Martes 22 de noviembre de 2022

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

PARLAMENTO EUROPEO

P9_TA(2022)0400

Estrategia de empréstito para financiar Next Generation EU

Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2022, sobre la estrategia de empréstito para financiar Next Generation EU, el Instrumento de Recuperación de la Unión (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

El Parlamento Europeo,

— Visto el artículo 5, apartado 3, de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea ([1]) (Decisión sobre los recursos propios),

— Visto el 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 ([2]),

— Visto el Acuerdo Interinstitucional, de 16 de diciembre de 2020, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios ([3]),

— Visto el 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 ([4]), incluidas las declaraciones conjuntas y unilaterales acordadas como parte del marco financiero plurianual (MFP),

— Vista la Comunicación de la Comisión, de 14 de abril de 2021, sobre una nueva estrategia de financiación para el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU) (COM(2021)0250),

— Vista la propuesta de la Comisión de una Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión sobre los recursos propios (COM(2021)0570),

— Vistas la Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2019, titulada «El Pacto Verde Europeo» (COM(2019)0640), y su Resolución, de 15 de enero de 2020, sobre la misma ([5]),

— Vistos el artículo 54 de su Reglamento interno, así como el artículo 1, apartado 1, letra e), y el anexo 3 de la Decisión de la Conferencia de Presidentes, de 12 de diciembre de 2002, sobre el procedimiento de autorización para la elaboración de informes de propia iniciativa,

— Visto el informe de la Comisión de Presupuestos (A9-0250/2022),

([1]) DO L 424 de 15.12.2020, p. 1.
([2]) DO L 433 I de 22.12.2020, p. 23.
([3]) DO L 433 I de 22.12.2020, p. 28.
([4]) DO L 433 I de 22.12.2020, p. 11.
([5]) DO C 270 de 7.7.2021, p. 2.

A. Considerando que la Decisión sobre los recursos propios faculta a la Comisión para contraer empréstitos de hasta 750 000 000 000 EUR a precios de 2018 entre 2021 y 2026 en los mercados de capitales en nombre de la Unión con el único fin de hacer frente a las consecuencias de la crisis de la COVID-19 a través de NextGenerationEU (NGEU), el Instrumento de Recuperación de la Unión; considerando que 360 000 000 000 EUR a precios de 2018 pueden utilizarse para conceder préstamos a los Estados miembros y que 390 000 000 000 EUR pueden utilizarse directamente para el gasto de la Unión;

B. Considerando que el reembolso de los fondos obtenidos en préstamo y los intereses correspondientes deben correr a cargo del presupuesto de la Unión y programarse de una manera que garantice la reducción constante y previsible de los pasivos hasta el 31 de diciembre de 2058 a más tardar; considerando que los límites máximos de los recursos propios se han incrementado en un 0,6 % con el fin de cubrir todos los pasivos de la Unión derivados de empréstitos de NGEU;

C. Considerando que el Parlamento, el Consejo y la Comisión adoptaron una hoja de ruta jurídicamente vinculante para la introducción de nuevos recursos propios con miras a generar fondos suficientes para cubrir los gastos previstos relacionados con el reembolso de NGEU, sin reducir así la financiación de los programas y las políticas de la Unión;

D. Considerando que, en virtud de la Decisión sobre los recursos propios, la Comisión debe informar exhaustivamente al Parlamento y al Consejo de forma periódica sobre todos los aspectos de su estrategia de gestión de la deuda, incluyendo un calendario de emisión con las fechas y volúmenes de emisión previstos para el año siguiente y un plan en el que se establezcan los pagos previstos de principal e intereses;

E. Considerando que el importe total programado para NGEU y el pago del cupón periódico y el reembolso al vencimiento (costes de reembolso del IRUE) se ha fijado en 14 700 000 000 EUR para el período 2021-2027;

Justificación de los empréstitos para NextGenerationEU

1. Destaca que NGEU es el mayor programa común de empréstitos de la Unión y el primero que no solo concede préstamos a los Estados miembros, sino que también prevé gastos directos del presupuesto de la Unión integrados en auténticos programas y políticas de la Unión; subraya que la deuda común de la Unión gestionada por la Comisión impulsa el tamaño, el impacto y el valor añadido del presupuesto de la Unión, apoyando así la recuperación tras la COVID-19 y cumpliendo las prioridades a largo plazo de la Unión, en particular las transiciones ecológica y digital;

2. Señala que, con un volumen medio anual de empréstitos de 150 000 000 000 EUR hasta 2026, el programa de empréstitos de NGEU convierte a la Unión en un actor clave en los mercados financieros, la sitúa al mismo nivel que otros grandes emisores soberanos europeos y la convierte en el mayor emisor supranacional y el mayor emisor de bonos verdes;

3. Subraya que el éxito de la estrategia de empréstito se juzgará por su capacidad para recaudar los fondos necesarios para la aplicación de NGEU en los mercados de capitales de manera oportuna y relativamente barata, y para reembolsar la deuda de aquí a 2058 sobre la base de un perfil a la vez fluido y previsible, sin desplazar los programas de gastos establecidos conforme a los límites máximos del MFP ni poner en peligro la acción futura de la Unión; subraya que la emisión de la Unión no debe alterar las condiciones de empréstito para otros emisores europeos e incluso debe desempeñar un papel positivo en los mercados de capitales, en particular satisfaciendo las demandas de los inversores de activos denominados en euros y de nuevos productos, como los bonos verdes;

Descripción y evaluación de la estrategia de empréstito NextGenerationEU hasta la fecha

4. Observa que la Comisión ha desarrollado y puesto en marcha un nuevo y amplio programa de financiación y ha desarrollado sus capacidades de gestión de la deuda de forma rápida y eficiente; acoge con satisfacción el hecho de que las emisiones se hayan producido a un ritmo constante desde el lanzamiento de la primera en 2021 y hayan sido objeto de una demanda muy considerable, lo que pone de manifiesto un gran interés por parte de los inversores y permite a la Comisión cumplir sus objetivos de financiación; observa con satisfacción que, en consonancia con la calificación crediticia triple A de la Unión, los productos de la Unión se han negociado a tipos de interés atractivos que están al mismo nivel que otros grandes emisores europeos y supranacionales;

5. Toma nota de que la estrategia de financiación adoptada por la Comisión es diversificada y ofrece una amplia gama de productos (bonos y letras) y vencimientos (de tres meses a 30 años) a través de diversos métodos de emisión (operaciones sindicadas y subastas) con un calendario regular;

6. Toma nota de la decisión de la Comisión de basarse en una gran red de operadores primarios, que constituyen socios importantes para garantizar el buen funcionamiento de los mercados primario y secundario e informar a la Comisión sobre las condiciones del mercado; recuerda a la Comisión la importancia de velar por que los bancos cumplan sus requisitos legales y de intentar alcanzar un mayor equilibrio geográfico tanto en lo que respecta a la pertenencia a la red de operadores primarios como al papel destacado de las operaciones sindicadas; pide a la Comisión que garantice que los miembros de la red de operadores primarios tengan incentivos y obligaciones suficientes para desempeñar su papel;

7. Toma nota de las decisiones anuales de empréstito y de los planes de financiación publicados por la Comisión hasta la fecha; subraya que la transparencia en relación con la estrategia y las operaciones de empréstito de la Comisión es fundamental para lograr una coordinación satisfactoria con otros agentes del mercado y garantizar la rendición de cuentas, en particular por parte del Parlamento, así como la sensibilización y la apropiación entre los responsables de la toma de decisiones y el público en general; pide a la Comisión, en este contexto, que informe rápida y sistemáticamente al Parlamento facilitando datos desglosados sobre todos los gastos incurridos en la emisión de deuda de la Unión, incluidas las cargas de la Comisión al IRUE como costes administrativos, así como los costes en que hayan incurrido los Estados miembros al obtener préstamos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR);

8. Observa que, en consonancia con la decisión anual de empréstito y los planes de financiación semestrales, a junio de 2021 la Comisión había recaudado en los mercados financieros más de 113 000 000 000 EUR, entre ellos 23 000 000 000 EUR en forma de bonos verdes y bonos con vencimiento a corto, medio y largo plazo; toma buena nota de la información facilitada en relación con la distribución del tipo de inversor y la distribución geográfica; pide que se mantengan unas comunicaciones transparentes sobre el desarrollo de las subastas y las sindicaciones para los bonos;

Posibles efectos positivos y retos de los empréstitos de NextGenerationEU

9. Considera que, al convertir a la Unión en uno de los mayores emisores de bonos de Europa, NGEU puede tener un impacto positivo en la estabilidad y la liquidez de los mercados de capitales de la Unión, mejorar las perspectivas económicas de esta, complementar la arquitectura macroeconómica de la zona del euro y reforzar el papel internacional del euro; observa que NGEU está jurídicamente limitado en cuanto a tamaño y tiempo y podría desempeñar un papel aún más influyente como fuente de activos seguros y contribuir a integrar los mercados financieros de la Unión y a reforzar la resiliencia de la Unión, siempre que se tengan debidamente en cuenta las lecciones aprendidas; observa, además, que tanto la temporalidad como el volumen del programa de empréstitos de NGEU limitan el potencial de los bonos de la Unión de llegar a ser auténticos activos seguros, servir al buen funcionamiento de los mercados financieros y mejorar la estabilidad de la unión económica y monetaria; pide a la Comisión que reflexione sobre posibles maneras de mantener el volumen pendiente de bonos de NGEU más allá de 2027, a fin de evitar que la liquidez disminuya poco después de que se alcance el máximo al final de la fase de gasto de NGEU;

10. Toma nota de la gran demanda de una integración fluida de la deuda de la Unión en los mercados de capitales; pide a la Comisión que consolide la posición de la deuda de la Unión diversificando el perfil de los inversores, estimulando los mercados secundarios y eliminando los obstáculos técnicos;

11. Destaca, en particular, que la Unión podría establecer parámetros de referencia para las inversiones sostenibles en su calidad de mayor emisor mundial de bonos verdes, así como diversificando su base de inversores y garantizando unos costes de endeudamiento más bajos; subraya el importante papel de los bonos verdes en la financiación de los activos necesarios para la transición hacia una economía hipocarbónica; acoge con satisfacción el hecho de que el marco de bonos verdes de la Comisión recurra a normas estrictas de sostenibilidad; insta a la Comisión a que evite cualquier tipo de blanqueo ecológico y a que garantice una presentación de información de alta calidad sobre la utilización de los ingresos, a fin de no poner en peligro la prima verde; observa que el principio de «no causar un perjuicio significativo» sirve de norma para el gasto financiado en el marco de NGEU; destaca que, al emitir parte de la deuda de NGEU como bonos verdes, los Estados miembros y la Comisión tienen la responsabilidad de hacer cuanto esté en su mano para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos con los inversores en materia de gasto climático, y espera que la Comisión cumpla plenamente su compromiso de excluir los proyectos problemáticos de la financiación mediante bonos verdes tan pronto como se planteen preocupaciones debidamente justificadas en relación con el blanqueo ecológico; acoge con satisfacción el cuadro de indicadores sobre los bonos verdes de NGEU, una página web interactiva con información sobre las inversiones financiadas con cargo a los bonos verdes ([6]);

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_en

12. Opina que la Comisión debe desplegar medidas de auditoría sólidas para garantizar la correcta aplicación del MRR, en particular con el fin de reducir el riesgo de cualquier tipo de blanqueo ecológico, y en vista de la configuración única de NGEU, mediante la cual la Comisión recauda fondos en los mercados de capitales y es responsable frente a los inversores, pero son los Estados miembros quienes en realidad gastan ese dinero; pide, por tanto, a los Estados miembros que se atengan a los compromisos que asumieron en sus planes de recuperación y resiliencia, cumplan dichos compromisos de forma adecuada y plena, e informen de forma exhaustiva a la Comisión sobre la realización de los hitos y objetivos;

13. Observa que, a pesar de su magnitud, NGEU ha mitigado hasta ahora con éxito el riesgo de que la demanda de otros bonos soberanos europeos se viera desplazada; hace hincapié en que, al hacer más atractivo el mercado soberano de la zona del euro, especialmente para los inversores de fuera de la Unión, la emisión de NGEU puede tener un impacto favorable en la demanda de valores emitidos por otros agentes del mercado europeo; pide a la Comisión que siga actuando en estrecha coordinación con las agencias de deuda de los Estados miembros y con el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad; reitera la importancia de distribuir el comercio de deuda de la Unión a través de otras bolsas de valores de la Unión, en consonancia con los principios de la unión de los mercados de capitales;

14. Sostiene, además, que NGEU influye positivamente en el atractivo y la sostenibilidad de la deuda de los Estados miembros, al ofrecerles a todos ellos condiciones de empréstito con calificación crediticia triple A a través de los préstamos del MRR, contribuyendo a una reducción significativa en los rendimientos soberanos, y al descontar las subvenciones del cálculo de la deuda nacional, así como al transmitir un mensaje firme a los mercados financieros sobre la resiliencia y la cohesión de la zona del euro y de la Unión;

15. Considera que NGEU muestra las ventajas de una respuesta a las crisis más ambiciosa, colectiva y democrática a escala de la Unión; considera que la oportunidad de que los ciudadanos de la Unión compren directamente bonos de la Unión podría aumentar su sentimiento de pertenencia a la Unión; pide a la Comisión que desarrolle un mecanismo sencillo y transparente a este respecto; observa que esta práctica ya existe en varios Estados miembros; cree que los beneficios económicos serían significativos y superarían los costes de aplicación; observa que el sustancial apoyo a la crisis financiado mediante la emisión conjunta de deuda ha reforzado la confianza en la resiliencia de la Unión y de sus Estados miembros y que los participantes en los mercados financieros reconocen ampliamente que la arquitectura financiera europea es más sólida; subraya que el éxito de la aplicación de NGEU demuestra que la Unión ha dado una respuesta adecuada a las consecuencias económicas de la crisis de la COVID-19; pide, por tanto, a todas las instituciones de la Unión que garanticen que la Unión cumple sus promesas, también ofreciendo una visión política a largo plazo;

16. Observa con preocupación los nuevos retos que plantea la falta de seguridad en el entorno mundial como consecuencia de la agresión ilegal, no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania y los marcados aumentos de la inflación y los tipos de interés, que afectan a los emisores soberanos; advierte de que los costes de financiación han aumentado considerablemente recientemente debido a las difíciles condiciones del mercado y de que se prevén enormes incertidumbres en el panorama de los intereses a largo plazo; prevé que esto afectará a la línea de reembolso del IRUE en el presupuesto de la Unión; observa con preocupación que unos costes de refinanciación superiores a los programados ya están teniendo un impacto en las disponibilidades de la rúbrica 2b e incluso están mermando las disponibilidades limitadas de los instrumentos especiales durante el procedimiento presupuestario anual; pide a la Comisión que siga de cerca la situación e informe periódicamente a la autoridad presupuestaria; reconoce que la Comisión se ve obligada a actuar en un mercado muy incierto, más allá del intervalo de confianza del 99 %; recuerda que todos los pagos de las contribuciones financieras a los Estados miembros deben efectuarse a más tardar el 31 de diciembre de 2026, tal como se establece en el Reglamento sobre el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero que cabría modificar dicho plazo; subraya que tales cambios requerirán una modificación tanto del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como del Reglamento relativo al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea;

17. Considera que el pleno potencial de NGEU solo podrá liberarse si todos los planes nacionales de recuperación y resiliencia se aplican de manera eficaz y oportuna; manifiesta su preocupación por la falta de capacidad de absorción financiera de varios Estados miembros; lamenta la dinámica que se ha producido en algunos Estados miembros en los que se ha retrasado la ejecución de los fondos tradicionales de la Unión para absorber más rápidamente los fondos del MRR; anima a los Estados miembros a que hagan un uso pleno y coherente de los préstamos concedidos en el marco de NGEU;

18. Subraya que serán necesarias nuevas inversiones en las políticas de la Unión para reforzar la competitividad, la resiliencia y la autonomía estratégica de la Unión, en particular en lo que respecta a la industria y la acción por el clima; considera que las reasignaciones permanentes no son una solución viable a largo plazo para financiar las prioridades de la Unión y subraya la necesidad de contar con recursos adicionales; recuerda que el cambio climático, así como la guerra en curso en Ucrania, ponen de relieve la imperiosa necesidad de poner fin a la dependencia de la Unión con respecto a terceros países en sectores esenciales de su economía, como la energía, las materias primas, la industria y la agricultura; considera, a este respecto, que el anuncio realizado por la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, sobre la creación de un Fondo Europeo de Soberanía está en consonancia con la Resolución del Parlamento de 19 de mayo de 2022 [7] y con la declaración de la Conferencia de Presidentes de 30 de junio de 2022 sobre el programa de trabajo de la Comisión para 2023; pide, por tanto, a la Comisión y a los Estados miembros que, en consonancia con las recomendaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, presten más atención a los empréstitos comunes a escala de la Unión, con vistas a crear unas condiciones de empréstito más favorables, manteniendo al mismo tiempo políticas presupuestarias responsables a escala de los Estados miembros; lamenta la creación y el uso sistemáticos de instrumentos, fondos y programas comunes de empréstito, entre ellos NGEU, fuera del alcance del presupuesto de la Unión y sin control ni supervisión de la autoridad presupuestaria; pide, por tanto, la inclusión en el presupuesto de las operaciones de empréstito y préstamo y de todos los programas o instrumentos futuros de la Unión; pide que el Parlamento participe plenamente en todos los casos mediante el procedimiento de codecisión;

Presupuesto de la Unión y nuevos recursos propios

19. Señala que las características de los empréstitos de NGEU tendrán consecuencias directas en los reembolsos con cargo al presupuesto de la Unión durante décadas; insiste, por tanto, en que se optimice el servicio de la deuda y se garantice un perfil de deuda fluido para distribuir la carga futura de manera uniforme;

20. Subraya que la capacidad de empréstito y préstamo de la Unión se ha incrementado considerablemente con NGEU; insiste en la necesidad de implicar a la autoridad presupuestaria en todas las fases del proceso de préstamo y empréstito; recuerda que, en virtud de la Decisión sobre los recursos propios, la Comisión debe publicar un plan actualizado periódicamente de los pagos previstos de principal e intereses, que se debatirá con el Parlamento y el Consejo en las reuniones interinstitucionales periódicas sobre NGEU;

21. Reitera su firme exigencia de que los créditos presupuestarios para los costes de reembolso del IRUE se consignen en el presupuesto más allá de los límites máximos del MFP, con el fin de salvaguardar los márgenes y los mecanismos de flexibilidad para los fines previstos; pide que se introduzcan las modificaciones pertinentes en el Reglamento MFP durante la revisión intermedia del MFP;

22. Cree firmemente que el éxito final de NGEU, y en particular la credibilidad y sostenibilidad de su financiación, también se evaluará teniendo en cuenta la capacidad de la Unión para reembolsar la deuda común con nuevos recursos propios en el sector medioambiental y empresarial, en lugar de aumentar las contribuciones basadas en la renta nacional bruta de los Estados miembros;

23. Destaca que los nuevos recursos propios son un factor clave para que la Unión aplique sus prioridades políticas, en parte debido a la necesidad de mayores inversiones de cara a la independencia energética y para ayudar a mitigar el impacto social de la guerra de agresión contra Ucrania por parte de Rusia, así como para acelerar la transición energética ecológica; destaca que la introducción de los nuevos recursos propios evitaría que en el futuro hubiera que efectuar recortes en los programas de la Unión, lo que socavaría la finalidad misma y los beneficios a largo plazo del plan de recuperación; considera que la introducción de nuevos recursos propios, conforme a lo convenido en el Acuerdo Interinstitucional legalmente vinculante de 16 de diciembre de 2020, lograría beneficios duraderos, no solo a la hora de ejecutar las políticas de la Unión, sino también de garantizar la posición de la Unión como un emisor de deuda creíble e inteligente; pide a los Estados miembros, por tanto, que avancen lo antes posible y aceleren las negociaciones de la primera cesta de la denominada nueva generación de recursos propios de la Unión basados en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión, el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y el primer pilar del acuerdo internacional de la OCDE sobre la imposición mínima de las multinacionales, presentados por la Comisión el 22 de diciembre de 2021; insta al Consejo a que apruebe la primera cesta de recursos propios antes de finales de 2022;

---

[7] Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre las consecuencias sociales y económicas para la Unión de la guerra librada por Rusia en Ucrania: refuerzo de la capacidad de actuación de la Unión (Textos Aprobados, P9_TA(2022)0219).

24. Observa, no obstante, que los ingresos estimados procedentes de estos tres recursos propios no bastarían para cubrir el endeudamiento de NGEU; reitera, por tanto, su solicitud a la Comisión para que presente una propuesta para la segunda cesta de los nuevos recursos propios antes de diciembre de 2023, incluida una propuesta de impuesto sobre las transacciones financieras, a fin de garantizar recursos suficientes para el reembolso de la deuda de NGEU; Insiste en la hoja de ruta jurídicamente vinculante establecida en virtud del Acuerdo Interinstitucional; pide, no obstante, a la Comisión que, habida cuenta de los recientes retos económicos, sea aún más ambiciosa y no excluya la posibilidad de añadir recursos propios innovadores, nuevos y, preferiblemente, auténticos;

o

o o

25. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.