



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 30 de junio de 2022
(OR. en)

10877/22

FIN 737

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	30 de junio de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 315 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Previsiones a largo plazo de futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2023-2027)

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 315 final.

Adj.: COM(2022) 315 final



Bruselas, 30.6.2022
COM(2022) 315 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Previsiones a largo plazo de futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2023-2027)

{SWD(2022) 175 final}

Índice

ÍNDICE	1
1. Introducción	2
2. Previsión de las salidas del presupuesto de la UE para 2023-2027	2
2.1. Pagos en relación con los compromisos del MFP 2021-2027	5
2.2. Pagos para la finalización de los compromisos anteriores a 2021	8
2.3. Liberación de créditos	9
2.4. NextGenerationEU	10
2.5. Evolución del importe de los compromisos pendientes de liquidación	11
3. Previsiones de salidas del presupuesto de la UE para 2023-2027	12
4. Conclusiones	13
Anexo I – Resultados de las previsiones*	15
Cuadro 1.1 – Previsiones a largo plazo de las salidas futuras del MFP durante 2023-2027	15
Cuadro 1.2 – Pagos en relación con los compromisos del MFP 2021-2027	16
Cuadro 1.3 – Pagos para la finalización de los compromisos anteriores a 2021	17
Cuadro 2 – Liberación de créditos prevista	18
Cuadro 3 – Previsiones a largo plazo de las salidas de NextGenerationEU	19
Cuadro 4 – Variación del total de compromisos pendientes de liquidación de 2023 a 2027	19
Cuadro 5 – Previsiones a largo plazo de las futuras entradas del presupuesto de la UE durante el período 2023-2027	20

1. Introducción

El presente informe incluye las proyecciones de las entradas y salidas del presupuesto de la UE durante el período 2023-2027ⁱ. Se trata de la segunda edición del informe sobre la previsión a largo plazo de ingresos y gastos derivados del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027ⁱⁱ y el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU)ⁱⁱⁱ, en la que se actualizan las estimaciones presentadas en el informe de 2021^{iv}.

La previsión abarca los próximos cinco años, de conformidad con el artículo 247, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero^v. Este período se solapa en gran medida con el abordado en el informe del año pasado, que abarcaba excepcionalmente siete años (desde 2021 hasta 2027), para proporcionar una visión de conjunto de las entradas de ingresos y las salidas de gastos con arreglo a los techos del entonces nuevo MFP.

Esta previsión, en conjunto con las estimaciones del MFP, actualiza las proyecciones de pagos en relación con todos los programas en el marco de NextGenerationEU. Este gasto, adicional al gasto del MFP, se financia exclusivamente con los ingresos procedentes de operaciones de empréstito en los mercados de capitales.

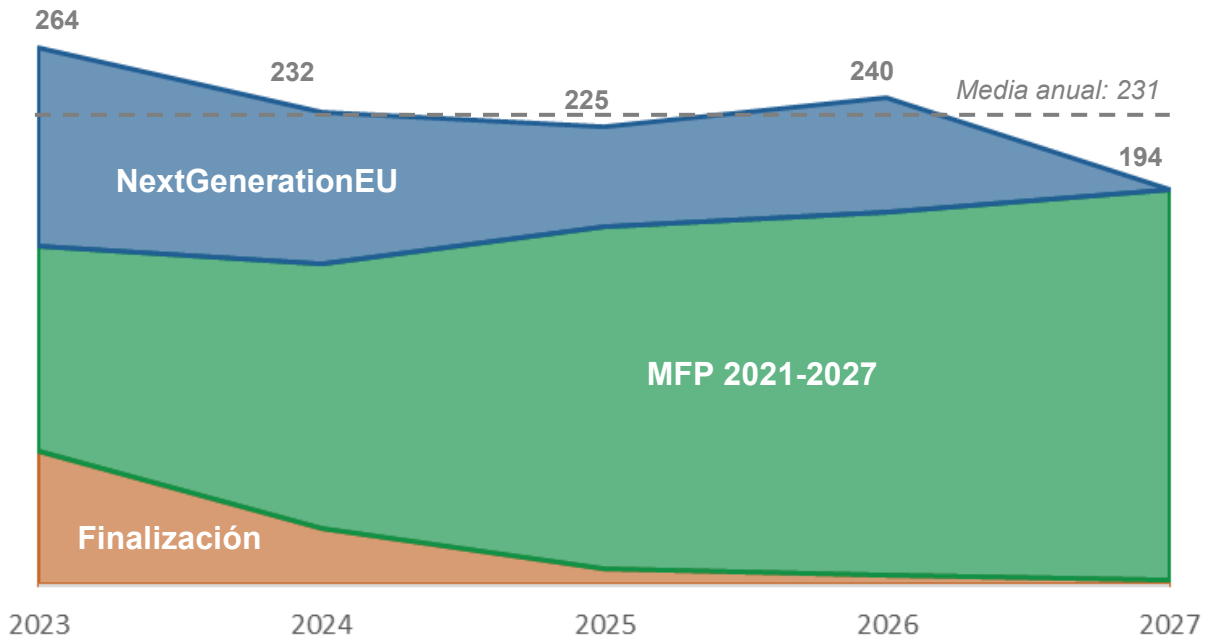
Los pagos con cargo al presupuesto de la UE se realizan inmediatamente después de los compromisos. Las estimaciones de este informe se basan en los compromisos de la programación financiera que acompañan al proyecto de presupuesto para 2023^{vi}. Entre ellos se incluyen el ajuste^{vii} del MFP para la adopción tardía de normas y programas en régimen de gestión compartida con arreglo al artículo 7 del Reglamento MFP, los ajustes específicos para programas previstos en el artículo 5 del Reglamento MFP^{viii}, así como la reutilización de la liberación de créditos con arreglo al artículo 15, apartado 3^{ix}, del Reglamento Financiero. Con respecto a los ingresos, la previsión se basa en el sistema de ingresos de la Decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea^x. Las previsiones de ingresos también tienen en cuenta el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica^{xi} (en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»).

2. Previsión de las salidas del presupuesto de la UE para 2023-2027

Se espera que, durante los próximos cinco años del MFP, los pagos alcancen 1,156 billones EUR, de los cuales 873 000 millones EUR estarán dentro del techo de los pagos del MFP y 278 000 millones EUR se destinarán a la ayuda no reembolsable en el marco de NextGenerationEU.

La previsión incluye estimaciones de los futuros ajustes específicos para programas contemplados en el artículo 5 del Reglamento MFP y de la reutilización de la liberación de créditos, de conformidad con el artículo 15, apartado 3, del Reglamento Financiero, que se asignarán en el período 2024-2027. Se espera que los ajustes específicos para programas también den lugar a un ajuste automático al alza de los techos del MFP para compromisos y pagos de 9 400 millones EUR, además de los ajustes para 2022 y 2023 por valor de 3 300 millones EUR^{xii}. El ajuste anual exacto dependerá de los ingresos procedentes de las multas impuestas el año anterior por motivos relacionados con la competencia, por un importe total de 11 000 millones EUR (a precios de 2018) de aquí a 2027.

Gráfico 1 – Previsiones de pagos por categoría (en miles de millones EUR)



Los pagos previstos con cargo al presupuesto de la UE no se distribuyen uniformemente a lo largo del período de referencia. Dependen de la evolución prevista de: 1) la introducción progresiva de los créditos de pago para los nuevos programas del MFP (el 66 % del total de dichos créditos), 2) el ritmo de los desembolsos en el marco de NextGenerationEU (el 24 % de los créditos), y 3) la finalización de los compromisos del período 2014-2020 y anteriores (el 10 % de los créditos). La media anual estimada de salidas es de 231 000 millones EUR, de los que 56 000 millones EUR se financiarán mediante empréstitos en los mercados de capitales para los programas de NextGenerationEU.

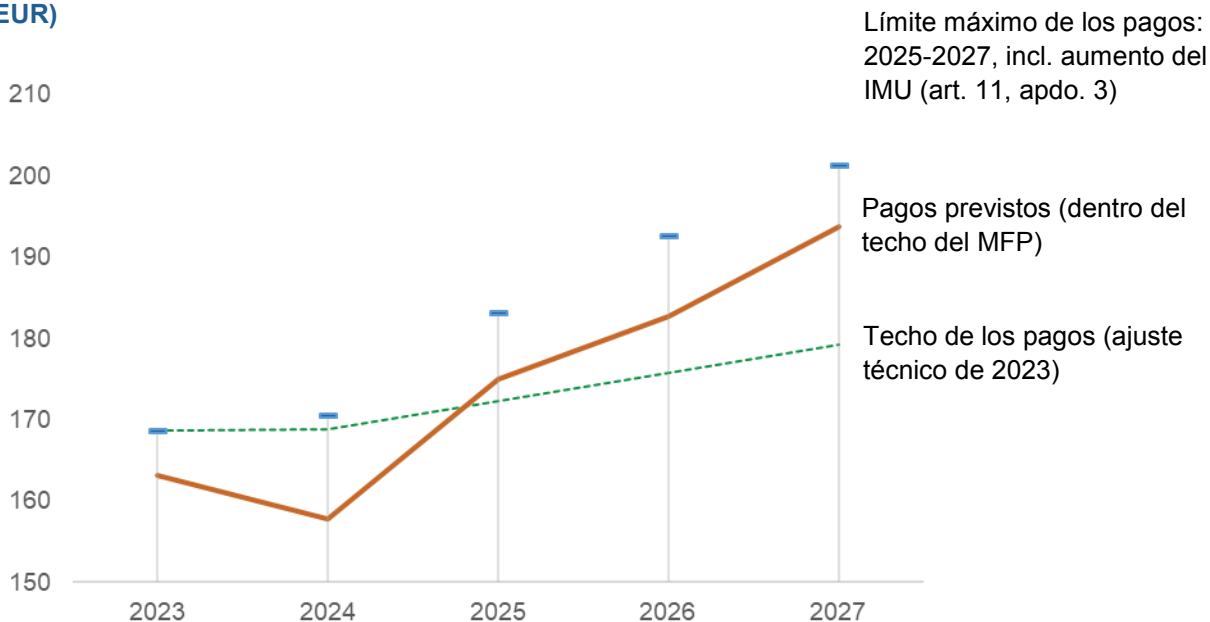
Se espera que los pagos correspondientes al período disminuyan de forma constante tras alcanzar su máximo en 2023, lo cual estaría impulsado en gran medida por la concentración de la financiación de NextGenerationEU al principio del período. Se espera también un repunte temporal de las salidas en 2026, año en que tendrán que completarse todos los pagos finales de NextGenerationEU. A partir de 2027, la previsión abarca casi exclusivamente los pagos previstos en los programas del MFP 2021-2027.

Por lo que se refiere al gasto previsto en el actual MFP y a la finalización de sus predecesores, los pagos previstos ascienden a una media de 175 000 millones EUR anuales, situándose por debajo de esta media en 2023-2024 y por encima en 2026-2027. La diferencia entre los años de gastos máximo (2027) y mínimo (2024) es de aproximadamente 36 000 millones EUR. Esta tendencia también se ha observado en los MFP anteriores, debido a la eliminación progresiva de los pagos de cierre de los marcos financieros anteriores y a que los nuevos programas de gasto alcanzarán efectivamente una velocidad de crucero en la segunda mitad del MFP.

El margen previsto dentro del techo de los pagos del MFP asciende a 5 500 millones EUR en 2023 y 11 000 millones EUR en 2024. Para el período 2025-2027, el margen anual puede parecer negativo en comparación con los actuales techos de los pagos, ya que se prevé que supere el techo en 24 600 millones EUR para los tres años en conjunto. Estas desviaciones a lo largo de los años son simplemente una consecuencia del establecimiento del techo de los pagos a un nivel estable en términos reales, si bien se espera que la ejecución siga una trayectoria variable. De conformidad con el mecanismo de ajuste automático del artículo 11, apartado 1, letra b), del Reglamento MFP, los importes que no se hayan gastado en un año determinado aumentarán los techos para los años futuros. Por lo tanto, los márgenes positivos

hasta 2025 esperados elevarán los techos en 2025-2027 (dentro de los límites establecidos por el artículo 11, apartado 3, del Reglamento MFP). Teniendo en cuenta este ajuste y el futuro ajuste específico para programas en el marco del artículo 5 del Reglamento MFP (que aumentará los techos de los pagos en 9 400 millones EUR adicionales), las actuales previsiones de pagos para los tres últimos años del MFP son compatibles con el techo de los pagos del MFP 2021-2027.

Gráfico 2 – Previsión de pagos con respecto al techo de los pagos del MFP (en miles de millones EUR)



2.1. Pagos en relación con los compromisos del MFP 2021-2027

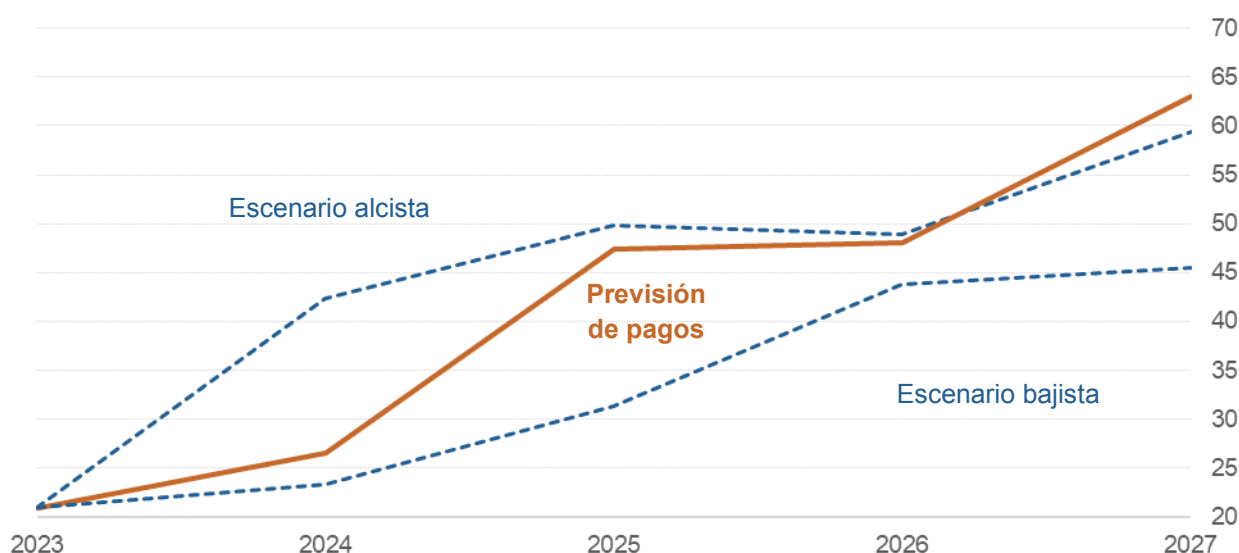
La política de cohesión y la política agrícola común (PAC) representan más de la mitad de los pagos estimados derivados del MFP 2021-2027. Por lo tanto, la previsión a largo plazo está impulsada en gran medida por la ejecución prevista de estas dos políticas.

Rúbrica 2a – Política de cohesión

Las previsiones de pagos para 2023-2027 correspondientes a la nueva programación de la política de cohesión se sitúan en 177 000 millones EUR, alrededor de 8 000 millones EUR menos que en la previsión del año pasado. El aumento de los retrasos^{xiii} en la puesta en marcha del período de programación 2021-2027 determinará los pagos durante el resto del MFP. En 2021 no se adoptó ningún programa nacional, pero se espera que todos se aprueben antes de finales de 2022. La pandemia de COVID-19 y la necesidad de integrar las iniciativas de recuperación en el paquete legislativo negociado a lo largo de 2020 llevaron a una adopción tardía de los actos jurídicos pertinentes, lo que explica en gran medida los retrasos experimentados. Asimismo, la atención prestada por las autoridades nacionales a la ejecución de NextGenerationEU también puede haber contribuido a estos retrasos. La hipótesis técnica para esta previsión es que, a partir de 2024, los Estados miembros empezarán a recuperar parcialmente los retrasos acumulados durante el período 2021-2023 y, hacia los últimos años del MFP, alcanzarán una velocidad de ejecución comparable a la del período 2014-2020. Esta hipótesis se plantea en un contexto de incertidumbre agudizada debido a la inestabilidad geopolítica y económica actual, así como a la ausencia de una referencia histórica relevante en materia de ejecución de proyectos a largo plazo.

Existen riesgos alcistas y bajistas asociados a esta previsión. Los Estados miembros podrán realizar esfuerzos adicionales para acelerar su ejecución a partir de 2023, lo que permitiría alcanzar antes una velocidad de ejecución comparable a la del período de programación anterior. Los pagos también pueden acelerarse en relación con la iniciativa REPowerEU^{xiv}, en virtud de la cual la Comisión propuso que los Estados miembros tuvieran la posibilidad de transferir al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (que no se refleja en las previsiones) hasta el 12,5 % de su asignación con cargo a la política de cohesión, partiendo de la posibilidad de transferencia del 5 % ya disponible y añadiendo una posibilidad de transferencia del 7,5 % únicamente para los objetivos de REPowerEU. Si, por el contrario, los Estados miembros no realizan esfuerzos adicionales, persistirá un retraso de un año. Esto tendría como consecuencia un retraso de los pagos y conduciría a un nivel sin precedentes de liberación de créditos, debido a las normas de liberación «N+3».

Gráfico 3 – Previsión de pagos para la rúbrica 2a (compromisos del MFP 2021-2027) y escenarios alcista y bajista (en miles de millones EUR)



Rúbrica 3 – Política agrícola común (PAC)

Las previsiones de pagos para el pilar I de la PAC (208 000 millones EUR para 2023-2027) reflejan la programación financiera más reciente y las transferencias de los Estados miembros entre los dos pilares de la PAC.

Al contrario de lo que ocurre con la política de cohesión, no se esperan retrasos en la ejecución del pilar II, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), debido a las disposiciones transitorias a dos años, que prorrogaron hasta 2022 los programas 2014-2020. Teniendo en cuenta que todos los Estados miembros han presentado sus planes estratégicos para la nueva PAC, se espera que la ejecución efectiva de los programas 2023-2027 dé comienzo ya en 2023, un año antes de lo estimado en el informe de previsiones de junio de 2021.

Las previsiones de pagos derivadas del MFP 2021-2027 también incluyen los pagos vinculados a los dos últimos tramos (2021 y 2022) del anterior ejercicio de programación. Se espera que estén cubiertos por pagos hasta 2026 (véase el punto 2.2. Pagos en relación con los compromisos anteriores a 2021).

Con los programas Feader 2014-2022 en marcha según lo planeado y los nuevos planes de la PAC en curso de aprobación, se espera que la ejecución del Feader se desarrolle de manera constante. Sin embargo, se esperan algunas desviaciones anuales para 2024-2027, con una concentración particular de los pagos en 2026 debida al solapamiento entre la finalización de los programas anteriores (en virtud de la norma de liberación «N+3») y la introducción acelerada de los nuevos (en virtud de la norma de liberación «N+2»). Asimismo, los pagos del Feader pueden acelerarse en el ámbito de la iniciativa REPowerEU, de manera similar a los fondos de la política de cohesión (véase el punto anterior).

Otros programas y rúbricas

Se observa un aumento en las previsiones de pagos a lo largo del quinquenio en todas las demás rúbricas, resultante de una combinación de varios factores:

- Nuevas iniciativas, como el Programa de Conectividad Segura de la Unión^{xv} y la Ley Europea de Chips^{xvi}, adelantarán los pagos, en su mayoría en el marco de la rúbrica 1.
- Los recientes desafíos geopolíticos implican una aceleración de los pagos de los programas de la rúbrica 4 (Migración y gestión de las fronteras), la rúbrica 5 (Seguridad y defensa) y la rúbrica 6 (Vecindad y resto del mundo).
- El retraso en el inicio de algunos programas en 2021 conducirá a una redistribución de los pagos en ejercicios posteriores. El cambio más sustancial con respecto a las previsiones del año pasado afecta a la Reserva de Adaptación al Brexit, para la que el acto jurídico adoptado^{xvii} prevé una distribución más uniforme de los pagos a lo largo de los años, a diferencia de la propuesta de la Comisión de un tramo de prefinanciación amplio, que respaldaba las previsiones del año pasado.

2.2. Pagos para la finalización de los compromisos anteriores a 2021

Se actualizan las previsiones de pagos para la finalización de los compromisos anteriores a 2021 («RAL», es decir, *reste à liquider*) para tener en cuenta los pagos efectuados en 2021 y los previstos en el presupuesto de 2022. La previsión de 110 000 millones EUR para los próximos cinco años es en gran medida coherente con las previsiones del año pasado, a pesar de ciertas diferencias a nivel anual.

Rúbrica 2a – Política de cohesión

La mayoría de los pagos en relación con los compromisos anteriores a 2021 (58 %) se refieren al período de programación anterior de los fondos de la política de cohesión, que se está ejecutando a toda velocidad. Las previsiones de pagos se basan en las últimas previsiones de los Estados miembros (enero de 2022) y en la información reciente sobre la ejecución sobre el terreno. A través de la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE), propuesta por la Comisión el 8 de marzo de 2022^{xviii}, los Estados miembros podrán acelerar la ejecución de toda la financiación no programada en el período 2014-2020, mediante la concentración del pago en 2022 y 2023. Con respecto al informe del año pasado, esta aceleración se traduce en una reducción de las previsiones de pagos en 2024.

El último ejercicio contable de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) finaliza en junio de 2024, pero la mayoría de los pagos están previstos para finales de 2023. Para el cierre, teniendo en cuenta el porcentaje de retención y la liquidación de la prefinanciación, se espera que los pagos se limiten después de 2024.

Rúbrica 3 – Política agrícola común

La finalización prevista de los programas operativos 2014-2022 se ajusta en gran medida a las previsiones del año pasado. Sin embargo, incorpora un elemento novedoso, que es el impacto de los pagos a tanto alzado propuestos recientemente^{xix} a agricultores y pymes del sector de la transformación de alimentos. A tal efecto, se adelantarán pagos por valor de 450 000 millones EUR de 2024-2025 a 2023.

Otros programas y rúbricas

La gran mayoría (84 %) de los pagos pendientes para las partes restantes del presupuesto se reparte de manera casi uniforme entre la rúbrica 1 (Mercado único, innovación y economía digital) y la rúbrica 6 (Vecindad y resto del mundo). Si bien se espera que las actividades de finalización en el marco de la rúbrica 1 se adelanten a lo estimado en anteriores ocasiones, las expectativas actualizadas para los proyectos en el marco de la rúbrica 6 se concentran más hacia 2025-2026.

2.3. Liberación de créditos

El importe total de la liberación de créditos para 2023-2027 se prevé en 7 600 millones de euros, una cifra ligeramente menor a los 8 400 millones EUR previstos el año pasado. Sin embargo, se constatan algunos cambios notables.

Rúbrica 2a – Política de cohesión

Se observa una reducción considerable de las liberaciones de créditos en relación con la finalización de los programas anteriores en el marco de los Fondos EIE, que pasan de 3 700 millones EUR a 400 millones EUR. Esta reducción se debe al porcentaje de cofinanciación del 100 % para el ejercicio contable 2021-2022 en el marco de la iniciativa CARE, que facilitará la absorción total y minimizará el riesgo de liberación de créditos durante el proceso de cierre de los programas.

Existe un riesgo limitado de liberación de créditos en los nuevos programas de cohesión a partir de 2026, fundamentado en las mismas hipótesis técnicas utilizadas para las estimaciones de pagos. En el quinto año del nuevo período de programación se aplican los objetivos de liberación de créditos para los compromisos de 2022 y 2023, pese a lo cual el porcentaje de presentación de solicitudes de pago seguiría ralentizando el ritmo histórico, debido a los retrasos sufridos al inicio de los programas. El riesgo de liberación de créditos podría reducirse mediante una aceleración suficiente de la ejecución en 2024. No obstante, si no se materializa ninguna aceleración y la velocidad de ejecución se mantiene en torno a las cifras históricas de 2014-2020 (incluyendo el retraso de un año), el riesgo de liberación de compromisos aumentaría exponencialmente. En este escenario extremo, que excluye cualquier recuperación significativa del retraso en el inicio de la programación, una gran parte del tramo de 2021 reasignado podría perderse efectivamente.

Rúbrica 3 – Política agrícola común

Alrededor de dos tercios de la liberación de créditos prevista para la rúbrica 3 corresponden al Feader. Las previsiones para el cierre de los programas Feader 2014-2022 siguen basándose en la hipótesis de que la situación mejorará con respecto al período 2007-2013. El resultado global es inferior al previsto en 2021, teniendo en cuenta el impacto de los nuevos pagos a tanto alzado para agricultores y pymes del sector de la transformación de alimentos. Se prevé que la liberación de créditos del Feader 2014-2022 se materialice

hacia 2026, durante el proceso de cierre. No se prevén liberaciones de créditos en el marco de los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 antes de su cierre (es decir, hacia 2029-2030), por lo que no se abordan en el presente informe.

Otros programas y rúbricas

En el caso de los programas gestionados de forma centralizada por la Comisión, la previsión de la liberación de créditos se basa en la información más reciente a nivel de proyecto. Como elemento novedoso, se contempla la posibilidad de prever liberaciones de créditos en el marco de los nuevos programas del MFP, sobre la base de los porcentajes históricos de liberación de créditos de los programas predecesores pertinentes. Se prevén liberaciones de créditos para todo el período cubierto por el presente informe. El año exacto de la liberación dependería del proceso de cierre de los proyectos y las medidas individuales y no se puede predecir con precisión.

2.4. NextGenerationEU

NextGenerationEU es un instrumento temporal de emergencia para la adopción de medidas de respuesta a las crisis, recuperación y resiliencia. La parte no reembolsable de NextGenerationEU constituye ingresos afectados externos y se utiliza para apoyar rápidamente las prioridades de reforma y reforzar una serie de programas fundamentales para la recuperación. Para presentar el impacto de NextGenerationEU de manera transparente, las estimaciones relativas al nivel previsto de ejecución de los ingresos afectados externos se elaboran por separado para cada programa (véase el cuadro 3). Las previsiones se establecen sobre la base de los tramos anuales de compromisos previstos en la programación financiera que acompaña al proyecto de presupuesto de 2023.

El elemento central de NextGenerationEU es el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**, que representa el 80 % de las asignaciones no reembolsables^{xx}. Por lo tanto, las salidas de NextGenerationEU están determinadas en gran medida por el ritmo de los desembolsos para el MRR. El Mecanismo ha entrado en la fase de ejecución, avanzando rápidamente de acuerdo con el calendario de reformas e inversiones establecido por los Estados miembros. A finales de mayo de 2022, veintiséis Estados miembros habían presentado formalmente sus planes de recuperación y resiliencia^{xxi}. La Comisión procedió a un pago de prefinanciación de hasta el 13 % de la contribución financiera a veintiún Estados miembros que la habían solicitado. De conformidad con el Reglamento del MRR, no se puede efectuar ningún nuevo pago de prefinanciación para ningún Estado miembro (después del 31 de diciembre de 2021). Los desembolsos se efectúan previa evaluación positiva de las solicitudes de pago que, de conformidad con el MRR, pueden presentarse hasta dos veces al año tras la consecución de los hitos y los objetivos establecidos en las Decisiones de Ejecución del Consejo adoptadas en virtud del Reglamento del MRR. La previsión de pagos para 2023-2027 se basa en los planes adoptados (conforme a la evaluación efectuada por la Comisión), en los datos comunicados por los Estados miembros en el marco de sus obligaciones de información y en el avance de la ejecución del Mecanismo hasta mediados de mayo de 2022.

La **Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)** es el segundo instrumento de NextGenerationEU en importancia y representa el 12 % de la ayuda no reembolsable. Proporciona un puente entre los períodos de programación de la política de cohesión 2014-2020 y 2021-2027 y distribuye recursos adicionales en 2021 y 2022 a través de algunos de los fondos de la política de cohesión existentes. Los compromisos de REACT-UE se desarrollan a lo largo de dos años (2021-2022). Los pagos intermedios y finales se concentran en el período 2022-2024, de conformidad con los objetivos de REACT-UE de acelerar la ejecución mediante el uso de programas en curso y dejar plena flexibilidad a la hora de aplicar las normas de ejecución. En comparación con las previsiones del año pasado, los pagos se concentran aún más al inicio del período, ya que los Estados miembros pueden utilizar la financiación correspondiente a REACT-UE para abordar los recientes flujos de personas que huyen de Ucrania tras la

invasión rusa. Para acelerar el desembolso de los fondos restantes, se modificó la legislación a fin de permitir^{xxii} un aumento de los pagos de prefinanciación y las opciones de costes simplificados. Se esperan algunos pagos de cierre limitados para finales de 2025.

El 8 % restante de la asignación de ayuda no reembolsable de NextGenerationEU se destina a los otros cinco programas^{xxiii} apoyados a través de este instrumento. La previsión de los pagos considera la experiencia adquirida con los programas predecesores, teniendo en cuenta el ciclo más corto de compromisos y el enfoque en las necesidades de recuperación inmediata. El **Fondo de Transición Justa**, que es completamente nuevo, se ve afectado por los retrasos en la adopción del MFP y la legislación específica para el programa. Se espera que la adopción de la mayoría de los programas de los Estados miembros se lleve a cabo a finales de 2022, y se prevé que casi todos los desembolsos se distribuirán a lo largo del período 2023-2026. En el caso de **InvestEU**, la previsión refleja el calendario previsto de provisiones de la garantía presupuestaria, así como la previsión de pago para el Centro de Asesoramiento de InvestEU y el Portal InvestEU.

Las previsiones asumen que todos los recursos de NextGenerationEU destinados a actividades operativas se comprometerán a finales de 2023 y se cubrirán con pagos hasta finales de 2026, que son los plazos que establece la legislación aplicable. Por lo tanto, en este caso, no se prevé la liberación de créditos.

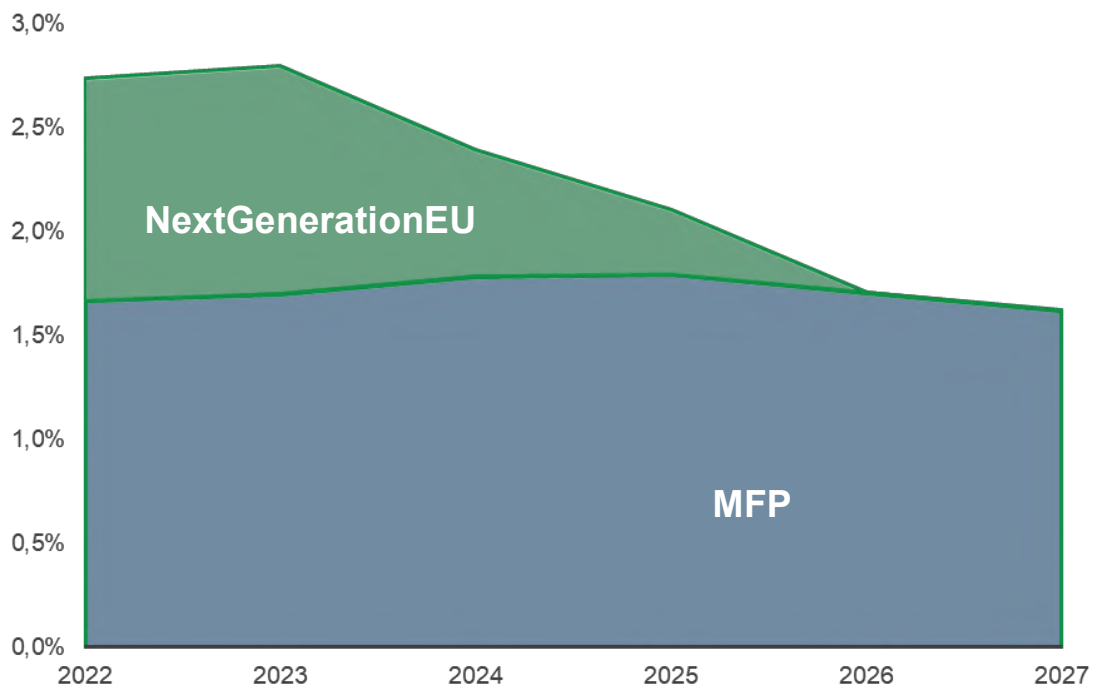
2.5. Evolución del importe de los compromisos pendientes de liquidación

En el período 2021-2027 se produciría un máximo histórico de RAL a finales de 2023, cuando podría superar los 458 000 millones EUR. Se trata de un efecto temporal debido a la ejecución de NextGenerationEU. A partir de 2024, el RAL asociado a NextGenerationEU se liquidará de manera progresiva hasta finales de 2026, cuando se habrá efectuado el pago de los compromisos de este instrumento.

Teniendo en cuenta únicamente el RAL derivado del MFP 2021-2027 y sus predecesores, a finales de 2027 cabría esperar un aumento nominal acumulado de alrededor de 55 000 millones EUR (+ 21 %) con respecto al inicio del período de referencia. La cuantía de esta variación en el RAL es comparable a la de un tramo de compromiso anual en la política de cohesión. Dado que la cohesión representa la mayor parte de las reservas de RAL, es de especial relevancia para su evolución. El acuerdo sobre el mantenimiento de una norma de liberación «N+3», en combinación con los retrasos en el nuevo proceso de programación, resulta en la concentración de los pagos hacia el final del MFP y los años posteriores (véase el punto 2.1). También da lugar a una cierta sobrestimación del aumento del RAL, ya que refleja la variación entre un año con un RAL bajo (a finales de 2022 se pagará gran parte de las actividades de finalización, pero aún no se han asumido la mayoría de los nuevos compromisos para la política de cohesión) y un año con un RAL máximo (a finales de 2027 se habrán asumido todos los compromisos para la política de cohesión, pero más de la mitad de los pagos se efectuarán en los años posteriores).

Al medirlo con respecto al tamaño de la economía de la UE, se observa que en realidad el RAL está disminuyendo. Se prevé que, desde principios de 2023 hasta finales de 2027, el importe del RAL (excluyendo NextGenerationEU) disminuya del 1,7 % al 1,6 % de la renta nacional bruta de la UE. Esto demuestra que el crecimiento nominal de la economía de la UE es claramente superior al crecimiento nominal del RAL.

Gráfico 4 – Evolución del importe de los compromisos pendientes de liquidación (RAL) para 2023-2027, medido en porcentaje de la renta nacional bruta de la Unión



3. Previsiones de salidas del presupuesto de la UE para 2023-2027

El presupuesto de la UE se financia con recursos propios y otros ingresos. Además, la Unión está facultada para emitir empréstitos para financiar NextGenerationEU. La Comisión moviliza los fondos mediante operaciones en los mercados internacionales de capitales, en consonancia con las necesidades de financiación de los programas de gasto de NextGenerationEU (véase el punto 2.4). A tal fin, la Comisión sigue una estrategia de financiación diversificada^{xxiv} y, como parte de esta estrategia, publica decisiones anuales en materia de empréstitos y planes de financiación semestrales. Las presentes previsiones se centran en los ingresos necesarios para financiar el gasto presupuestario en el MFP.

Los recursos propios totales necesarios para financiar el presupuesto se obtienen del cálculo del gasto total menos otros ingresos. Por consiguiente, la previsión de ingresos del presupuesto de la UE para el período 2023-2027 se basa en el principio de que los gastos deben equilibrarse con los ingresos; por lo tanto, el total de ingresos es igual al total de gastos.

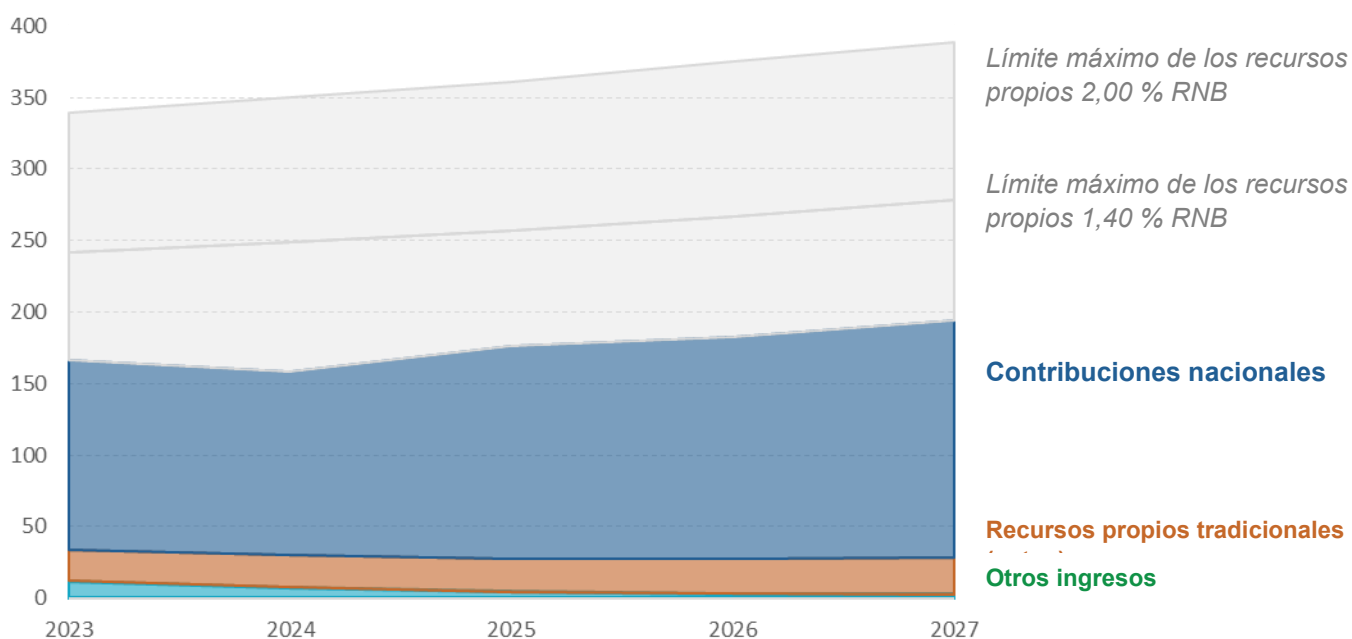
Desde 2021, de conformidad con el Acuerdo de Retirada (parte V), el Reino Unido ha contribuido con el presupuesto en relación con los compromisos pendientes de liquidación de los marcos financieros plurianuales anteriores. Esto incluye el RAL a finales de 2020, así como las pensiones y otros pasivos establecidos en la liquidación financiera. La contribución del Reino Unido no forma parte de los recursos propios de la Unión, se considera «otros ingresos» del presupuesto de la UE y se eliminará progresivamente a medida que se liquiden los compromisos pendientes de liquidación.

Se asume que otros elementos diversos que no forman parte de los recursos propios de la Unión permanecerán constantes a nivel del proyecto de presupuesto de 2023.

La financiación restante (contribuciones nacionales y derechos de aduana) representa la mayoría de los ingresos necesarios para equilibrar los gastos presupuestarios. La previsión de ingresos se basa en los parámetros de la Decisión, de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, en la que se introducía un nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados. Las previsiones incluyen asimismo el recurso propio revisado basado en el impuesto sobre el valor añadido, así como el aumento del porcentaje de retención de los derechos de aduana aplicado por los Estados miembros para cubrir sus gastos de recaudación, pero no tienen en cuenta las propuestas sobre nuevos recursos propios que la Comisión presentó el 22 de diciembre de 2021^{xxv}. Lo mismo ocurre con las futuras propuestas que la Comisión se ha comprometido a presentar de conformidad con el acuerdo interinstitucional^{xxvi}.

En promedio, para el período 2023-2027, se prevé que las contribuciones nacionales ascenderán a 146 000 millones EUR al año o el 0,8 % de la renta nacional bruta de la UE. El ciclo de gasto y la eliminación progresiva de la contribución del Reino Unido determinan principalmente la evolución de las contribuciones nacionales durante el período cubierto por las previsiones. A partir de 2025, el incremento del gasto como consecuencia del avance de los nuevos programas a velocidad de crucero y la eliminación progresiva de la contribución del Reino Unido al RAL aumentará constantemente las contribuciones nacionales hasta 2027.

Gráfico 5 – Previsiones de ingresos para la financiación del MFP 2023-2027 (en miles de millones EUR)



Los recursos propios totales recaudados por la Unión no pueden superar, en un año dado, el límite máximo de recursos propios establecido en la Decisión sobre los recursos propios de la Unión Europea^{xxvii}, fijado en el 1,40 % de la renta nacional bruta de los Estados miembros de la UE, y se contempla un aumento temporal adicional del 0,6 % de la renta nacional bruta de la UE para cubrir todos los pasivos de la Unión derivados del endeudamiento en los mercados de capitales para financiar NextGenerationEU. Si bien se prevé que los recursos propios crecerán de manera constante hasta 2027, se espera que el margen disponible dentro del límite máximo de los recursos propios (conocido como «margen de maniobra») se mantenga mayormente estable, ya que está previsto que la renta nacional bruta de la Unión aumente gradualmente durante el período de referencia^{xxviii}. El margen de maniobra se sitúa en un promedio de 187 000 millones EUR durante este período, de los que 104 000 millones EUR se destinarán a reforzar NextGenerationEU.

El presupuesto de la UE cubre actualmente el pago de intereses de los empréstitos asignados a la ayuda no reembolsable en el marco de NextGenerationEU desde que se iniciaron las operaciones de empréstito en 2021. Los recursos propios necesarios para financiar dichos costes se contabilizan con cargo al aumento temporal del 0,6 % de la renta nacional bruta de la UE del techo de los recursos propios. En el período 2021-2027, se prevé destinar un total de 14 700 millones EUR para financiar los costes de NextGenerationEU^{xxix}. Los costes previstos tenderán a concentrarse al final del período para reflejar el despliegue progresivo del endeudamiento. Al mismo tiempo, existen incertidumbres relacionadas con el coste de financiación de NextGenerationEU, en vista del rápido y sustancial aumento de los tipos de interés en los mercados financieros desde diciembre de 2021.

4. Conclusiones

Las presentes previsiones se han elaborado en un contexto de elevada incertidumbre causada por la guerra en Ucrania. Las iniciativas ya presentadas para apoyar a los Estados miembros y a sectores específicos facilitan la plena absorción y los pagos acelerados de los programas en curso. Los instrumentos de financiación exterior están facilitando más financiación para Ucrania y los países socios vecinos. De cara al futuro, se espera que la demanda de financiación siga siendo elevada, lo que implica desembolsos anticipados con cargo a los instrumentos presupuestarios de la UE pertinentes, tal como se refleja en las previsiones.

El techo de los pagos del MFP sigue siendo suficiente para cubrir los pagos anuales previstos durante los próximos cinco años gracias a los mecanismos del MFP para el ajuste automático, en particular la posibilidad de transferir los importes no utilizados hacia el final del período, cuando serán más necesarios. Sin embargo, el margen neto para 2023-2027 es de aproximadamente 1 300 millones de euros. Su cuantía deberá ser objeto de un estrecho seguimiento en el futuro, especialmente para medir los posibles efectos de las nuevas iniciativas políticas o de una mayor aceleración de los pagos para los programas en curso.

Si bien se ha avanzado en la finalización de los programas en curso, la adopción tardía del paquete legislativo del MFP 2021-2027 provocada por la pandemia de COVID-19 ha ocasionado retrasos adicionales al inicio del MFP y mayores riesgos de liberación de compromisos de lo previsto anteriormente para la mayoría de los nuevos programas de gestión compartida. Por tanto, las necesidades de pago se concentrarán a lo largo del resto del MFP. Otra de sus consecuencias es el mayor riesgo de pérdida efectiva de fondos en los últimos años del período de programación, debido a la liberación automática de créditos si los Estados miembros no realizan esfuerzos por recuperar los retrasos iniciales ya desde los primeros años de ejecución efectiva.

Gracias al apoyo de NextGenerationEU a las inversiones y las reformas, el presupuesto de la UE seguirá siendo el núcleo de la recuperación económica europea posterior a la COVID en los próximos años, una vez que los programas anteriores del MFP lleguen a su fin y antes de que los nuevos programas alcancen su velocidad de crucero. La necesidad de ejecutar los fondos NextGenerationEU antes de que concluya el plazo para desembolsos en 2026 puede afectar a la capacidad de los Estados miembros para dedicar esfuerzos adicionales al aceleramiento de la puesta en marcha del nuevo período de programación de los fondos en régimen de gestión compartida en el marco del MFP.

NextGenerationEU también afectará temporalmente al nivel de los compromisos pendientes de liquidación de la UE, que alcanzarán su punto máximo a finales de 2023 y volverán gradualmente a niveles comparables a los del inicio del período del MFP antes de finales de 2027. Si bien el RAL aumenta nominalmente al final del MFP en comparación con el de 2023, al medirlo como porcentaje de la renta

nacional bruta de la UE el RAL se reduce, señal de que el crecimiento nominal de la economía de la UE es superior a la acumulación de compromisos pendientes del presupuesto de la UE.

Los ingresos previstos (en su mayoría recursos propios de la UE) necesarios para financiar el presupuesto crecerán de manera constante, en consonancia con el gasto del MFP. Sin embargo, la cuantía del margen disponible dentro del límite máximo de recursos propios (el «margen de maniobra») se mantendrá relativamente estable, ya que las crecientes necesidades de ingresos coinciden con el crecimiento nominal previsto de la economía de la UE.

Anexo I – Resultados de las previsiones*

*Todos los valores se expresan en miles de millones EUR a precios corrientes, a menos que se especifique lo contrario. Es posible que algunas cifras totales no cuadren debido al redondeo.

Cuadro 1.1 – Previsiones a largo plazo de las salidas futuras del MFP durante 2023-2027

Año	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Techo de los compromisos	182,7	184,3	187,9	179,7	185,4	919,9
Techo de los pagos	168,6	168,9	172,2	175,7	179,2	864,5
<i>Además, ajuste de conformidad con el artículo 5 del Reglamento sobre el marco financiero plurianual (estimación para los ejercicios futuros)</i>	0,0	1,7	1,7	1,8	4,2	9,4
Compromisos (programados)*	185,7	187,4	192,2	183,0	191,0	939,4
Pagos previstos*	166,3	158,0	176,3	182,8	193,9	877,3
<i>de los cuales, instrumentos especiales**</i>	3,2	0,1	1,2	0,0	0,0	4,6

Cuadro 1.2 – Pagos en relación con los compromisos del MFP 2021-2027

Rúbrica del MFP	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	15,5	18,2	21,0	22,2	22,8	99,8
2. Cohesión, resiliencia y valores	11,8	25,5	53,3	58,9	76,1	225,6
2.1. Cohesión económica, social y territorial	5,4	16,9	44,0	48,1	63,0	177,4
2.2. Resiliencia y valores	6,4	8,5	9,3	10,8	13,1	48,2
3. Recursos naturales y medio ambiente	46,1	56,1	58,8	61,0	56,9	278,9
3.1. Parte correspondiente a los gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	40,7	41,6	41,8	41,9	42,0	208,1
3.2. Otros programas de recursos naturales y medio ambiente	5,4	14,5	17,0	19,1	14,9	70,8
4. Migración y gestión de fronteras	2,4	3,8	4,4	4,7	4,8	20,1
5. Seguridad y defensa	0,9	1,8	1,9	2,3	2,3	9,2
6. Vecindad y resto del mundo	9,5	13,0	15,0	15,7	15,6	69,0
7. Administración pública europea	11,4	11,8	12,2	12,6	13,0	61,0
Instrumentos especiales	2,7		1,1			3,8
Total	100,3	130,3	167,8	177,4	191,6	767,4

Cuadro 1.3 – Pagos para la finalización de los compromisos anteriores a 2021

Rúbrica del MFP	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	5,4	4,1	3,1	1,8	1,3	15,6
2. Cohesión, resiliencia y valores	44,0	18,0	1,3	1,2	0,2	64,6
2.1. Cohesión económica, social y territorial	43,7	17,7	1,2	1,1	0,2	63,9
2.2. Resiliencia y valores	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,7
3. Recursos naturales y medio ambiente	11,4	1,0	0,4	0,4	0,1	13,3
3.1. Parte correspondiente a los gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	0,0					0,0
3.2. Otros programas de recursos naturales y medio ambiente	11,4	1,0	0,4	0,4	0,1	13,3
4. Migración y gestión de fronteras	0,7	0,5	0,1	0,0	0,0	1,3
5. Seguridad y defensa	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,7
6. Vecindad y resto del mundo	4,2	3,9	3,5	1,9	0,7	14,2
Total	65,9	27,7	8,5	5,4	2,4	109,8

* El total de los compromisos y los pagos estimados incluye créditos derivados del artículo 5 del Reglamento MFP y del artículo 15, apartado 3, del Reglamento Financiero. No incluye los márgenes no asignados.

** Los importes para instrumentos especiales cubren la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, la Reserva de Adaptación al Brexit y el Instrumento de Flexibilidad. En los cuadros siguientes, los créditos de pago relacionados con las movilizaciones del Instrumento de Flexibilidad se incluyen en las rúbricas respectivas.

Cuadro 2 – Liberación de créditos prevista

Rúbrica del MFP	Finalización	MFP	Total
1. Mercado único, innovación y economía digital	1,5	1,5	3,0
2. Cohesión, resiliencia y valores	0,7	1,0	1,7
2.1. Cohesión económica, social y territorial	0,4	0,4	0,8
2.2. Resiliencia y valores	0,3	0,7	0,9
3. Recursos naturales y medio ambiente	0,8	0,8	1,5
3.2. Otros programas de recursos naturales y medio ambiente	0,8	0,8	1,5
4. Migración y gestión de fronteras	0,3	0,5	0,8
5. Seguridad y defensa	0,1	0,1	0,1
6. Vecindad y resto del mundo	0,1	0,3	0,4
Total	3,4	4,1	7,6

Cuadro 3 – Previsiones a largo plazo de las salidas de NextGenerationEU

Programa	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Horizonte Europa	1,8	1,3	0,4	0,1	0,0	3,5
Fondo InvestEU	1,2	1,2	1,0	1,2	0,0	4,7
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	10,0	3,5	1,1	0,0	0,0	14,6
Fondo Social Europeo (FSE)	5,5	6,2	2,4	0,0	0,0	14,1
Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia	76,4	56,9	38,5	50,6	0,0	222,4
Mecanismo de Protección Civil de la Unión (RescEU)	0,5	0,8	0,2	0,2	0,2	1,9
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	2,4	2,1	1,4	0,7	0,0	6,6
Fondo de Transición Justa	0,2	2,4	4,0	4,1	0,0	10,7
Total	98,0	74,5	48,9	56,8	0,2	278,4

Cuadro 4 – Variación del total de compromisos pendientes de liquidación de 2023 a 2027

Fuente	RAL a principios de 2023* (estimado)	Créditos de compromiso 2023-2027	Créditos de pago 2023-2027	Liberación de créditos 2023-2027	RAL a finales de 2027
MFP	259,8	939,4	877,3	7,6	314,4
NextGenerationEU	165,4	113,0	278,4		0,0
Total	425,1	1052,5	1155,6	7,6	314,4

* El RAL a principios de 2022 incluye 3 300 millones EUR, generados a partir de contribuciones de terceros países a programas específicos del MFP 2014-2020, que no se incluyen en el cuadro.

Cuadro 5 – Previsiones a largo plazo de las futuras entradas del presupuesto de la UE durante el período 2023-2027

		2023	2024	2025	2026	2027	Total
Techo de los recursos propios en porcentaje de la renta nacional bruta de la UE		2,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %	n/d
<i>que se incrementó temporalmente para NextGenerationEU</i>		0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	n/d
Techo de los recursos propios expresado en miles de millones EUR*	a	326,9	342,0	357,0	371,8	386,3	n/d
<i>que se incrementó temporalmente para NextGenerationEU</i>	a'	98,1	102,6	107,1	111,5	115,9	n/d
Importe neto de los recursos propios tradicionales**	b	21,6	22,6	23,6	24,6	25,6	118,0
Contribuciones nacionales***	c	132,6	127,7	148,4	155,1	165,5	729,4
Total de los recursos propios	d = b + c	154,2	150,4	172,0	179,7	191,2	847,4
<i>de los cuales, recursos propios en relación con los pasivos de NextGenerationEU</i>	d'	1,0	2,1	2,7	3,7	5,0	14,5
Otros ingresos (incluida la contribución provisional del Reino Unido)	e	12,1	7,6	4,3	3,1	2,7	29,8
TOTAL DE INGRESOS	d + e	166,3	158,0	176,3	182,8	193,9	877,3
Margen disponible dentro del límite máximo de los recursos propios	a – d	172,7	191,6	185,0	192,1	195,1	n/d
<i>del cual, margen dentro del aumento temporal para NextGenerationEU</i>	a' – d'	97,0	100,5	104,4	107,8	110,9	n/d

* Techo de los recursos propios: calculado a partir de las previsiones económicas de la primavera de 2022 para la renta nacional bruta de la EU-27 para 2023-2027.

** Los recursos propios tradicionales se estiman sobre la base del porcentaje de retención del 25 % en concepto de gastos de recaudación.

*** Las contribuciones nacionales incluyen el recurso propio basado en la renta nacional bruta, el recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido reformado y el nuevo recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados.

ⁱ Salvo que se especifique lo contrario, todos los importes del informe se expresan a precios corrientes.

ⁱⁱ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027 (DO L 433I de 22.12.2020, p. 11).

ⁱⁱⁱ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo 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 433I de 22.12.2020, p. 23) («NextGenerationEU»).

^{iv} COM(2021) 343 de 30.6.2021.

^v Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

^{vi} COM(2022) 400 — junio de 2022.

^{vii} COM(2022) 80 final de 28.1.2022.

^{viii} El artículo 5 del Reglamento MFP prevé una asignación adicional para créditos de compromiso y de pagos destinada a una lista predefinida de programas, por un importe equivalente a los ingresos procedentes de las multas impuestas por motivos relacionados con la competencia, consignado en el presupuesto del ejercicio n-1 de conformidad con el artículo 107 del Reglamento Financiero.

^{ix} El artículo 15, apartado 3, del Reglamento Financiero establece que los créditos de compromiso correspondientes a los importes de las liberaciones efectuadas en relación con proyectos de investigación podrán ser reconstituídos en beneficio del programa de investigación al que pertenecen los proyectos o de su sucesor en el marco del procedimiento presupuestario.

^x 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, Euratom (DO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

^{xi} DO C 66 I de 19.2.2019, p. 1.

^{xii} COM(2021) 365 de 7.6.2021 y COM(2022) 266 de 7.6.2022.

^{xiii} Como referencia, la previsión a largo plazo de 2021 preveía un retraso comparable al del período 2014-2020, en el que se tuvieron que aplazar cerca de la mitad de los importes adeudados en el primer año de ejecución.

^{xiv} COM(2022) 231 final de 18.5.2022.

^{xv} COM(2022) 57 final de 15.2.2022.

^{xvi} COM(2022) 46 de 8.2.2022.

^{xvii} Reglamento (UE) 2021/1755 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2021, por el que se establece la Reserva de Adaptación al Brexit (DO L 357 de 8.10.2021, p. 1).

^{xviii} COM(2022) 109 final de 8.3.2022.

^{xix} COM(2022) 242 final de 20.5.2022.

^{xx} Al tratarse de un mecanismo de ejecución en función de la demanda, no se dispone de una previsión para el componente de préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (de manera similar a otros instrumentos basados en préstamos ejecutados al margen del presupuesto).

^{xxi} Se está debatiendo con un Estado miembro sobre la base de un proyecto de plan.

^{xxii} Reglamento (UE) 2022/613 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de abril de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe al aumento de la prefinanciación procedente de los recursos REACT-UE y al establecimiento de un coste unitario (DO L 115 de 13.4.2022, p. 38).

^{xxiii} Fondo de Transición Justa, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Horizonte Europa, Fondo InvestEU y Mecanismo de Protección Civil de la Unión (RescEU)

^{xxiv} COM(2021) 250 final de 14.4.2021.

^{xxv} COM(2021) 570 final de 22.12.2021.

^{xxvi} Anexo II, parte B, del 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 (DO L 433I de 22.12.2020, p. 28).

^{xxvii} Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, DO L 424/1 de 15.12.2020.

^{xxviii} Comisión Europea, Previsiones económicas europeas de la primavera de 2022: [Previsiones económicas europeas. Primavera de 2022 |Comisión Europea \(europa.eu\), \(https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en\)](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en)

^{xxix} Sin perjuicio de la introducción de nuevos recursos propios con el fin de cubrir el reembolso y el coste de los intereses de NextGenerationEU.