10 de Junio de 2022

AUDITORÍA DEL MRR DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Juan Ignacio GONZALEZ BASTERO
Gerente principal de la Sala 4 – Regulación de Mercados Estrategia Institucional, Programación y economía competititva
y
Miembro del grupo de trabajo y coordinación de NextGenerationEU del Tribunal de Cuentas Europeo

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Mandato del TCE para la fiscalización de NextGenerationEU

- El TCE tiene un **mandato completo de auditoría para la fiscalización de NextGenerationEU** y, en particular, para las ayudas no reembolsables y los préstamos que forman parte del MRR, sobre la base del **artículo 287 del TFUE** y del artículo **129 del Reglamento Financiero.**

- El Reglamento del MRR, en su artículo 22, apartado 2, letra e), pide a los Estados miembros que autoricen expresamente al **TCE a ejercitar los derechos que le reconoce el artículo 129, apartado 1, del Reglamento Financiero,** y a imponer obligaciones similares a todos los perceptores finales de los fondos.

- Los fondos de NextGenerationEU —de modo similar a los fondos del MFP— se registrarán y **publicarán en las cuentas consolidadas de la UE**.

Un reto estratégico requiere una respuesta estratégica

Retos

- Una importante **cantidad de gasto de la UE**
- La fiscalización de la consecución de los **hitos de aplicación de las reformas y de las metas de inversión, en lugar de los gastos subvencionables,** es algo nuevo para nosotros
- El MRR presenta **un elevado nivel de diversidad entre los Estados miembros**
- **El desembolso** de los fondos con cargo al MRR tendrá que ser **rápido**

Respuesta estratégica

Una **estrategia de auditoría plurianual y exhaustiva de NextGenerationEU**:

- **Declaración de fiabilidad (DAS) anual**
  - ✔ Auditoría de los sistemas de la Comisión y del los EM
  - ✔ Pruebas de confirmación de las operaciones del MRR
  - ✔ Fiabilidad de las cuentas
- **Las auditorías de gestión seleccionadas** serán cruciales debido a que el mecanismo se centra en el rendimiento: eficacia del instrumento con respecto a los seis pilares temáticos, de todos los planes nacionales, del MRR en su conjunto y su valor añadido, sinergias, coordinación y armonización con otros instrumentos de la UE.
- **Auditorías de conformidad seleccionadas** de los sistemas de control de la Comisión y de los Estados miembros, incluidos los sistemas contra la corrupción, el fraude, los conflictos de intereses y la doble financiación.
- **Enfoque coordinado**
- **Importantes necesidades de recursos**

Trabajo del Tribunal de Cuentas sobre NextGenerationEU hasta la fecha

Marzo-Octubre 2020 **Dictámenes** relacionados con NextGenerationEU:

- **4/2020 sobre REACT-EU;**
- **6/2020 sobre el MRR.**

Diciembre 2020 **Análisis 6/2020** sobre la respuesta de la política económica de la UE a la crisis de la COVID-19.

Enero 2021 **Estrategia 2021-2025 del Tribunal de Cuentas** reconociendo la importancia de NextGenerationEU en los tres objetivos estratégicos.

Julio 2021 Aprobación del **enfoque de auditoría estratégica de NextGenerationEU** del Tribunal.

Septiembre 2021+ Tareas de auditoría en curso relacionadas con NextGenerationEU (véanse las diapositivas siguientes).

Diciembre 2021 **2022 + Programa de trabajo**

Marzo 2022 Actualización del **enfoque de auditoría estratégica de NextGenerationEU** del Tribunal

Auditoría de la Declaración de fiabilidad de NGEU

MRR – un nuevo diseño para la metodología de la DAS

- *Pagos complementarios para los programas del MFP*
- *Seguimiento de las normas de los programas de gasto del MFP*
- *Cubiertos por la DAS anual del Tribunal de Cuentas sobre el MFP*

Fuente:

https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/

Principales requisitos de cumplimiento definidos en el Reglamento del MRR

Principales condiciones para el desembolso por parte de la Comisión (artículos 17 y 24)

- Cumplimiento satisfactorio de **hitos o metas**
- **No reversión** de hitos y metas cumplidos anteriormente
- **Inicio del período de elegibilidad** (medidas que comienzan a partir del 1 de febrero de 2020)

Protección de los intereses financieros de la UE (artículo 22)

- Sistema del Estado miembro para **prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses y la doble financiación** (irregularidades graves)
- **Aplicación por parte de la Comisión de correcciones financieras** si el sistema del Estado miembro para las irregularidades graves resulta ineficaz
- El sistema del Estado miembro debe garantizar el cumplimiento de la **legislación nacional y de la UE aplicable (ayudas estatales y contratación pública)** y la recuperación de los importes irregulares

Otros requisitos horizontales

- No se sustituyen **los gastos nacionales ordinarios** (artículo 5, apartado 1)
- Respeto del principio de «**no causar un perjuicio significativo**»(artículo 5, apartado 2)
- Todas las **normas del Reglamento Financiero** aplicables a la gestión directa y **el régimen general de condicionalidad** para la protección del presupuesto de la Unión (artículo 8)
- **No hay doble financiación** (artículo 9)
- **Buena gobernanza económica** (artículo 10)

El cumplimiento satisfactorio de hitos o metas es un criterio clave para la auditoría de la DAS

Retos en la medición del cumplimiento con arreglo a estos criterios

- Los desembolsos y controles del MRR se separan de los gastos subvencionables incurridos.
- Calidad de los hitos o metas => las definiciones imprecisas podrían dar lugar a ***desafíos en la auditabilidad***.
- En las metas (vinculadas a resultados tangibles, como el número de kilómetros de ferrocarril construido), control de la ***realidad de la medida sobre el terreno***.
- Cómo se define un **error (incumplimiento)** en el gasto del MRR:
  - *Un importe aceptado y pagado por la Comisión (desembolso a un Estado miembro o a parte del mismo), del que se detecta que, en realidad, los hitos o metas correspondientes no se han cumplido de modo satisfactorio.*
- Cómo se mide el impacto de un error:
  - Qué constituye cumplimiento ***satisfactorio***;
  - Cómo se evalúa el ***impacto (financiero)*** de un hito o meta no cumplidos (*depende también de la metodología de la Comisión para definir los pagos parciales*).

Protección de los intereses financieros de la UE
Un importante requisito legal

- El sistema del Estado miembro debe garantizar el cumplimiento de la legislación nacional y de la Unión y, en particular, la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses;
- El Estado miembro está obligado a recuperar los importes pagados por error o utilizados de modo incorrecto;
- Declaración de gestión y resumen de las auditorías;
- Autorización a la Comisión, la OLAF, el Tribunal de Cuentas Europeo y la Fiscalía Europea para que ejerzan sus derechos;
- Recopilar datos sobre los destinatarios finales y garantizar el acceso a los mismos (interoperabilidad de los datos);
- Uso de una única herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgo (ARACHNE, pero voluntario).

El Tribunal de Cuentas debe fiscalizar los sistemas de control de la Comisión y de los Estados miembros, incluidos los sistemas para combatir la corrupción, el fraude, los conflictos de intereses y la doble financiación

Perspectivas de futuro: Ideas para el trabajo de auditoría durante el ciclo de vida del MRR

- **Auditorías de la eficacia de los seis pilares temáticos:**

Transición ecológica

Transformación digital

Crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Cohesión social y territorial

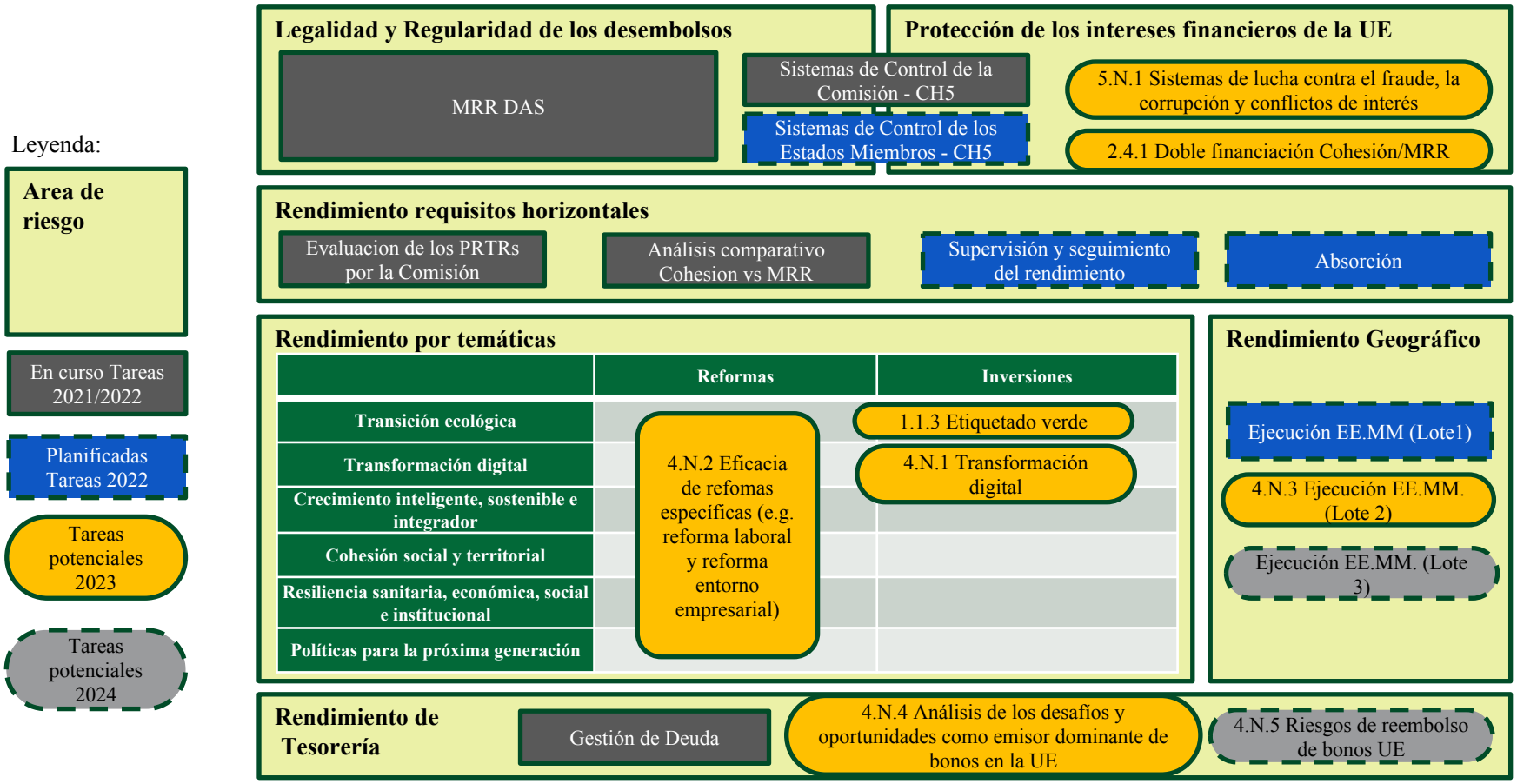
Resiliencia sanitaria, económica, social e institucional

Políticas para la próxima generación

- **Auditorías de sistemas en requisitos horizontales seleccionados (por ejemplo, la protección de los intereses financieros de la UE)**
- **Auditorías de gestión de cada plan nacional de recuperación y resiliencia (por ejemplo, cuatro o cinco cada año)**
- **Evaluación integral de los resultados del MRR que respalde decisiones sobre el futuro uso de instrumentos similares**

Tareas de Auditoría sobre NextGenerationEU

MRR – AREAS DE RIESGO Y PORTFOLIO DE TAREAS DE AUDITORÍA



Otras medidas adoptadas en el TCE

- ✔ **Grupo de Trabajo Coordinación NextGenerationEU**
- ✔ **Campaña de formación sobre NextGenerationEU**
- ✔ **Campañas de contratación de auditores y expertos nacionales en comisión de servicio**
- ✔ **Cooperación sobre el MRR con las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros** (a dos niveles: Directivos y Auditores)
- ✔ **Colaboración con la OLAF, la Fiscalía Europea, etc.**

Auditoría en curso:
1. Declaración de fiabilidad (DAS) 2021

Objetivo: Legalidad y regularidad del único pago fiscalizable del MRR realizado en 2021 (el desembolso a España).

Condición para el pago: Cumplimiento de hitos y metas.

Tipo de informe: Capítulo separado en el Informe Anual de 2021 sobre el Presupuesto de la UE.

- El Capítulo sobre MRR incluirá una conclusión de auditoría sobre la legalidad y la regularidad del gasto del MRR en 2021.
- La separación del gasto del MRR del gasto «normal» del MFP en la DAS tiene en cuenta el modelo diferente de aplicación del MRR y el hecho de que se trata de un instrumento temporal.

Publicación: Octubre/Noviembre de 2022

Reflexiones preliminaries: La declaración de pago incluye 52 hitos^. La gran mayoria de ellos ya se habían alcanzado antes de preparer el PRTR.

- Donde situar el umbral del cumplimiento de hitos y, sobre todo, las metas cuando los criterios son ambiguos o poco claros?

Auditoría en curso:
2. Diseño del del sistema de control de la Comisión para el MRR

Objetivo: Evaluación temprana del nuevo mecanismo de ejecución y del sistema de control de la Comisión para concluir si tiene potencial para garantizar la regularidad de los pagos del MRR y la protección de los intereses financieros de la UE.

- Valorar, sobre todo, el diseño del marco de control de la Comisión para le ejecución del MRR (verificaciones ex ante y controles ex post).
- Valorar cómo la Comisión tiene previsto garantizar una **protección adecuada de los intereses financieros de la UE** mediante el sistema de control del Estado miembro.

El alcance excluye: el diseño y eficacia de los sitemas de control de los EE.MM.

Tipo de informe: Informe especial específico

Publicación: Tercer trimestre 2022

Reflexiones preliminares:

- Ni el Reglamento ni las orientaciones han fijado requisitos armonizados para los sistemas de control de los Estados miembros.
- Escasa separación de funciones: Comisión es al mismo tiempo diseñador, ejecutor y controlador.
- No existe metodología para afrontar cumplimientos parciales de hitos y metas. Algunos EE.MM. difieren en la interpretación del reglamento.
- Posible limitación de los controles ex-ante de la Comisión para identificar incumplimientos de hitos y metas.

Auditoría en curso:
3. Evaluación por parte de la Comisión de los planes de recuperación y resiliencia

Objetivo: Examen de la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia efectuada por la Comisión, prestando atención a los distintos objetivos y al cumplimiento de diferentes condiciones:

- **Pertinencia para los seis pilares**, efecto a largo plazo y coherencia de las medidas, en particular con los desafíos detectados en el contexto del **Semestre Europeo (REP de 2019 y 2020).**
- Evaluar si la Comisión ha tenido sistemas eficientes y eficaces que aseguraran un apoyo adecuado a los Estados miembros y un trato transparente y equitativo durante el proceso.
- Analizar como evaluó la Comisión el respeto de las condiciones del Reglamento en los planes: principios horizontales, costes razonables y plausibles, plazos, hitos y metas realistas y buenos marcos de seguimiento y control.

El alcance excluye: la calidad de los planes de los Estados Miembros

Tipo de informe: Informe especial

Publicación: Tercer trimestre 2022

Reflexiones preliminaries:

- La Comisión ha realizado un trabajo razonable teniendo en cuenta la rapidez y las reglas definidas en el Reglamento
- Los planes no cubren todas las recomendaciones del semestre europeo.
- Algunos hitos o metas no son suficientemente claros y precisos.
- La evaluación de la Comisión no excluye que existan riesgos en la ejecución de los planes

Auditoría en curso:
4. Gestión de la Comisión de la deuda de NextGenerationEU

Objetivo: Evaluar **si la Comisión ha desarrollado sistemas eficaces para gestionar la deuda** recaudada para financiar NextGenerationEU.

Nuestra intención es evaluar si el sistema para recaudar y gestionar la deuda se estableció del modo más eficiente y eficaz, permitiendo así que la deuda de la Unión se recaudara y gestionara al menor coste posible, con un nivel prudente de riesgo

- Valorar el **diseño general y el funcionamiento inicial de la gestión de la deuda para financiar NextGenerationEU**.
- Valorar la eficiencia y eficacia del sistema empleado en obtener la deuda al menor coste posible, con un nivel prudente de riesgo y cumpliendo con los objetivos adicionales de gestión de deuda de NextGenerationEU.

El alcance excluye: el diseño y eficacia de los sitemas de control de los EE.MM.

Tipo de informe: Informe especial

Publicación: 2023

Reflexiones preliminaries:

- Muchos estados miembros aun no han definido sus necesidades de prestamos, entre ellos España.

Análisis en curso:
Política de cohesión y el MRR: similitudes y diferencias, riesgos y oportunidades en la coordinación de los instrumentos

Objetivo: Comparar el Reglamento del MRR) y los Reglamentos del FEDER y FSE+ para los indicadores del período 2021-2027) con el fin de identificar **principales similitudes y diferencias entre** los dos instrumentos y los **riesgos y oportunidades** derivadas.

Tipo de informe: Análisis

Reflexiones preliminares:

- Objetivos de financiación similares:
  - Competencia potencial entre los dos instrumentos;
  - Riesgo de tasas de absorción incluso más bajas en algunos Estados miembros;
  - Retrasos en la aplicación de la cohesión;
  - Riesgo de doble financiación.
- Las mismas administraciones pueden encargarse de ambos instrumentos:

  Capacidad administrativa limitada puede provocar una gestión eficiente de ambos instrumentos;
  + Sistemas de gestión y control ensayados y comprobados.
- El requisito para la complementariedad y el potencial de sinergias entre los instrumentos tiene que materializarse en la práctica.

Publicación: Tercer trimestre de 2022

Reflexión final sobre las medidas anti fraude en base a los trabajos del TCE en Cohesión :

- **El marco de control del MRR es más ligero que el de la política de Cohesión:**
  - Gran incertidumbre + urgencia en la ejecución
  - Los controles de la Comisión y del TCE control se focalizarán (probablemente) en la consecución de hitos y metas
  - Los controles en el Estado Miembro soportarán gran parte de la carga del sistema
- **El marco de control de la lucha contra el fraudevparece limitado desde su concepción**
  - ✔ Gran riesgo de que la eficacia de los controles de gestión para identificar fraude se vean reducidos.
  - ✔ Los controles existentes pueden continuar siendo insuficientes en relación con las medidas proactivas de detección de fraude (ver Informe Especial 06/2019).
  - ✔ Necesidad de potenciar la inteligencia anti fraude. Para ello la cooperación entre los distintos organismos y el intercambio de conocimiento seran clave.

GRACIAS por su atención

Más información sobre otros productos y actividades del TCE:

eca.europa.eu

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

@EUauditors

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

EUROPEAN COURT OF AUDITORS