 2021-2027. Trata de alcanzar este objetivo movilizando fuentes de financiación públicas y privadas, con el fin de prestar financiación y apoyo a largo plazo a empresas y proyectos en consonancia con las prioridades de la UE en el difícil contexto económico y social actual.

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_en.
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_en.

c) Análisis de comparabilidad de las garantías presupuestarias

Los seis programas de garantía presupuestaria varían en función de distintas características, incluidas sus distintas fases de ejecución. Mientras que el MPE (creado en 1977) cuenta con una larga trayectoria, los períodos de constitución del FEIE y del FEDS finalizaron solo en 2022 y 2024, respectivamente. Al mismo tiempo, la fase de inversión de InvestEU, el FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania no ha comenzado hasta hace poco. Las diferentes fases de ejecución de los seis programas de garantía presupuestaria se reflejan en el cuadro anterior. En el caso del MPE y el FEIE, las cifras muestran que se ha comprometido casi el importe máximo de las garantías a las entidades gestoras asociadas y que estas últimas se han comprometido a apoyar operaciones por un importe equivalente a dichos importes máximos. Por el contrario, la nuevas garantías presupuestarias como el FEDS+, InvestEU y el Marco de Inversión para Ucrania se encuentran en una fase mucho más inicial.

Las nuevas garantías presupuestarias, como InvestEU, el FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania, se han basado en la experiencia de sus homólogas más antiguas, con las que comparten características similares. Sin embargo, el InvestEU, el FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania cuentan con más entidades gestoras asociadas («arquitectura abierta») y una mayor variedad de productos.

2.2 Préstamos con dotación para la ayuda financiera a terceros países

Los pasivos contingentes de esta rúbrica proceden de la ayuda financiera facilitada en forma de préstamos del **programa de ayuda macrofinanciera** (AMF)[32] y préstamos **Euratom** a terceros países[33]. Los préstamos concedidos a Ucrania en el marco del programa de AMF+ y del Mecanismo para Ucrania, que ascienden a 31 100 millones EUR a finales de 2024, están respaldados por el margen de maniobra y se examinarán en la sección 2.3.

La ayuda financiera a terceros países en forma de préstamos bilaterales de la UE se ha concedido principalmente en el contexto del programa de AMF, que se dirige a países terceros que sufren una crisis de la balanza de pagos. En 2024, se desembolsaron nuevos préstamos de AMF por un importe de 1 150 millones EUR[34].

En el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO), en 2024 se establecieron medidas para conceder préstamos de hasta 4 000 millones EUR a seis países candidatos a la ampliación y el desembolso de los primeros tramos comenzará en 2025. También se ha establecido un instrumento de préstamo independiente para Moldavia (1 500 millones EUR), cuyo desembolso también está previsto que comience en 2025. Además de los préstamos de AMF a terceros países, siguen pendientes 300 millones EUR en préstamos Euratom, que fueron concedidos al programa ucraniano de energía nuclear y siguen pendientes a 31 de diciembre de 2024.

Cuadro 2: Importes pendientes con respecto a préstamos a terceros países* (a 31 de diciembre de 2024) (en millones EUR)

32 El fundamento jurídico del programa de AMF 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.

33 El instrumento de préstamo Euratom ayuda tanto a Estados miembros como a terceros países a financiar inversiones en centrales nucleares e instalaciones industriales del ciclo del combustible nuclear. Véase 77/270/Euratom: Decisión del Consejo, 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 nucleoeléctricas (DO L 88 de 6.4.1977, p. 9), en su versión modificada y completada.

34 Entre ellos se incluyen 1 000 millones EUR para Egipto, 95 millones EUR para Moldavia y 50 millones EUR para Macedonia del Norte. Para conocer más detalles, incluidos los saldos pendientes 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 2024 [COM(2025) 330 final, de 23.6.2025, y el documento que lo acompaña, SWD(2025) 166 final, de 23.6.2025].

	Préstamos pendientes	Intereses devengados	Total
AMF*	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Total	**16 038**	**119**	**16 157**

** Excluyendo los préstamos de AMF+ a Ucrania y los préstamos del Mecanismo para Ucrania (respaldados por el margen de maniobra).*

Tradicionalmente, los préstamos a terceros países se han financiado 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. A partir de enero de 2023, se ha establecido un enfoque diferente —el enfoque unificado de financiación— como método general de emisión de bonos de la UE[35]. En el marco del enfoque unificado de financiación, la Comisión recauda todos los ingresos de las emisiones en un fondo común de financiación centralizado y, a continuación, los asigna internamente a los diferentes programas políticos. Los inversores en bonos de la UE solo están expuestos al riesgo bajo de crédito de la UE y no al del país beneficiario final. El pasivo de la UE es contingente, ya que el país beneficiario está contractualmente obligado a proporcionar el flujo de ingresos para reembolsar los bonos de la UE. Mientras que el beneficiario del préstamo no incurra en incumplimiento, no será necesaria ninguna salida de recursos de la UE para liquidar la deuda de la UE.

Como contingencia frente a la eventualidad de que el país beneficiario no reembolse los intereses o el principal del préstamo recibido, el presupuesto de la UE reserva provisiones para estos préstamos. Normalmente, y en consonancia con la legislación vigente, en el caso de los préstamos de AMF o Euratom a terceros países, el 9 % del valor de los préstamos se mantiene como provisiones en compartimentos específicos del fondo de provisión común. Los niveles de provisión frente a estos préstamos se analizan con más detalle en la sección 3.2.

Por tanto, los importes de reembolso consignados en el cuadro 3 deben considerarse los importes máximos previsibles que podrían reclamarse contra las provisiones en el período 2025-2030.

Cuadro 3: Calendario de amortización anual de los préstamos con dotación pendientes a terceros países (principal e intereses) en el marco de los programas existentes para el período 2025-2030 (a 31 de diciembre de 2024) (en millones EUR)

Año	Euratom	AMF	Todos los programas
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Total	**204**	**2 948**	**3 152**

35 Reglamento (UE, EURATOM) 2022/2434 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de diciembre de 2022, 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.

2.3 Préstamos respaldados por el margen de maniobra

Los pasivos contingentes de esta rúbrica proceden de **préstamos a los Estados miembros de la UE** [es decir, préstamos del mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos[36], préstamos del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)[37], préstamos Euratom, préstamos en el marco del SURE[38] y préstamos en el marco del MRR que se proporcionan para fomentar la inversión y la reforma]. Además, los **préstamos concedidos a Ucrania** en 2023 y 2024 (18 000 millones EUR en préstamos de AMF+ a Ucrania y 13 100 millones EUR en préstamos concedidos en el marco del Mecanismo para Ucrania) también están respaldados por el margen de maniobra presupuestario disponible dentro del límite máximo de los recursos propios.

Los pasivos contingentes derivados de préstamos a los Estados miembros y de préstamos recientes a Ucrania no cuentan con dotación previa. En su lugar, están protegidos por la posibilidad de recurrir a «recursos propios» adicionales de los Estados miembros en el marco presupuestario de la UE (hasta los límites del límite máximo de los recursos propios, es decir, utilizando el «margen de maniobra» del presupuesto).

Esto significa que, si un 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 financiero plurianual, a pedir a los Estados miembros que cubrieran temporalmente el importe en cuestión. Esas solicitudes de fondos se harían por encima de los límites máximos del MFP, respetando plenamente los límites máximos de los recursos propios.

Los préstamos más recientes (préstamos del MRR y préstamos en el marco del Instrumento de AMF+ para Ucrania y el Mecanismo para Ucrania) se financian mediante el enfoque unificado de financiación, en el que los préstamos a los beneficiarios se conceden con plazos largos, normalmente un período prolongado en el que no se reembolsa el principal, seguido de un período prolongado con pequeñas reamortizaciones anuales del principal[39].

En 2024, la Comisión, actuando en nombre de la UE, gestionó cuatro programas en virtud de los cuales concedió préstamos a los Estados miembros. No se desembolsaron nuevos préstamos bajo los tres primeros programas en 2024. Los detalles de estos cuatro programas se establecen en los puntos siguientes:

- El **mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos** se creó en 2002 para 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** se creó en 2010 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.

36 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).

37 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).

38 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).

39 A finales de 2022, se estableció la estrategia de financiación diversificada como método de referencia para la ejecución de todas las operaciones de empréstito, incluidas las AMF. Permite desvincular plenamente el desembolso de préstamos a un Estado miembro o a un tercer país de la emisión de bonos de la UE específicos. 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 futuros, dentro de los límites máximos del marcos financieros plurianuales, 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.

- El programa **SURE** fue aprobado en junio de 2020 para ayudar a financiar los aumentos repentinos y graves del gasto público nacional relacionado con los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares en respuesta a la crisis de la COVID-19. Habida cuenta de que este instrumento de emergencia se puso en marcha antes de que entrara en vigor el aumento de 2020 del límite máximo de los recursos propios[40] y el margen de maniobra, todos los Estados miembros han acordado proporcionar garantías irrevocables, incondicionales y a la vista por el 25 % del importe máximo de la ayuda financiera[41]. La contribución de cada Estado miembro al importe total de la garantía es proporcional a su contribución relativa a la RNB de la UE (sobre la base del presupuesto de la UE para 2020).
- El **MRR** es el pilar central del programa NextGenerationEU (2020)[42] 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 frente a la pandemia de la 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 después para financiar las reformas e inversiones de los Estados miembros. La financiación puede ser un préstamo (ayuda reembolsable) o una subvención (ayuda no reembolsable). 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 informe.

A finales de 2024, el presupuesto de la UE había incurrido en pasivos contingentes derivados de dos programas de apoyo a Ucrania que se contabilizaron con cargo al margen de maniobra. El primero de estos programas es la **AMF+**, cuyos importes pendientes alcanzaron los 18 000 millones EUR a finales de 2023, sin que se hayan desembolsado nuevos préstamos adicionales en 2024. El segundo de estos programas es el **Mecanismo para Ucrania** (13 100 millones EUR pendientes a finales de 2024). Los costes de los intereses en ambos programas están subvencionados hasta finales de 2027 para aumentar la concesionalidad de dichos préstamos, con diferentes modalidades. Los Estados miembros cubren los costes de los intereses de los préstamos de la AMF+ mediante ingresos externos asignados a través del presupuesto de la UE, mientras que el presupuesto de la UE cubre los costes de los tipos de interés de los préstamos del Mecanismo para Ucrania.

Cuadro 4: Préstamos desembolsados respaldados por el margen de maniobra presupuestario de la UE (a 31 de diciembre de 2024) (en millones EUR)

	Préstamos desembolsados	Intereses devengados	Total
Mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos	200	1	**201**
MEEF	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
MRR (préstamos)	108 686	1 434	**110 120**

40 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.

41 Además de la garantía proporcionada por todos los Estados miembros, el Reglamento SURE establece varias salvaguardias para disminuir el riesgo derivado de los pasivos contingentes generados por SURE. Estas salvaguardias son un límite de concentración en los tres préstamos más grandes del 60 % del importe máximo concedido en el marco del SURE, una exposición máxima anual del 10 % (es decir, los importes adeudados cada año no podrán exceder los 10 000 millones EUR) y, de ser necesario, la posibilidad de que la Comisión renueve sus empréstitos.

42 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).

AMF+	18 000	273	**18 273**
Mecanismo para Ucrania	13 112	205	**13 317**
Total	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Entre finales de 2023 y finales de 2024, el aumento más significativo se produjo en los préstamos del MRR, que pasaron de 79 600 millones EUR a 110 100 millones EUR, lo que supone un incremento de 30 500 millones EUR desde finales de 2023 (+38,3 %). En general, los importes pendientes totales aumentaron de 239 700 millones EUR a finales de 2023 a 282 800 millones EUR a finales de 2024, lo que representa un incremento de 43 000 millones EUR (+17,9 %).

El cuadro 5 a continuación presenta los importes de los reembolsos anuales totales (capital más intereses) adeudados por todos los beneficiarios de los préstamos de la UE concedidos en el contexto de: i) la ayuda financiera a los Estados miembros, y ii) la ayuda financiera a Ucrania en el marco de los instrumentos AMF+ y el Mecanismo para Ucrania.

Para cada uno de los años considerados, estos importes proporcionan un indicador del flujo de salida máximo teórico que debe cubrir el presupuesto de la UE en relación con los pasivos contingentes derivados de la asistencia financiera a los Estados miembros y a Ucrania a finales de 2024.

Durante el horizonte temporal del próximo MFP (hasta 2034), los reembolsos del principal y de los intereses por parte de los beneficiarios de los préstamos (es decir, excluidos los préstamos del MRR) pertinentes para el límite máximo permanente ascienden a un promedio de 9 200 millones EUR al año. Los reembolsos del principal y de los intereses por parte de los beneficiarios de préstamos respaldados por el límite máximo del programa NextGenerationEU (es decir, los préstamos del MRR) ascienden a una media de 2 800 millones EUR al año durante el período 2025-2034.

Cuadro 5: Calendario anual de reembolso de los préstamos pendientes respaldados por el margen de maniobra (capital e intereses) en el marco de los programas existentes para el período 2025-2030 (a 31 de diciembre de 2024) (millones EUR)

Año	Balanza de pagos	MEEF	SURE	Préstamos del MRR*	AMF+ **	Mecanismo para Ucrania***	Todos los programas
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Total	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

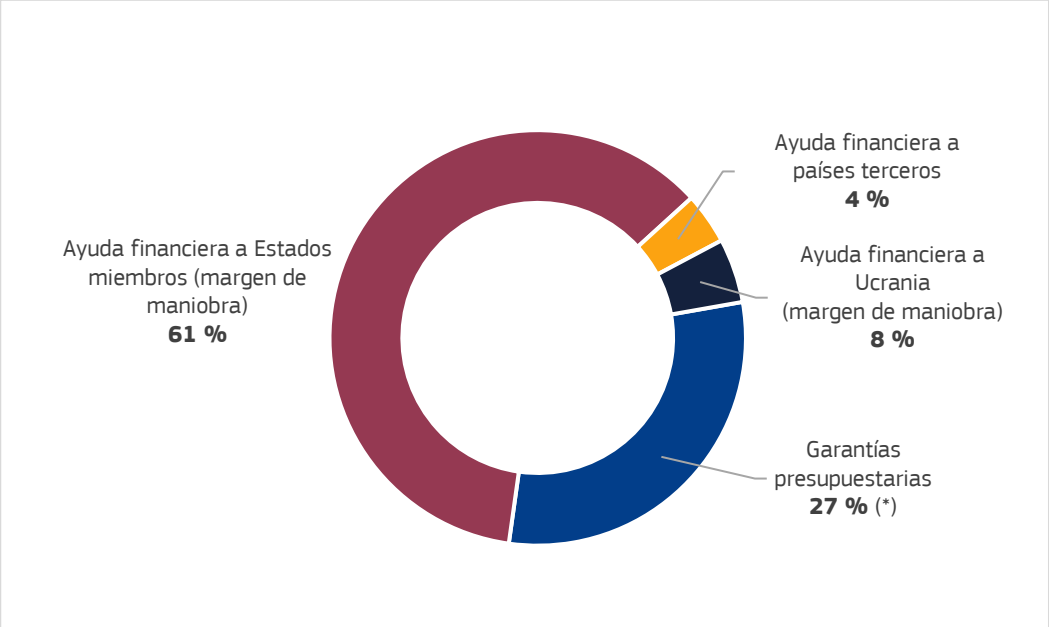
** Los intereses de los préstamos del MRR en el marco del programa NextGenerationEU se calculan de forma continua con arreglo a una metodología específica [véase la Decisión de Ejecución C(2022) 9701 final de la Comisión, de 19.12.2022]. El importe anual de los intereses de estos préstamos presentado anteriormente es, por tanto, una estimación basada en las condiciones de financiación actuales. ** De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2022/2463, a petición de Ucrania, la UE podrá conceder cada año una*

bonificación de intereses para cubrir los gastos de los intereses relacionados con los préstamos del instrumento de AMF+.
**** De conformidad con el artículo 23 del Reglamento (UE) 2024/792, Ucrania podrá solicitar cada año una bonificación de intereses para cubrir los costes de los intereses relacionados con los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo para Ucrania.*

2.4 Visión general de los pasivos contingentes a finales de 2024

A finales de 2024, el presupuesto de la UE estaba expuesto a pasivos contingentes por un importe total de 410 000 millones EUR, que se pueden desglosar en: i) más de **300 000 millones EUR** relacionados con préstamos concedidos a Estados miembros y países terceros; y iii) **110 000 millones EUR** relacionados con garantías proporcionadas a través del FEIE, InvestEU, MPE, FEDS, FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania. La mayor exposición del presupuesto de la UE surge de los programas de ayuda financiera a los Estados miembros.

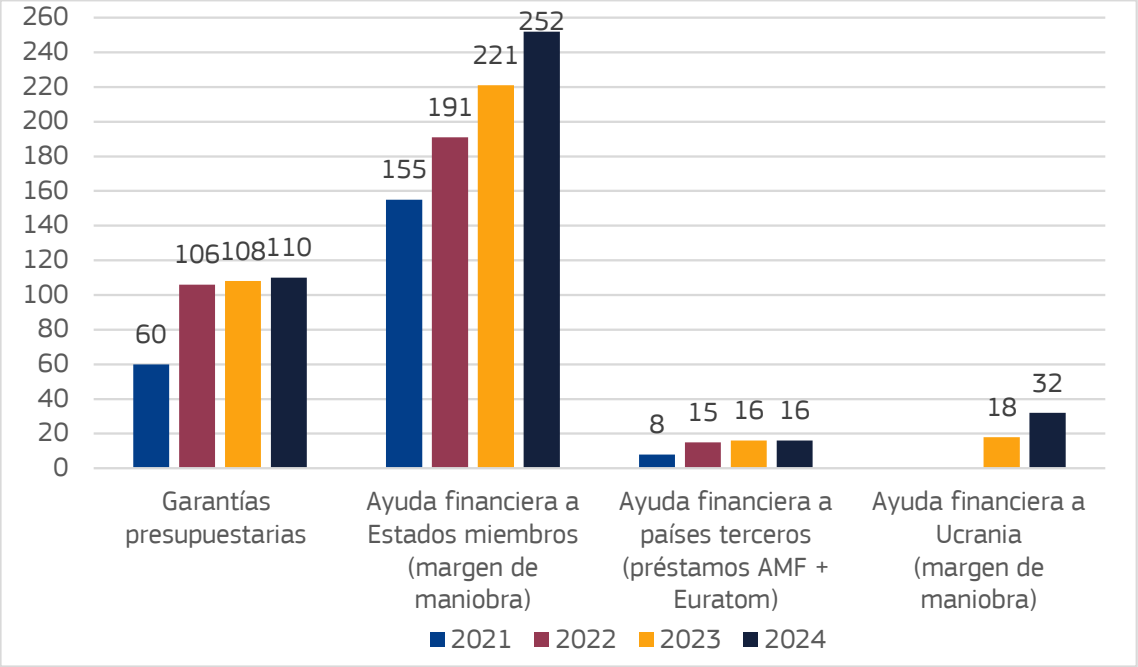
Gráfico 1: Pasivos contingentes desglosados por origen (a 31 de diciembre de 2024)



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

La creciente importancia de las garantías presupuestarias y de los programas de asistencia financiera para la puesta en marcha de las políticas de la UE puede apreciarse en la constante tendencia al alza en el período 2021-2024. El aumento registrado en 2024 (+ 13 % en comparación con el año anterior) está en consonancia con el aumento registrado entre finales de 2022 y finales de 2023 (+ 16 %). Esto se compara con el notable aumento del 40 % observado entre finales de 2021 y finales de 2022, partiendo de una base más baja.

Gráfico 2: Pasivos contingentes desglosados por origen en el período 2021-2024 (miles de millones EUR)



La mayor parte del aumento de 2024 se debe a los desembolsos adicionales de préstamos en el marco del MRR y a la asistencia financiera a Ucrania. Los pasivos contingentes derivados de los programas de garantía presupuestaria se mantuvieron prácticamente estables en 2024. El aumento de los pasivos derivados de los programas de garantía presupuestaria debido al inicio de la fase de ejecución de InvestEU, el FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania se vio compensado casi en su totalidad por la disminución de las exposiciones del MPE, el FEIE y el FEDS debido a exposiciones vencidas o canceladas.

Los pasivos contingentes de la UE han aumentado aún más en 2025 en relación con:

i) apoyo adicional a países terceros (en particular, apoyo a Ucrania en el marco del Mecanismo para Ucrania y del préstamo de ayuda macrofinanciera de aceleración de los ingresos extraordinarios[43]);

ii) desembolsos adicionales de préstamos del MRR a los Estados miembros;

iii) los nuevos avances en la ejecución de los programas de garantía presupuestaria (InvestEU, FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania); y

iv) la puesta en marcha de los programas de ayuda macrofinanciera recientemente aprobados para Egipto[44] y Jordania[45], junto con la aplicación del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO)[46] y el Mecanismo para Moldavia[47].

43 Reglamento (UE) 2024/2773 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2024, por el que se establece el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos y se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania.

44 Decisión (UE) 2025/1267 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2025, relativa a la concesión de una ayuda macrofinanciera a la República Árabe de Egipto.

45 Decisión (UE) 2025/793 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de abril de 2025, por la que se concede una ayuda macrofinanciera al Reino Hachemí de Jordania.

46 Reglamento (UE) 2024/1449 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

47 Reglamento (UE) 2025/535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de marzo de 2025, por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para la República de Moldavia.

El desembolso de los préstamos a los Estados miembros en el marco del instrumento «Acción por la Seguridad de Europa» comenzará a principios de 2026[48].

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

3.1 Marco de evaluación

Sin perjuicio de la evaluación de la provisión de determinados pasivos financieros durante toda la vida de las operaciones que se requiere cuando se contraen pasivos, el artículo 213, apartado 3, del Reglamento Financiero estipula que «los pasivos contingentes originados por garantías presupuestarias o asistencia 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 (UE, Euratom) 2020/2053» (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 y el límite máximo de los recursos propios deben ser suficientes para financiar los gastos derivados del MFP, así como cualquier pasivo contingente que pueda surgir.

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 provisiones establecidas y a cualquier otro pago de provisión previsto en el MFP. En la sección 3.2 del presente informe, se presenta la evaluación de la adecuación de las provisiones disponibles para hacer frente a los pagos previstos e imprevistos derivados de las garantías presupuestarias y la ayuda financiera a terceros países para los pasivos existentes a finales de 2024.

Los pagos relacionados con la materialización de pasivos contingentes derivados de la **ayuda financiera respaldada por el margen de maniobra** concedida a los Estados miembros y a Ucrania pueden financiarse recurriendo a recursos propios adicionales hasta el límite máximo establecido por la Decisión sobre los recursos propios como último recurso, una vez agotados otros medios para cubrir dichos pagos o reprogramar los pasivos correspondientes. El margen de maniobra (es decir, la diferencia entre el límite máximo de los recursos propios y los recursos propios necesarios para financiar los gastos presupuestarios de la UE) 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 respaldada por el margen de maniobra[49]. Los resultados de la evaluación de sostenibilidad de los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra existentes a finales de 2024 se presentan en la sección 3.3. La Decisión sobre los recursos propios de 2020 aumenta temporalmente el límite máximo de los recursos propios (hasta un 0,6 % adicional de la renta nacional bruta hasta 2058) para atender a los pasivos contraídos durante la ejecución del programa NextGenerationEU, incluidos los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra que surjan de los préstamos del MRR a los Estados miembros.

3.2 Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con dotación

a) Provisión disponible a finales de 2024

Los pasivos contingentes derivados de garantías presupuestarias y de ayuda financiera a terceros países cuentan con una dotación con cargo al presupuesto de la UE y se basan en una evaluación

48 Reglamento (UE) 2025/1106 del Consejo, de 27 de mayo de 2025, por el que se crea el instrumento «Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa».

49 El marco de evaluación de este conjunto de pasivos contingentes se describió detalladamente en la edición de 2021 del presente informe, es decir, COM(2021) 676 final, de 5.11.2021.

prudente de las pérdidas previstas de cada instrumento a lo largo de la vida y una reserva de seguridad adicional (para hacer frente a las pérdidas imprevistas). El fondo de provisión común 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.

A 31 de diciembre de 2024, el valor de mercado de los activos netos incluidos en el fondo de provisión común ascendía a 23 200 millones EUR, frente a los 18 800 millones EUR a 31 de diciembre de 2023[50]. Para los años restantes de este MFP, la Comisión ya ha asignado nuevas provisiones al fondo de provisión común (en particular, provisiones relacionadas con InvestEU, el FEDS+ y la Garantía para Ucrania), lo que dará lugar a un nuevo aumento del fondo de provisión común.

De conformidad con sus directrices en materia de gestión de activos, el fondo de provisión común mantiene una cartera líquida diversificada, que invierte principalmente en instrumentos de deuda con una buena calificación, como bonos emitidos por gobiernos, organizaciones supranacionales, agencias estatales y empresas con el objetivo de mantener el capital durante su horizonte de inversión. Al cierre del ejercicio, la cartera del fondo de provisión común estaba bien diversificada entre las diferentes clases de activos de renta fija admisibles, incluida una exposición limitada a valores no denominados en euros, fondos cotizados en bolsa y efectivo o equivalentes de efectivo.

En 2024, el fondo de provisión común logró un rendimiento anual de + 3,57 %, en consonancia con su valor de referencia de cartera (+ 3,31 %)[51].

Si bien los fondos depositados en el fondo de provisión común se gestionan de acuerdo con una política de inversión única y utilizando una infraestructura común, las provisiones se asignan al programa (o Estado miembro) que es la fuente de provisión presupuestaria.

El 31 de diciembre de 2024, el fondo de provisión común estaba compuesto por dieciocho compartimentos (quince de los cuales eran plenamente operativos y contenían fondos), incluidos aquellos dedicados a todos los programas de garantía en curso, el compartimento del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (que cubre los préstamos del MPE, del Euratom y de AMF heredados) y los de los préstamos AMF y Euratom posteriores a 2020. De los dieciocho compartimentos, once estaban relacionados con exposiciones de la UE y siete eran compartimentos de los Estados miembros en el marco de InvestEU, en los que los Estados miembros contribuyentes son propietarios de las provisiones y son los únicos responsables de los pasivos contingentes asociados.

Las provisiones para los préstamos de AMF y Euratom se distribuyen entre varios compartimentos diferentes del fondo de provisión común:

- las exposiciones heredadas (7 300 millones EUR de préstamos de AMF y 300 millones EUR de préstamos del Euratom) forman parte del compartimento del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores;
- los nuevos préstamos de AMF (2 700 millones EUR) comprometidos después de 2020, incluido el préstamo de AMF de emergencia de 1 200 millones EUR concedido a Ucrania en 2022, se incluyen en el compartimento de AMF posterior a 2020;
- los préstamos de AMF excepcionales a Ucrania por valor de 6 000 millones EUR (AMF excepcional I y II) se encuentran en un compartimento separado, dado que estos préstamos se benefician de una cobertura adicional de los riesgos (es decir, para este paquete de préstamos de AMF excepcionales a Ucrania, se requiere una tasa de cobertura del 70 %: el 9 % de la provisión desembolsada con cargo al presupuesto de la UE y el 61 % de las garantías exigibles de los Estados miembros).

50 En 2024, el fondo de provisión común recibió 3 600 millones EUR de contribuciones netas del presupuesto de la UE o contribuciones de los Estados miembros participantes y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

51 Para obtener información adicional, véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el fondo de provisión común en 2024.

Cuadro 6: Compartimentos del fondo de provisión común (a 31 de diciembre de 2024)

Compartimento	Valor de mercado en EUR
Compartimentos abiertos en 2021	
FEIE	8 880 303 796
FGAE[52]	3 225 691 236
FEDS	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Compartimentos abiertos en 2022	
FEDS+	2 942 175 755
AMF posterior a 2020	128 662 218
AMF excepcional para Ucrania[54]	240 575 443
Préstamos Euratom posteriores a 2020	-
Reorientación de los préstamos del mandato exterior a Ucrania	-
Garantía InvestEU Rumanía	187 974 119
Garantía InvestEU Chequia	44 099 187
Garantía InvestEU Finlandia	30 657 774
Garantía InvestEU Grecia	252 204 112
Operaciones de financiación mixta de InvestEU	667 045 123
Compartimentos abiertos en 2023	
Garantía InvestEU Bulgaria	79 674 706
Garantía InvestEU Malta	7 939 418
Compartimentos abiertos en 2024	
Garantía para Ucrania	201 878 310
Garantía InvestEU España	-
TOTAL	**23 180 569 085**

b) Evaluación de la sostenibilidad de las garantías presupuestarias

Como se explica en la sección 2.1, las garantías presupuestarias de la UE difieren sustancialmente en cuanto a los objetivos políticos, las estructuras de reparto de riesgos y el perfil de riesgo de las operaciones subyacentes. Esta circunstancia, a su vez, puede dar lugar a diferentes tasas de

52 El Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (FGAE) contiene provisiones para el mandato de préstamo exterior (MPE), programas heredados de AMF y Euratom.

53 Compartimento UE.

54 En virtud de la Decisión (UE) 2022/12018 y de la Decisión (UE) 2022/1628 por la que se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania.

provisión en los distintos programas, basadas en un valor en riesgo a lo largo de la vida[55] que garantice una cobertura adecuada de las pérdidas potenciales a un determinado nivel de confianza (predefinido). El análisis realizado en el marco del último informe sobre el artículo 41, apartado 5, del Reglamento Financiero confirma que los importes de provisión disponibles para los compartimentos pertinentes del fondo de provisión común se ajustan a los requisitos de los reglamentos respectivos. Para los programas FEIE y FEDS, se identificó un superávit de provisión.

Se pueden extraer las siguientes conclusiones de los datos disponibles sobre las pérdidas netas durante toda la vida a 31 de diciembre de 2024 en relación con las garantías presupuestarias en vigor en esa fecha:

- El **FEIE** es una garantía presupuestaria totalmente constituida cuyo plazo de validez para la firma expiró a finales de 2022. Por lo tanto, la Comisión debe llevar a cabo la evaluación del superávit/reposición exigida en virtud del artículo 216, apartado 4, del Reglamento Financiero. La Comisión concluyó este año que la tasa de provisión objetivo del FEIE del 35 % sigue siendo adecuado, es decir, la evaluación del riesgo basada en el análisis del valor en riesgo con un nivel de confianza del 95 % sugirió una tasa de provisión necesaria del 34 % (frente al 31 % del año anterior). Las provisiones actuales contra las exposiciones del FEIE (38,7 %) superan la tasa de provisión objetivo del 35 %. Se establece legalmente que este exceso de provisiones del FEIE, por valor de 853 millones EUR, puede utilizarse para financiar el coste de las provisiones de la garantía de la UE en el marco de InvestEU, y que la parte restante financiará el instrumento de préstamo al sector público.
- El **FEDS** también estará plenamente constituido a finales de 2024. El análisis de riesgos muestra que, en este momento, la tasa de provisión objetivo del 50 % sigue siendo adecuada. En comparación con el índice de referencia pertinente[56], existe un exceso de provisiones de 321,4 millones EUR y, según la tasa de provisión objetivo, el superávit es de 405 millones EUR.
- El **FGAE**, que gestiona las provisiones para los préstamos de AMF anteriores a 2021, el préstamo Euratom y el mandato de préstamo exterior, tiene actualmente una tasa de provisión efectiva del 9,96 % (sin tener en cuenta los préstamos reasignados del MPE a Ucrania), frente a la tasa de provisión objetivo establecida en el Reglamento del FGAE del 9 %. En cuanto a los préstamos reasignados del MPE a Ucrania, la Comisión considera que sigue siendo adecuada una tasa de provisión del 70 %.
- **InvestEU**, el **FEDS+** y el **Marco de Inversión para Ucrania** se encuentran todavía en fase de potenciación, lo que significa que las carteras subyacentes y las provisiones aún no están completamente constituidas. Por lo tanto, es demasiado pronto para sacar conclusiones sobre la adecuación de las tasas de provisión para estas garantías.

c) Evaluación de sostenibilidad de los préstamos con dotación a terceros países

La composición de la cartera de préstamos de AMF pendientes a terceros países comprende préstamos a un conjunto diversificado de: i) países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión a la UE; ii) países y territorios amparados por la política europea de vecindad; otros iii) terceros países que desempeñan un papel determinante en la estabilidad regional y que son de importancia estratégica para la UE, y que están política, económica y geográficamente próximos a la UE.

Las consideraciones expuestas en los tres puntos que figuran a continuación respaldan que la tasa de provisión objetivo global del 9 % para los préstamos de AMF siga siendo adecuada:

55 El valor en riesgo puede definirse como el nivel de pérdidas de la cartera que, desde un punto de vista estadístico y teniendo en cuenta un cierto nivel de confianza, no se superará durante un horizonte temporal determinado. Los niveles de confianza respectivos para los programas internos (FEIE/InvestEU) y los programas externos (FEDS, FEDS+) son del 95 y el 90 %, respectivamente, y tienen en cuenta factores como los diferentes objetivos políticos y los marcos respectivos.

56 Valor en riesgo con un nivel de confianza del 90 %.

- la situación económica de los beneficiarios del programa de AMF, teniendo en cuenta factores como el PIB per cápita, la madurez relativa de la economía, la proximidad a la economía de la UE, etc.;
- la vinculación directa de los programas de AMF con un programa de desembolso existente del FMI y la contingencia del mismo, así como un historial satisfactorio en su aplicación, lo que debería garantizar la viabilidad financiera del país tercero y, por lo tanto, el posible reembolso de los fondos de la Unión;
- Una evaluación de la situación económica de los beneficiarios de AMF y la evolución macroeconómica reciente en los países socios.

En cuanto al riesgo de liquidez, también debe tenerse en cuenta que la estructura actual de los préstamos de AMF, los vencimientos y los reembolsos de los beneficiarios están bien repartidos entre los MFP actuales y posteriores (como se recoge en las cuentas anuales consolidadas de la UE[57]), lo que reduce la magnitud de la exposición del presupuesto de la UE en caso de retraso o impago. Además, la liquidez del fondo de provisión común actúa como amortiguador, garantizando que se disponga de suficiente liquidez para hacer frente a posibles perturbaciones financieras.

Recuadro 2: pasivos contingentes de la UE derivados de la ayuda financiera de la UE a Ucrania: principales acontecimientos en 2024-2025

Desde la invasión rusa de Ucrania en 2022, la UE ha prestado sistemáticamente un fuerte apoyo político, económico, militar, financiero y humanitario a Ucrania. El conjunto completo de las exposiciones financieras directas e indirectas en Ucrania en el marco de los programas existentes a 30 de junio de 2025 se presenta en el cuadro 7.

El principal vehículo para prestar ayuda financiera a Ucrania durante el período 2024-2027 es el **Mecanismo para Ucrania**, con una capacidad global de hasta 50 000 millones EUR para el período 2024-2027[58].

En 2024, la UE se comprometió a conceder un nuevo préstamo de AMF por valor de 18 100 millones EUR en el marco de la **Iniciativa del G7 «préstamos de aceleración de los ingresos extraordinarios destinados a Ucrania»**[59]. El préstamo, que se desembolsará íntegramente a lo largo de 2025, se reembolsará con los ingresos procedentes de los activos estatales rusos inmovilizados en la UE a través del **Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos**[60] administrado por la Comisión Europea. Los ingresos procedentes de los activos inmovilizados también cubrirán los costes de los tipos de interés de estos préstamos.

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en.

58 Véase el recuadro 1 del informe de 2024 para más detalles.

59 En junio y octubre de 2024, el G7 anunció un acuerdo para poner en marcha la iniciativa «Préstamos de aceleración de los ingresos extraordinarios en favor de Ucrania», por el que los miembros del G7 acordaron conceder a Ucrania préstamos por un importe máximo de 45 000 millones EUR (aproximadamente 50 000 millones USD) a cambio de ayuda financiera no reembolsable con cargo al Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos. La parte financiera de la iniciativa consiste en préstamos bilaterales individuales de Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Japón y un mecanismo excepcional de préstamos de ayuda macrofinanciera proporcionado por la Unión Europea. La iniciativa de préstamos de aceleración de los ingresos extraordinarios en favor de Ucrania se ha diseñado de manera que estos préstamos puedan reembolsarse sin recurso a Ucrania y los fondos para el servicio y el reembolso de los préstamos procederán del Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos. El Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos, administrado por la Comisión Europea, se financiará con los beneficios netos extraordinarios generados por los depositarios centrales de valores de la Unión Europea y (posiblemente) otros países del G7 sobre los activos y reservas del Banco Central de Rusia que quedaron inmovilizados en los sistemas internacionales de compensación poco después de que Rusia iniciara su guerra ilegal de agresión.

60 Reglamento (UE) 2024/2773 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2024, por el que se establece el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos y se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania.

Los préstamos del Mecanismo para Ucrania (33 000 millones EUR para 2024-2027) y el préstamo de ayuda macrofinanciera para la aceleración de los ingresos extraordinarios (18 100 millones EUR para 2024-2027) se conceden en condiciones muy favorables, dada la bonificación de intereses y el largo plazo de amortización de 35 y 45 años, respectivamente, incluido un período de carencia de 10 años. Esto reduce la carga anual sobre las finanzas públicas de Ucrania y, al mismo tiempo, minimiza los riesgos para el presupuesto de la UE. A finales de junio de 2025, el saldo pendiente de los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo para Ucrania ascendía a un total de 16 200 millones EUR, mientras que en el primer semestre de 2025 se desembolsaron 7 000 millones EUR en el marco del préstamo de ayuda macrofinanciera de aceleración de los ingresos extraordinarios.

La cobertura presupuestaria de los pasivos contingentes derivados de los préstamos a Ucrania desde 2023 ha sido proporcionada por el margen de maniobra presupuestario (comentado en la sección siguiente). Los préstamos concedidos a Ucrania a finales de 2022 (6 000 millones EUR de AMF y 1 590 millones EUR en préstamos reasignados en el marco del MPE) están sujetos a una cobertura presupuestaria del 70 %[61].

De conformidad con el artículo 13 de la Decisión (UE) 2022/1628 de AMF, la Comisión revisó la adecuación de la tasa de provisión del 70 % a finales de junio de 2025 en el contexto del informe sobre el artículo 41, apartado 5, del Reglamento Financiero. Tras esta revisión, la Comisión concluyó que, para el período examinado, no había suficientes elementos nuevos, duraderos y significativos que justificaran modificar la tasa de provisión del 70 %. Las evoluciones más recientes, incluidos los resultados de la octava revisión del FMI del acuerdo ampliado en el marco del Servicio Ampliado del Fondo para Ucrania, confirman que la tasa de provisión del 70 % para las exposiciones de posguerra al país sigue siendo adecuada[62].

Cuadro 7: Exposiciones directas e indirectas pendientes en Ucrania (capital) en el marco de los programas existentes (a 30 de junio de 2025) (millones EUR)

Exposiciones directas	Importe pendiente	Dotación presupuestaria
Instrumentos AMF heredados	3 810	9 %
Préstamos Euratom heredados	300	9 %
AMF de emergencia	1 200	9 %
AMF excepcional I y II	6 000	9 % (+ 61 % en garantías de los Estados miembros)
AMF+	18 000	Margen de maniobra
Mecanismo para Ucrania: pilar I	13 200	Margen de maniobra
Préstamo de ayuda macrofinanciera de aceleración de los ingresos extraordinarios	7 000	Margen de maniobra
Total	**49 510**	
Exposiciones indirectas		
Préstamos del MPE desembolsados antes de febrero de 2022	1 708	9 %

61 En el caso de los préstamos del MPE reasignados, la cobertura adoptará la forma de provisiones pagadas financiadas con cargo al presupuesto de la UE. El mismo efecto se consigue para la AMF excepcional complementando la tasa de provisión pagada al 9 % con garantías de los Estados miembros para cubrir una segunda parte de la pérdida de hasta el 61 % de las exposiciones crediticias.

62 Véase https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

Primer paquete del BEI en el marco del MPE	668	9 %
Segundo paquete del BEI en el marco del MPE	1 338	70 %
Área específica de inversión n.º 1 del FEDS	103	70 %
Garantía para Ucrania	1 489	70 %
Total	**5 306**	

3.3 Evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra

La capacidad del presupuesto de la UE para hacer frente a una situación en la que se materialice la exposición respecto de pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra se evalúa aplicando el marco mencionado en el apartado 3.1 anterior.

En el caso de los pasivos cubiertos por el límite máximo permanente de los recursos propios, la evaluación anual tiene en cuenta las exposiciones pendientes a 31 de diciembre de 2024. Como se explica en el recuadro 1, esto incluye los pasivos contingentes relacionados con el estado actual de los empréstitos y préstamos bajo: el MEEF; el mecanismo de ayuda a las balanzas de pagos; el programa de SURE; la AMF+ para Ucrania; y el Mecanismo para Ucrania. Los pasivos contingentes más recientes, como los derivados del préstamo de ayuda macrofinanciera de aceleración de los ingresos extraordinarios y del mecanismo SAFE, se evaluarán en futuras evaluaciones anuales[63].

En el caso de los pasivos de NextGenerationEU, en el MFP de 2021-2027, el límite máximo de los recursos propios se ha incrementado en un 0,6 % de la renta nacional bruta de la UE exclusivamente para garantizar estas emisiones. Así, la UE tendrá medios para reembolsar los intereses y el principal de la deuda emitida para financiar el apoyo no reembolsable de NextGenerationEU (subvenciones del MRR) y los apoyo reembolsables (préstamos del MRR) a los Estados miembros. Dado que los costes por intereses y el reembolso de las subvenciones se incluyen en la programación presupuestaria anual futura, solo los préstamos del MRR representan pasivos contingentes para el presupuesto. Además, para adoptar un enfoque prudente, en las pruebas de resistencia también se tienen en cuenta los bonos que vencen y que se prevé renovar.

El primer paso consiste en establecer un escenario central (base de referencia) que se corresponda con la evolución prevista del gasto y la capacidad financiera de la UE en los próximos años. A tal fin, el presente informe se basa en el proyecto de presupuesto publicado para 2026[64] y en las previsiones a largo plazo de las entradas y salidas futuras del presupuesto de la UE[65], que pronostican los ingresos y gastos derivados del MFP 2021-2027, NextGenerationEU y el próximo MFP y la Decisión sobre los recursos propios, según la propuesta de la Comisión.

En este escenario central, el límite máximo permanente de los recursos propios se fija, por tanto, en el 1,4 % de la renta nacional bruta de la UE en 2026 y 2027, y en el 1,75 % de la renta nacional bruta de la UE a partir de 2028[66]. En el caso de NextGenerationEU, el escenario central prevé que el reembolso comience en 2028 con un importe anual fijo de 24 000 millones EUR, en consonancia con la propuesta de la Comisión sobre el MFP.

Este escenario proporciona una proyección de margen de maniobra de referencia con respecto a la cual se evalúa la sostenibilidad de los pasivos contingentes contraídos a 31 de diciembre de

63 Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2028-2034, COM(2025) 571 final; Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por la que se deroga la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 [COM(2025) 574 final].

64 Incluida nota rectificativa 1/2026 [COM(2025) 851].

65 COM(2025) 573 final.

66 La propuesta de la Comisión para la futura decisión sobre los recursos propios también incluye la posibilidad de un aumento temporal del límite máximo de los recursos propios de un 0,25 % adicional de la renta nacional bruta de la UE si se activa el «mecanismo de crisis». Sin embargo, a menos que se active el mecanismo durante el próximo MFP, esta provisión no afecta a la evaluación que aquí se presenta.

2024, de conformidad con el artículo 256 del Reglamento Financiero. Las operaciones de empréstito y de préstamo más recientes se incluirán en futuros informes anuales.

Bajo este escenario de referencia y excluido el ejercicio presupuestario en curso de 2025, el margen de maniobra disponible para cubrir los pasivos contingentes existentes y nuevos durante el período 2026-2034 es por término medio de aproximadamente **128 500 millones EUR** anuales con respecto al margen por debajo del límite máximo permanente de los recursos propios y alrededor de **111 400 millones EUR** anuales para el límite máximo temporal del 0,6 % de la renta nacional bruta de la UE. El escenario de referencia supone, por tanto, que no se materializa ningún pasivo contingente.

Las pruebas de resistencia adicionales evalúan la sostenibilidad de los pasivos contingentes existentes en escenarios extremos entre 2026 y 2034. Con el enfoque unificado de financiación, los pasivos contingentes relacionados con los préstamos contraídos en el marco de diferentes programas se consignan de manera integrada, independientemente de si se refieren a un riesgo de gasto (renovaciones previstas de bonos para subvenciones del NextGenerationEU) o a un riesgo de ingresos (renovaciones previstas de bonos para préstamos a los Estados miembros en el marco del NextGenerationEU o a Ucrania en el marco de la AMF+ y del Mecanismo para Ucrania). Por ese motivo, las pruebas de resistencia sobre los ingresos y los gastos se combinan en una prueba común, a diferencia de las ediciones anteriores del informe. Las pruebas de resistencia comprenden tres tipos de pruebas de resistencia cada una de las cuales se describe en los párrafos siguientes.

1) **Pruebas de resistencia de la economía.** En el escenario central, la renta nacional bruta de la UE sigue las previsiones en lo que respecta al crecimiento real y la inflación sobre la base de las previsiones económicas europeas de primavera de 2025 de la Comisión[67]. En lo que respecta a la prueba de resistencia, las tasas de crecimiento nominal esperadas son un punto porcentual más bajas que el escenario de referencia en todos los años del período de referencia[68].

   Esto reduce el valor nominal del límite máximo de los recursos propios y, por tanto, el margen de maniobra disponible en **18 600 millones EUR** por término medio anuales en el caso de los importes «no presupuestados» (margen de maniobra), con arreglo al límite máximo permanente de los recursos propios, y en **6 500 millones EUR**, con arreglo al límite máximo temporal, en el caso de NextGenerationEU durante el período 2026-2034.

2) **Prueba de resistencia de los gastos del presupuesto.** En este escenario, en lo referente 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, en particular la Reserva para Ucrania). Es importante subrayar que: i) esto no refleja un pronóstico ascendente y no guarda relación con ninguna expectativa real sobre la evolución de los pagos de la UE; y ii) en cuanto a los gastos del presupuesto, cualquier 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 como autoridad presupuestaria.

   En cuanto a los costes de financiación de NextGenerationEU, este escenario parte del supuesto de que el exceso de costes en comparación con la actualización técnica de la programación financiera en 2027 se cubrirá en un 50 % con otras disponibilidades presupuestarias y en otro 50 % con el instrumento para el EURI.

   Este escenario extremo evalúa también si el margen de maniobra disponible sería suficiente si todos los pasivos contingentes respaldados por el margen de maniobra se materializaran

67 Comisión Europea, Previsiones económicas europeas de la primavera de 2025. Documento institucional 318, mayo de 2025. Previsiones económicas de la primavera de 2025: Crecimiento moderado en medio de la incertidumbre económica mundial - Comisión Europea.

68 Este resultado es similar a la prueba de resistencia sobre el «escenario r-g adverso» realizado para el *Debt Sustainability Monitor* [«Supervisión de la sostenibilidad de la deuda»] de la Comisión: 2024. Economía europea, documento institucional n.º 306, marzo de 2025.

al mismo tiempo. En la práctica, esto significaría que todos los países que se benefician de programas de ayuda financiera (en su mayoría Estados miembros) incumplirían simultáneamente sus reembolsos al vencimiento. En el caso de los programas financiados mediante el enfoque unificado de financiación (tanto los programas de NextGenerationEU como los programas pertinentes del MFP), la hipótesis en esta prueba de resistencia es que todos los costes por intereses corren a cargo del presupuesto y que todas las emisiones que vencen en un año determinado se reembolsan. En esta situación hipotética, no se tienen en cuenta, por tanto, las refinanciaciones previstas de la deuda.

Nótese que 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).

Esta prueba de resistencia muestra que el margen de maniobra es suficiente en el escenario en el que el gasto alcanza el máximo teórico y todos los beneficiarios incumplen el pago de su préstamo. El margen de maniobra derivado dentro del límite máximo permanente de los recursos propios sería de **101 700 millones EUR** por término medio durante el período 2026-2034, es decir, **26 700 millones EUR** menos que en la base de referencia.

El margen de maniobra dentro del límite máximo temporal de recursos propios del 0,6 % de la renta nacional bruta de la UE que garantiza las emisiones de NextGenerationEU se reduciría en **43 000 millones EUR** por término medio anuales, hasta un nivel de **68 400 millones EUR por término medio** durante el período 2026-2034.

3) **Prueba de resistencia combinada de las condiciones económicas, los ingresos y los gastos.** Se trata de un escenario extremo que combina todos los escenarios desfavorables descritos en las dos pruebas anteriores. Reduciría el margen de maniobra por debajo del límite máximo permanente a **83 100 millones EUR** por término medio durante el período 2026-2034 y, para el límite temporal, a **62 000 millones EUR**. Estos importes parecen constituir una amplia reserva de seguridad de la capacidad financiera de la UE para hacer frente a sus responsabilidades (derivadas tanto de las operaciones de NextGenerationEU como distintas de este programa).

Los resultados detallados de los escenarios de referencia y de las pruebas de resistencia se presentan en el anexo y se resumen en los gráficos 3 y 4 a continuación.

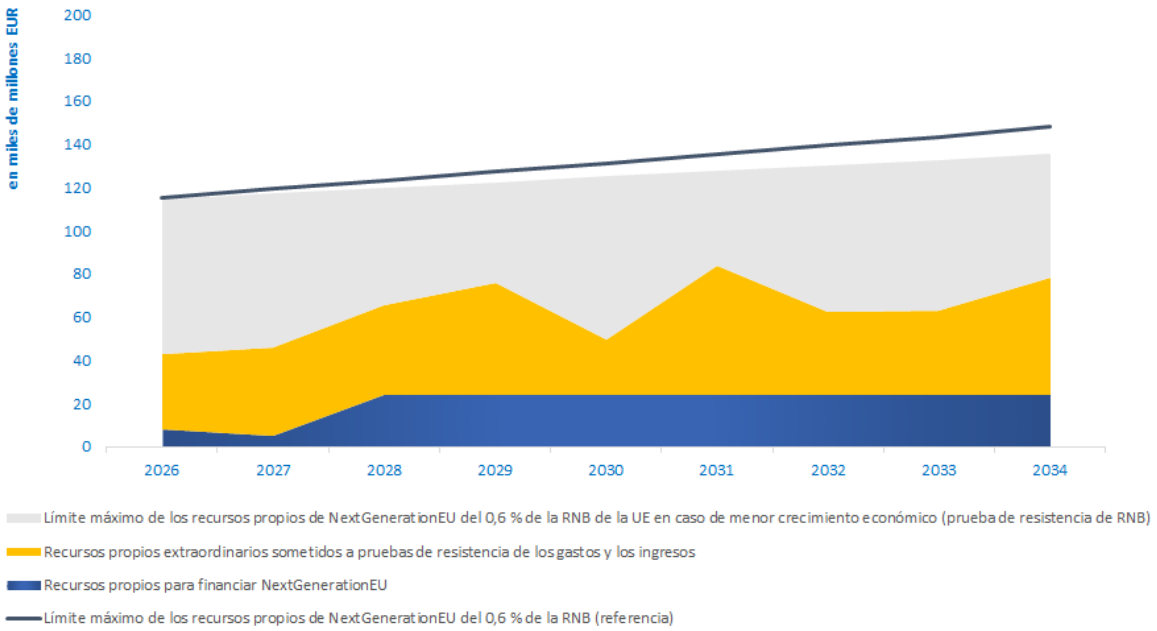


Gráfico 3: Límite máximo de recursos propios y necesidades de recursos propios en el marco de una base de referencia y pruebas de resistencia combinadas para el límite máximo permanente.

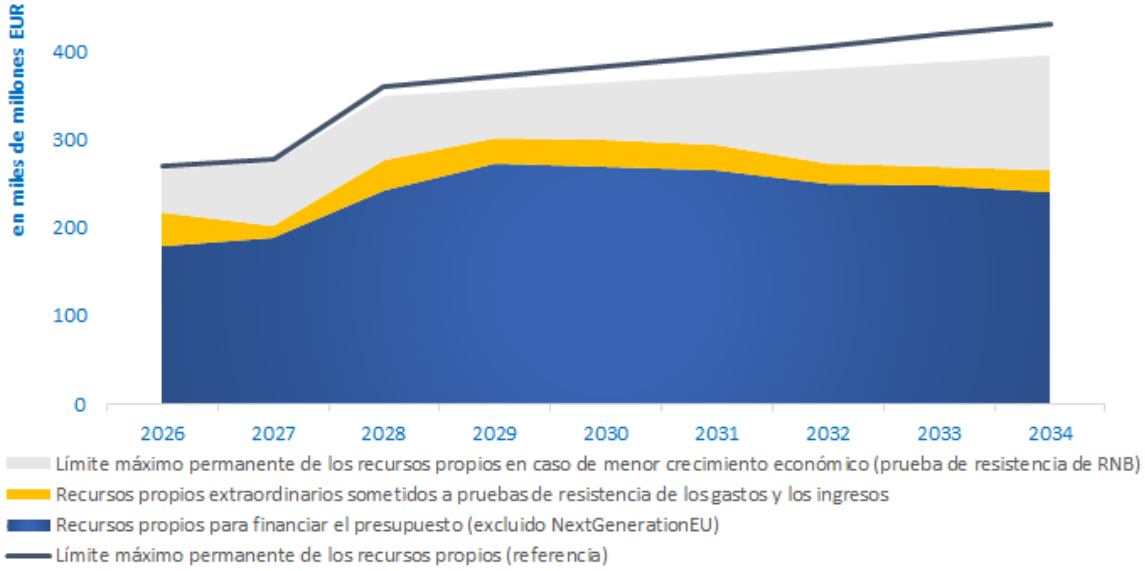


Gráfico 4: Límite máximo de recursos propios y necesidades de recursos propios en el marco de una base de referencia y pruebas de resistencia combinadas para el límite máximo temporal de NextGenerationEU.

4. Conclusiones

A finales de 2024, el presupuesto de la UE financiaba más de 410 000 millones EUR en pasivos contingentes, repartidos en **300 000 millones EUR** de pasivos contingentes derivados de préstamos concedidos a Estados miembros y terceros países. De este importe, 252 000 millones EUR corresponden a préstamos a Estados miembros y 48 000 millones EUR a préstamos a terceros países. Además, otros **110 000 millones EUR** en pasivos contingentes proceden de garantías de inversión previstas en el marco de los programas del MPE, el FEIE, el FEDS, InvestEU, FEDS+ y el Marco de Inversión para Ucrania.

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 dotación y respaldados por el margen de maniobra y la evaluación de la sostenibilidad presentada en el presente informe, pueden extraerse tres conclusiones principales. Estas conclusiones se recogen en los tres puntos que figuran a continuación.

- 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: i) los datos sobre los impagos pasados y las pérdidas esperadas; ii) las medidas adoptadas para garantizar que las pérdidas no superen los niveles de tolerancia predefinidos; y iii) las provisiones presupuestarias disponibles para cubrir posibles pagos.
- La capacidad financiera de la UE con arreglo al marco jurídico vigente y propuesto (es decir, la Decisión sobre los recursos propios y el Reglamento del MFP existente y el Reglamento del MFP propuesto y la Decisión sobre los recursos propios a partir de 2028) es, en gran medida, suficiente para hacer frente a la materialización de las pérdidas que puedan surgir en relación con los préstamos respaldados por el margen de maniobra desde ahora y hasta finales de 2034.
- El margen de maniobra está bien dotado de recursos para garantizar la solidez del sistema financiero de la UE y su solvencia, incluso en una situación extremadamente negativa que concentre efectos adversos con respecto a las condiciones económicas, los ingresos y los

gastos. En un escenario tan adverso, el margen de maniobra restante por debajo del límite máximo permanente de los recursos propios ascendería a **83 100 millones EUR** por término medio anual durante el período 2026-2034 y a **62 000 millones EUR** por término medio anual por debajo del límite máximo temporal de NextGenerationEU del 0,6 % de la renta nacional bruta de la UE durante el mismo período. Estos importes representan una reserva de seguridad frente a nuevas perturbaciones económicas negativas, nuevas necesidades potenciales y pasivos contingentes futuros tanto para operaciones de NextGenerationEU como distintas de este programa. Este resultado se basa en el aumento del límite máximo de los recursos propios hasta el 1,75 %, tal como propone la Comisión en el contexto de su paquete para el MFP 2028-2034, y subraya la importancia de dicho aumento.

5. Anexos:

Sostenibilidad y margen de maniobra dentro del límite máximo permanente de los recursos propios

(en miles de millones EUR, precios actuales)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referencia										
Límite máximo de los recursos propios (% de la renta nacional bruta)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Límite máximo de los recursos propios (miles de millones EUR)	a	269 600	278 700	359 700	371 500	383 100	394 800	406 800	419 000	431 500
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	b	178 800	188 200	243 000	273 800	270 200	265 900	250 500	247 800	240 400
Margen de maniobra por debajo del límite máximo permanente	a-b	90 800	90 500	116 700	97 700	112 900	128 900	156 300	171 200	191 200
Pruebas de resistencia										
1) Prueba de resistencia de la economía										
Límite máximo de los recursos propios	a	267 000	273 300	349 400	357 300	364 900	372 500	380 000	387 600	395 300
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	b	178 800	188 200	243 000	273 800	270 200	265 900	250 500	247 800	240 400
Margen de maniobra	a-b	88 200	85 100	106 400	83 600	94 700	106 500	129 500	139 800	154 900
2) Prueba de resistencia sobre gastos e ingresos										
Límite máximo de los recursos propios	a	269 600	278 700	359 700	371 500	383 100	394 800	406 800	419 000	431 500
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	b	178 800	188 200	243 000	273 800	270 200	265 900	250 500	247 800	240 400
Recursos propios adicionales (hasta el límite máximo del MFP y de los instrumentos especiales)*	c	20 800	7 100	16 600	17 100	17 000	16 900	16 600	16 600	16 700
Recursos propios extraordinarios para cubrir pasivos contingentes no relativos a NextGenerationEU**	d	17 200	7 100	16 400	11 800	12 200	11 100	6 400	5 200	7 800
Margen de maniobra	a-b-c-d	52 800	76 200	83 800	68 800	83 700	100 900	133 300	149 400	166 600
3) Perturbación desfavorable combinada										
Límite máximo de los recursos propios	a	267 000	273 300	349 400	357 300	364 900	372 500	380 000	387 600	395 300
Recursos propios para financiar el presupuesto (excluido NextGenerationEU)	b	178 800	188 200	243 000	273 800	270 200	265 900	250 500	247 800	240 400
Recursos propios adicionales (hasta el límite máximo del MFP y de los instrumentos especiales)	c	20 800	7 100	16 600	17 100	17 000	16 900	16 600	16 600	16 700
Recursos propios extraordinarios para cubrir pasivos contingentes no relativos a NextGenerationEU	d	17 200	7 100	16 400	11 800	12 200	11 100	6 400	5 200	7 800

Margen de maniobra	a-b-c-d	50 200	70 900	73 500	54 700	65 500	78 500	106 500	118 000	130 400

** Se espera que los gastos alcancen el máximo valor teóricamente posible con respecto a: 1) el límite máximo de pagos del MFP en 2026-2027, tal y como se establece en el ajuste técnico más reciente y en los ajustes futuros hasta su máximo potencial en cualquier año concreto; y 2) los límites máximos anuales de los instrumentos especiales temáticos (el Instrumento de Flexibilidad, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la Reserva de Solidaridad y para Ayudas de Emergencia y la Reserva para Ucrania). A partir de 2028, esto incluye la movilización total del Instrumento de Flexibilidad y la Reserva para Ucrania en forma de subvenciones.*

*** Esto incluye empréstitos para apoyo crediticio a través del MEEF, SURE, AMF+ y el Mecanismo para Ucrania. La evaluación de riesgos del instrumento SURE tiene en cuenta la contragarantía específica proporcionada por todos los Estados miembros del 25 % del importe máximo de la ayuda financiera.*

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

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referencia										
Límite máximo de los recursos propios (0,6 % de la renta nacional bruta)	a	115 600	119 400	123 300	127 400	131 300	135 400	139 500	143 700	147 900
Recursos propios para financiar NextGenerationEU*	b	8 000	5 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
Margen de maniobra	a-b	107 500	114 400	99 300	103 400	107 300	111 400	115 500	119 700	123 900
Pruebas de resistencia										
1) Prueba de resistencia de la economía										
Límite máximo de los recursos propios (0,6 % de la renta nacional bruta)	a	114 400	117 100	119 800	122 500	125 100	127 700	130 300	132 900	135 500
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	b	8 000	5 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
Margen de maniobra	a-b	106 400	112 200	95 800	98 500	101 100	103 700	106 300	108 900	111 500
2) Prueba de resistencia sobre gastos e ingresos										
Límite máximo de los recursos propios (0,6 % de la renta nacional bruta)	a	115 600	119 400	123 300	127 400	131 300	135 400	139 500	143 700	147 900
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	b	8 000	5 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
Recursos propios extraordinarios adicionales para NextGenerationEU (sobrecostes, pasivos contingentes)	c	35 000	41 000	41 500	52 000	25 700	59 500	38 400	39 100	54 400
Margen de maniobra	a-b-c	72 500	73 500	57 800	51 300	81 600	51 900	77 000	80 500	69 500
3) Perturbación desfavorable combinada										
Límite máximo de los recursos propios (0,6 % de la renta nacional bruta)	a	114 400	117 100	119 800	122 500	125 100	127 700	130 300	132 900	135 500
Recursos propios para financiar NextGenerationEU	b	8 000	5 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
Recursos propios extraordinarios adicionales para NextGenerationEU (sobrecostes, pasivos contingentes)	c	35 000	41 000	41 500	52 000	25 700	59 500	38 400	39 100	54 400
Margen de maniobra	a-b-c	71 400	71 200	54 300	46 500	75 400	44 200	67 900	69 800	57 100

** En el caso de 2026, el importe refleja los compromisos de crédito en el proyecto de presupuesto de 2026. En el caso de 2027, el importe corresponde a la programación financiera de la línea presupuestaria del Instrumento de Recuperación de la Unión*

Europea. Los importes correspondientes a 2028 y 2029 se basan en la propuesta de la Comisión para el próximo MFP, tal como figura en el informe a largo plazo sobre las entradas y salidas del presupuesto [COM(2024) 573 final].