

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.12.2008
COM(2008) 866 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL
CONSEJO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Hacia una interpretación común del concepto de riesgo de error aceptable

{SEC(2008) 3054}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Hacia una interpretación común del concepto de riesgo de error aceptable

1. CONTEXTO

Al presentar su informe anual sobre el ejercicio presupuestario de 2007, el Tribunal de Cuentas Europeo informaba de que había encontrado «un nivel material» de errores en ámbitos presupuestarios que representaban el 54 % del presupuesto de la UE. Más concretamente, el Tribunal encontró niveles de error por encima del umbral del 2 % en el «desarrollo rural», el «medio ambiente», la «cohesión», la «investigación», la «energía», el «transporte», la «ayuda exterior», la «ayuda al desarrollo», la «ampliación», la «educación» y la «ciudadanía».

Como consecuencia de ello, la Autoridad Presupuestaria y el público en general pueden tener la impresión de que la UE es incapaz de gestionar adecuadamente la mayoría de sus principales políticas. El informe del Tribunal pone banderas «amarillas» y «rojas» en algunas de las probables prioridades futuras de gasto del presupuesto de la UE en el contexto de la revisión presupuestaria y en el marco de una crisis financiera y económica global. La Comisión ha hecho grandes esfuerzos para abordar la situación, y se han hecho progresos significativos y tangibles durante los últimos cuatro años.

Sin duda, serían de gran ayuda unos controles cada vez mayores y mejorados a todos niveles. La simplificación legislativa también abordará el elevado porcentaje de errores que puede atribuirse a los beneficiarios finales, que exageran los costes, malentendiendo o utilizando mal las normas y los reglamentos a menudo complejos que rigen los fondos de la UE.

Pero como el Tribunal también señala, la manera en que los fondos de la UE se desembolsan a millones de beneficiarios en toda la Unión, sobre la base de la autodeclaración de los que reciben los fondos, está intrínsecamente expuesta al riesgo. Además, más allá de las fronteras de la Unión, Europa actúa en el ámbito de la cooperación al desarrollo y los esfuerzos humanitarios y otros desafíos globales, a menudo en un contexto difícil y arriesgado, aunque con un amplio apoyo de los ciudadanos europeos.

Estos imperativos políticos deben tenerse en cuenta y aplicarse con controles rentables. Aunque exista una tolerancia cero para el fraude, los responsables políticos comprenden que algunos sistemas son intrínsecamente arriesgados. Los responsables políticos están habituados a evaluar y asumir tales riesgos, aceptando que algunos errores ocurrirán y sólo podrán corregirse después de que hayan sido constatados.

Actualmente, el Tribunal utiliza un umbral del 2 %, al igual que muchas instituciones superiores de auditoría, esencialmente para la materialidad de las declaraciones contables. Esta referencia patrón uniforme, que no tiene en cuenta los diversos perfiles de riesgo de las políticas, también es utilizada por el Tribunal para evaluar la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes. Es perfectamente concebible que la Autoridad Presupuestaria fije un umbral diferente, si considera conjuntamente los imperativos políticos, los beneficios de una política (asimismo los no financieros), el riesgo inherente, el potencial para una mayor

simplificación y el coste adicional asociado con la reducción de los índices de error mediante nuevos controles.

El concepto de «riesgo de error aceptable» es la aplicación práctica de este planteamiento político a la auditoría, y es un largo debate aún abierto en relación con el presupuesto de la UE.

De hecho, el concepto de riesgo de error aceptable fue introducido a nivel de la UE por el Tribunal de Cuentas Europeo en su Dictamen «Auditoría Única» 2/2004¹. El Tribunal argumentó que *«Todo sistema de control debe compensar el coste de llevar a cabo los controles con la intensidad definida por una parte, con el beneficio que estos procedimientos aportan, por otra. En el contexto comunitario, el beneficio implica reducir el riesgo de que los fondos se malgasten y mantener el riesgo de error en un nivel aceptable.»*

El Tribunal establece a continuación, conforme a las normas internacionales de auditoría, que las transacciones subyacentes raramente pueden quedar por completo libres de error, y es, por lo tanto, aceptable un grado de tolerancia en su exactitud². Esta tolerancia se refleja en el nivel de importancia del 2 % aplicado por el Tribunal a todas las políticas para evaluar la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes³. Así pues, un índice extrapolado de error de más del 2 % basado en la muestra del Tribunal supone un dictamen cualificado o negativo.

En su Dictamen, el Tribunal concluyó además que *«Según los distintos ámbitos presupuestarios, el nivel aceptable de errores o irregularidades puede variar, en función del coste de controles, así como del riesgo inherente de las operaciones»*. Para equilibrar los costes y beneficios del control, el Tribunal ha indicado que el nivel del 2 % no es necesariamente la referencia correcta para valorar la gestión de la Comisión del riesgo en algunas áreas del presupuesto. Por lo tanto, solicitó que la Comisión propusiera unos índices de riesgo de error aceptable para ser propuestos por la Comisión y que éstos se decidieran a nivel político. La Comisión incluyó las sugerencias del Tribunal sobre el riesgo aceptable en su Plan de Acción de 2006 para un marco de control interno integrado (acción 4) y puso en marcha un ejercicio de recopilación de datos sobre los costes de control (acción 10)⁴.

Tras el Dictamen «Auditoría Única» del Tribunal, el Consejo concluyó en noviembre de 2005 *«que debería llegar a un entendimiento común con el Parlamento Europeo en relación con los riesgos que deben tolerarse en las operaciones correspondientes, habida cuenta de los costes y de los beneficios de los controles para las distintas áreas y el valor de los gastos de que se trata»*⁵. En la misma línea, la Presidencia eslovena declaró en junio de 2008 que *«la Presidencia estima que, a la luz de las Conclusiones del Consejo de 2005[...], el Parlamento*

¹ Dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario) (DO C107 de 30.4.2004, p. 1).

² La metodología DAS, Tribunal de Cuentas Europeo, está disponible en <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ El umbral del 2 % se deriva de la auditoría de normas relativas a auditorías financieras en el sector privado y fue fijada originalmente como referencia por el propio Tribunal a falta de una norma internacional comparable para la auditoría de las transacciones subyacentes o de cualquier indicación contraria a nivel político. Al mismo tiempo, algunas instituciones superiores de auditoría en los Estados miembros aplican un nivel de importancia del 2 %.

⁴ Plan de Acción de la Comisión para un marco de control interno integrado, COM (2006) 9 final, 17.1.2006.

⁵ Comunicado de prensa 2688 – Reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, 8.11.2005, apartado 17.

Europeo y el Consejo deben alcanzar un acuerdo relativo al riesgo residual que debe tolerarse en las transacciones subyacentes, teniendo en cuenta los costes y los beneficios de los controles para las diversas políticas y el valor correspondiente de los gastos»⁶.

El Parlamento Europeo también ha apoyado con regularidad la aplicación de un planteamiento del riesgo aceptable (especialmente en sus decisiones de aprobación de la gestión presupuestaria 2003 a 2006), y en abril de 2008 el riesgo aceptable fue objeto de un documento de trabajo⁷ del Presidente de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento. El documento sugería que «se fomentara un reconocimiento político de los riesgos previstos implicados en las acciones de la UE» y que «se proporcione información veraz y fiable por lo que se refiere a la actual situación».

El Tribunal de Cuentas recomendó en su Informe Anual de 2007⁸ que las autoridades legislativas y la Comisión hagan avances para desarrollar el concepto de riesgo aceptable. Habida cuenta de sus posiciones declaradas, la Comisión considera que existe una visión compartida entre las instituciones sobre la necesidad de avanzar hacia un planteamiento del riesgo aceptable que ofrezca transparencia sobre los riesgos implicados en las diversas políticas de la UE y el coste de gestionar éstas a un determinado nivel. Cualquier decisión sobre un nivel de riesgo aceptable debe basarse en una consideración conjunta de los imperativos políticos, los beneficios de una política (asimismo los no financieros), el riesgo inherente, el potencial para una mayor simplificación y el coste adicional asociado a la reducción de los índices de error a través de mayores controles.

La presente Comunicación define el riesgo aceptable y describe el planteamiento utilizado para ilustrar el concepto (sección 2); proporciona ejemplos ilustrativos en las áreas de gasto más importantes («luces rojas» en 2006 y 2007, según el Tribunal), aprovechando los resultados del ejercicio de recopilación de datos en una primera valoración de los costes de los controles (sección 3), y propone una manera de avanzar para fijar de manera formal los niveles de riesgo aceptable (sección 4).

2. DEFINICIÓN Y PLANTEAMIENTO UTILIZADOS PARA ESTA COMUNICACIÓN

2.1. Definiciones

El riesgo aceptable es el nivel de error no detectado aceptado o tolerado, una vez que el riesgo inherente ha sido atenuado por controles con una buena relación coste/beneficio:

Riesgo aceptable = riesgo inherente - riesgo atenuado por controles con una buena relación coste/beneficio

En esta ecuación, el **riesgo inherente** es el riesgo ligado a la propia actividad. Los indicadores inherentes de riesgo para las actividades de la Comisión incluyen la complejidad de la legislación; el marco de gestión, tales como agencias, administraciones nacionales (por

⁶ Consejo de la Unión Europea, nota de la Presidencia a las Delegaciones - Una buena gestión financiera mejorada de los fondos de la UE 10284/08 FIN 217 de 3.6.2008 UE

⁷ Documento de trabajo n° 2 sobre la revisión presupuestaria, «Riesgo de error aceptable», diputado del Parlamento Europeo Herbert Bösch, 8.4.2008

⁸ Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 286 de 10.11.2008, p. 1).

ejemplo, en régimen de gestión compartida) y organismos de ejecución nacionales; la estabilidad del ámbito político; el número y los tipos de beneficiarios y la naturaleza de las acciones. Por ejemplo, a veces son necesarios normas y criterios complejos de elegibilidad para lograr resultados políticos específicos cuyos beneficios se consideran valiosos, incluso si éstos pudieran incitar a error en las transacciones. Es decir, las normas y los reglamentos bien diseñados que son claros en su interpretación y simples a la hora de aplicarse, reducen el riesgo de error.

Se han establecido unos sistemas de control interno para reducir o atenuar el riesgo inherente de error dentro de un nivel aceptable. Las disposiciones de control en la legislación influyen en la posibilidad de prevenir y detectar errores, por ejemplo, los niveles mínimos de control fijados para la agricultura o los Fondos Estructurales. Las decisiones tomadas por el legislador sobre estrategias de control y la aplicación de éstas por la Comisión y los Estados miembros, y el grado de cumplimiento por parte de las autoridades de los Estados miembros de los requisitos de control reglamentario en régimen de gestión compartida tienen un impacto directo en el nivel de riesgo.

El Tribunal define dos tipos de error financiero: los que afectan directamente a la cantidad que debe pagarse y los que no tienen ningún impacto directo en el pago, pero que implican un riesgo financiero y/o podrían conducir a correcciones financieras. Es importante observar que ninguno de estos errores es un indicador de fraude.

Los índices probables de error pueden ser limitados por más y/o mejores controles pero tal inversión debe ser equilibrada por los beneficios que se derivan de los mismos, medidos sobre todo por el error financiero que pueda detectarse y ser corregido. A partir de esta ecuación, el riesgo aún existente después de la aplicación de los controles puede considerarse aceptable o aceptable a condición de que pueda mostrarse que se han tomado todas las medidas para limitar el riesgo inherente en los límites de la buena gestión financiera. La adopción de un planteamiento de «riesgo aceptable» significaría definir los niveles a los cuales es razonable esperar que la Comisión y sus socios en la aplicación, incluidos los Estados miembros, reduzcan los errores utilizando al mismo tiempo recursos de control con una relación coste/beneficio aceptable. Esta decisión debe tomarse a nivel político.

La presente Comunicación ilustra el planteamiento de «riesgo aceptable» utilizando datos disponibles sobre los tipos de error e índices de error, los costes actuales de control y las poblaciones que deben someterse a control. Los datos sobre los errores se toman de la Declaración de fiabilidad de 2006 (DAS) del Tribunal de Cuentas o de los resultados de los controles de los Estado miembros. Los datos sobre los costes de control y la población objeto de control se basan, en parte, en encuestas y, en parte, en estimaciones.

2.2. Ilustración del riesgo de error aceptable

2.2.1. El planteamiento utilizado

La Comisión reconoce que es posible mejorar los actuales niveles de cumplimiento y la calidad de los controles, por ejemplo, por parte de la Comisión y los Estados miembros, proporcionando más asesoramiento y formación a los organismos de gestión a todos niveles (nacional, regional, sectorial, etc.) y a los beneficiarios, centrándose en las áreas en las que los errores son más frecuentes. El posible grado de mejora dependería de si la Comisión y sus

socios ejecutivos, por ejemplo, en los Estados miembros, aplican eficazmente tales medidas⁹ y de los recursos que inviertan en los controles.

Tras esta mejora de los controles actuales sin grandes costes, cualquier otra reducción en el índice de error solamente podría lograrse reforzando la intensidad de los controles de gestión en un primer nivel, incluidos tanto los controles documentales como los controles sobre el terreno. Los controles sobre el terreno adicionales tienden a ser costosos teniendo en cuenta el amplio número de beneficiarios de los programas comunitarios que habría que controlar.

Para ilustrar el compromiso entre el coste de los controles y sus beneficios, puede utilizarse un modelo simple. Este modelo aspira a determinar el nivel teórico de riesgo aceptable (el «punto aceptable de riesgo»), en el que el coste marginal de un control adicional equivale al beneficio marginal de ese control.

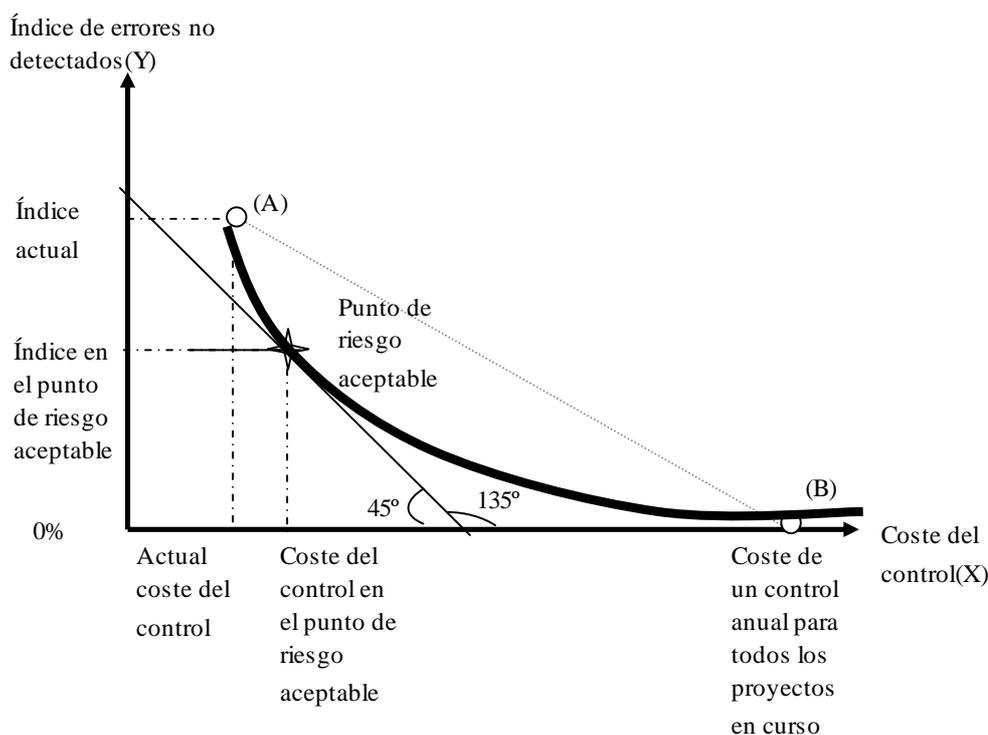
El modelo está basado en las siguientes dos coordenadas:

- punto (A): el índice actual de error al coste actual estimado del control¹⁰.
- punto (B): un punto teórico en el que las coordenadas son el coste actual estimado del control más el coste de controlar todos los proyectos sobre el terreno anualmente, si se asume que esto pudiera alcanzar un índice de error cero.

Sobre la base de las dos coordenadas, se dibujó una línea de tendencia entre los puntos A y B.

⁹ Ejemplo: un primer control de una operación en un programa de los Fondos Estructurales llevado a cabo sobre el terreno por la autoridad de gestión en un Estado miembro podría haberse mejorado si las herramientas de control (por ejemplo, el correspondiente asesoramiento y unas listas de control adecuadas) hubieran estado disponibles y se hubieran utilizado eficazmente durante el control.

¹⁰ Para el FEDER (véase la sección 3.1), el índice de error en el punto A es el límite mínimo de error en la muestra del DAS del Tribunal de 2006 reducida por el impacto calculado de la calidad mejorada de los controles anteriores. Para las medidas agroambientales (véase la sección 3.2), el punto A representa el índice medio de error del que han informado los organismos de liquidación del Estado miembro.



Se trata de un planteamiento simplificado en la medida en que se asume que cada elemento de la población tiene las mismas características de riesgo, lo que es poco probable en los programas comunitarios. Un mejor modelo de la verdadera situación puede, por lo tanto, lograrse trazando una curva a partir de la línea para representar más claramente a una población con características diversas.

Se dibuja una tangente de 135° para cruzar la curva con el fin de identificar el punto en el que el coste marginal de los controles iguala el beneficio marginal. Llamamos a este punto, el punto de riesgo aceptable. Es probable que cada control antes de este punto en la curva detecte y corrija errores de un valor más alto que el coste del control adicional. Los controles cada vez mayores más allá de este punto costarían más que el error que pueda detectarse y ser recuperado, y una estrategia rentable de control llevaría, por lo tanto, a fijar un índice de error aceptable en este punto.

En el documento de trabajo adjunto, se establecen otros detalles de este planteamiento.

2.2.2. Las hipótesis de las que se parte

El planteamiento parte de ciertas hipótesis, ya que el análisis en esta fase se ha limitado a datos fácilmente disponibles y fácilmente cuantificables. Las siguientes hipótesis y simplificaciones podrían hacer que se sobrestimara potencialmente el punto de riesgo aceptable:

- los controles tienen un efecto disuasorio¹¹, pero éste es difícil de medir: en este modelo, el coste y los beneficios de los controles se establecen en términos financieros puramente cuantificables.

¹¹ Esto podría incluir la posibilidad de ser controlado y el efecto preventivo que resulta de mejoras continuas del sistema. Por ejemplo, la eficacia del SIGC en el marco de la PAC puede ser explicada en

- deben controlarse anualmente sobre el terreno todos los proyectos (100 %) para garantizar que no habrá ningún error (0 %): el modelo excluye el efecto de la formación y de la orientación adicionales y la extrapolación de errores por el que se aplican las correcciones de errores sistemáticos a los proyectos no auditados.
- el coste del eje de los controles asume que cada control cuesta la misma cantidad y que no hay economías de escala en el control simultáneo de varios proyectos para el mismo beneficiario o el control de los gastos de varios años en un solo control.
- se supone que el conjunto de los proyectos que se controlan es homogéneo en tamaño y en términos de riesgo de error mientras que en realidad los controles se dirigirían a las áreas con un mayor riesgo reduciendo con ello el coste del riesgo de error sin detectar.
- los mecanismos correctivos plurianuales existentes (por ejemplo, para la política de cohesión) afectan al índice de error, puesto que muchos de los proyectos auditados en la muestra anual del Tribunal no habrían estado sujetos al grupo completo de controles requeridos por la legislación durante la vida útil de los programas¹². El punto de riesgo aceptable (anual) en este ejemplo ilustrativo es, por lo tanto, totalmente distinto del nivel de error en el cierre de cada programa individual (plurianual) y de las declaraciones de fiabilidad en los informes de actividad anuales de los servicios de la Comisión, que están basados en una estimación de la capacidad de los sistemas para detectar y corregir errores durante varios años.

Las siguientes hipótesis suplementarias en el modelo podrían provocar que se subestime potencialmente el punto de riesgo aceptable:

- se supone que la mejora de los controles previos existentes para ajustar el índice mínimo de error notificado por el Tribunal en 2006, por ejemplo, a través de una mejor orientación y formación por la Comisión a los Estados miembros y por los Estados miembros a sus autoridades y beneficiarios, no tiene ningún coste (o un coste no significativo).
- no se tiene en cuenta el riesgo de la auditoría: se supone que los controles llevados a cabo identifican y corrigen todos los errores en un proyecto.

Además, los ejemplos proporcionados se basaron en un solo año y se asume que este año es representativo. El efecto combinado (hacia arriba y hacia abajo) de estas hipótesis podría compensarlas entre sí. Por otra parte, se concluyó que la introducción de planteamientos matemáticos más sofisticados (utilizando funciones parabólicas y logarítmicas y el concepto de coste de oportunidad), producía resultados comparables, y se considera que, por lo tanto, el método es razonablemente fiable (véase el anexo).

Sin duda alguna, parte de las hipótesis expuestas son de gran alcance, y contando con amplio análisis de las transacciones financieras e índices de error¹³, a la que se añade una colección

parte por el efecto disuasorio de sanciones junto con una probabilidad razonable de control por las autoridades nacionales.

¹² La ejecución del programa puede abarcar 9 años y, por lo tanto, las declaraciones finales de cierre para cada programa –que confirman la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes, o cualquier cualificación al respecto- pueden presentarse hasta 10 años después del inicio del programa.

¹³ La colaboración del Tribunal en la definición de error y la metodología de muestreo podría añadir valor a este ejercicio.

amplia y un análisis detallado de los datos, a nivel del proyecto, el modelo podría desarrollarse más para tener en cuenta:

- la naturaleza de los proyectos, con el fin de identificar los niveles inherentes de riesgo para diversos tipos de proyectos;
- los diversos niveles de riesgo de las diversas actividades y tipos de beneficiarios con el fin de garantizar que se controla primero a los que tienen un riesgo mayor;
- el tamaño de los proyectos, de modo que, a un nivel determinado de riesgo, pueda darse prioridad al control de los mayores riesgos, y de este modo utilizar los recursos de control eficientemente; así como
- la duración de los proyectos, de modo que puedan preverse en el tiempo controles con el fin de someter a control la mayor cantidad de fondos.

Sin embargo, puesto que el desarrollo de esta versión avanzada del modelo implicaría un ejercicio largo y costoso de recopilación de datos en los Estados miembros, no se aplica esta opción en la coyuntura actual.

3. EJEMPLOS ILUSTRATIVOS DEL COSTE DEL CONTROL Y DEL RIESGO DE ERROR

Utilizando el modelo simple establecido anteriormente, la siguiente sección se centra en particular en dos políticas para las cuales el Tribunal concluyó, en sus informes anuales de 2006 y 2007, que el índice de error era alto¹⁴. Las hipótesis subyacentes son simples y ofrecen resultados indicativos. En ambos casos, se adapta el modelo básico para acomodar las especificidades de los datos disponibles para cada política. Los resultados no son, por lo tanto, comparables para las dos políticas. En ambos casos, las cantidades monetarias así como los porcentajes presentados se redondean, por tratarse de cifras aproximadas.

3.1. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

En el período de programación 2000-2006, el FEDER cofinanció alrededor de 700 000 proyectos individuales. El Fondo se ejecuta en régimen de gestión compartida con tareas de aplicación, incluido el control de los beneficiarios, delegado a los Estados miembros a nivel nacional, regional y local. La legislación sectorial establece estructuras de control y niveles mínimos de control para las autoridades de gestión, autoridades ordenadoras/organismos de certificación y órganos de auditoría, y estipula que los errores y las irregularidades tienen que ser prevenidos, detectados y corregidos en primera instancia por los Estados miembros¹⁵. La Comisión supervisa estos sistemas de gestión y control y las DG sacan conclusiones sobre su eficacia en sus Informes de Actividad Anuales. En febrero de 2008, la Comisión adoptó un «Un Plan de Acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales»¹⁶.

¹⁴ Acciones estructurales (FEDER) y agricultura (medidas medioambientales de desarrollo agrario en el medio rural)

¹⁵ Artículo 39, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo

¹⁶ COM (2008) 97 final.

Las propias estrategias y prácticas de control de la Comisión están basadas en un planteamiento plurianual¹⁷. Los mecanismos de control y corrección en los Estados miembros son también plurianuales, incluidas las primeras verificaciones (exámenes documentales y controles sobre el terreno) antes de declarar los gastos a la Comisión; los controles posteriores sobre el terreno en operaciones después de la declaración de gastos a la Comisión; las auditorías de sistemas, y una declaración de cierre de un organismo independiente de liquidación.

Debido a la anualidad de la DAS contemplada en el Tratado, el siguiente cálculo de un posible punto aceptable de riesgo es anual, y está basado en la DAS 2006 del Tribunal y las definiciones de error y resultados de los que da cuenta el Tribunal.

En 2006 y 2007, las acciones estructurales (incluido el FEDER)¹⁸ recibieron una evaluación negativa del Tribunal de Cuentas, que citó un índice de error en los reembolsos para todos los Fondos Estructurales de, por lo menos, el 12 % y el 11 %, respectivamente, sobre la base de su muestra.

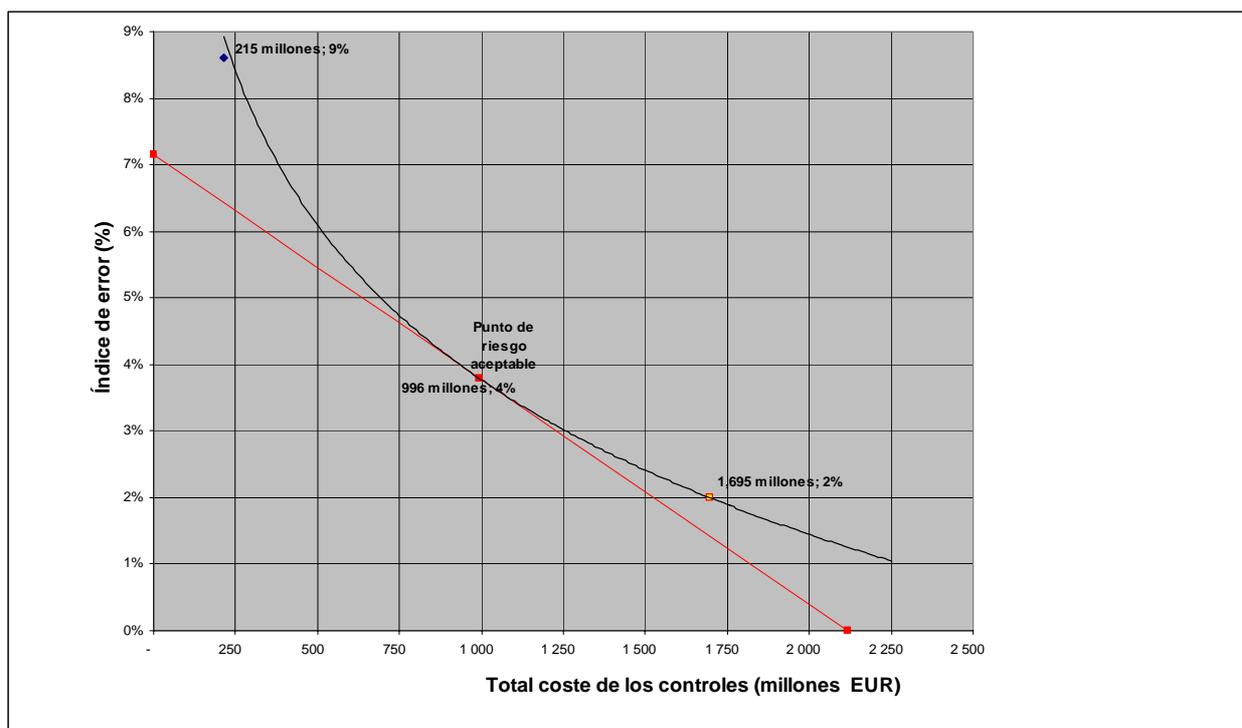
Utilizando el índice mínimo actual de error constatado por el Tribunal de Cuentas y reduciéndolo a alrededor del 9 % para tener en cuenta los beneficios estimados de mejorar los controles anteriores existentes a un coste adicional limitado o no significativo, la Comisión determinó el coste anual de los controles, así como el punto aceptable de riesgo según lo establecido anteriormente en la sección 2.2.1.

Sobre la base de los datos de los Estados miembros, la Comisión ha hecho un cálculo preliminar según el cual el coste total del control para el FEDER en 2006 era de alrededor de 215 millones EUR, alrededor del 0,7 % de los gastos públicos totales en las actividades cofinanciadas por el FEDER en ese año.

El siguiente gráfico ilustra la relación teórica entre los índices de error y el coste de los controles para el FEDER (véase el anexo para otros detalles):

¹⁷ El planteamiento plurianual se refleja en las declaraciones de fiabilidad recogidas en los informes de actividad anuales de los servicios de la Comisión.

¹⁸ Las acciones estructurales en 2006 incluyeron a las Direcciones Generales REGIO, EMPL, AGRI (FEOGA-Orientación) y MARE (IFOP)



Basado en cifras estimadas para el importe de los gastos/el número de proyectos controlados en 2006, el coste de lograr un índice teórico de error nulo controlando todos los gastos/proyectos sobre el terreno anualmente sería de 2,25 mil millones EUR (equivalente al 8 % de los gastos públicos totales en las actividades cofinanciadas por el Fondo). Sobre esta base, se trazó una curva para ilustrar la posible relación entre índices de error y el coste del control¹⁹.

El punto en la curva en el que la cantidad para la cual cualquier euro suplementario gastado en el control rinde exactamente un euro más que en el caso del error esperado detectado fue calculado para determinar el punto de riesgo aceptable (en el que el coste marginal del control equivale al beneficio marginal). Este punto podría situarse en un índice de error de alrededor del 4 % y un coste de control de 996 millones EUR, equivalente al 3,5 % de los gastos públicos totales. Esto indicaría que gastar más en el control del FEDER sería rentable hasta alcanzar un índice de error en torno al 4 %. Una decisión política al respecto debería tener en cuenta la capacidad de aumentar los gastos de control y podría dar lugar a un nivel de riesgo aceptable deseable entre el índice mínimo actual de error del Tribunal ajustado hasta un 9 % (para tener en cuenta el beneficio estimado de los controles anteriores mejorados sin coste significativo) y el objetivo teórico antes indicado del 4 %.

Como la información proporcionada por los Estados miembros no era siempre completa y coherente²⁰, la Comisión evaluó cómo se vería afectado el cálculo por una posible subestimación del coste de los controles. Si éstos son un 50 % más altos que los estimados por los Estados miembros, el punto de riesgo aceptable aumentaría en un 1 % (hasta un 5 %).

¹⁹ Debería considerarse que las curvas «x» e «y» se trazaron originalmente ateniéndose a la misma escala (millones EUR) para facilitar el análisis, y los índices de error del porcentaje se muestran en el gráfico para facilitar la referencia.

²⁰ Algunos Estados miembros sólo proporcionaron datos sobre algunos tipos de control. El acopio de datos se descentralizó en muchos casos en los Estados miembros, lo que condujo a una interpretación incoherente de la metodología fijada por la Comisión para evaluar los costes de control.

Esto, así como los resultados de un análisis de sensibilidad utilizando técnicas estadísticas más sofisticadas basadas en los mismos datos, mostró una variación limitada en el punto de riesgo aceptable (véase el anexo).

Debe también tenerse en cuenta que los datos utilizados anteriormente se refieren a gastos de los Fondos Estructurales regulados por la legislación de 2000-2006. Las normas que rigen el período de programación 2007-2013 incluyen disposiciones de control reforzadas y más claras para las autoridades nacionales, que deberían, en principio, ayudar a reducir los niveles de error. Este efecto debe ser acentuado por las actividades preventivas en relación con el período de 2007-2013 llevado a cabo conforme al Plan de Acción.

Recientemente, se han propuesto también simplificaciones adicionales a la autoridad legislativa y es asimismo probable que éstas tengan un impacto en el índice de error y, por lo tanto, en el punto de riesgo aceptable. Sin embargo, la mayoría de los gastos de los Fondos Estructurales no estarán regulados por la legislación 2007-2013 sino a partir de 2010. Hasta entonces, la mayoría de gastos declarada por los Estados miembros a la Comisión estará cubierta por el marco jurídico 2000-2006²¹. Dado que cualquier nuevo análisis, más detallado, del riesgo aceptable necesitaría incorporar el efecto de la legislación de 2007-2013 y del Plan de Acción, lo cual debería basarse en los datos de aplicación de 2010 y, por lo tanto, podría estar disponible a partir de 2011 (véase la sección 4.1 más abajo).

Principales observaciones

- *el nivel de riesgo aceptable es superior al 2 % y podría llegar, según un simple planteamiento teórico coste/beneficio, a alrededor del 4 %. Esto implicaría un incremento cinco veces superior en el gasto actual del control desde el 0,7 % al 3,5 % de los gastos públicos totales. Por consiguiente, sobre la base de las cifras ilustrativas, 100 millones de euros de gastos suplementarios en controles por encima de los actuales niveles podría dar lugar a un beneficio calculado neto de alrededor de 285 millones EUR en errores detectados.*
- *alcanzar un índice de error del 2 %, sobre la base de las cifras ilustrativas requeriría un aumento multiplicado por ocho en los gastos de control hasta casi el 6 % de los gastos públicos totales en el Fondo.*
- *a causa de los costes adicionales significativos de control que deben costear los Estados miembros para alcanzar el punto teórico de riesgo aceptable, podría fijarse un objetivo a medio plazo para evolucionar desde el índice mínimo de error del Tribunal hasta alcanzar un objetivo de alrededor del 5 %.*

3.2. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

El FEADER supone un 20 % de los gastos agrícolas totales durante el período 2007-2013. Su marco de control está muy cerca de esa cifra por lo que se refiere a los gastos del Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA). El Tribunal concluye que el desarrollo rural supone una parte desproporcionadamente amplia del índice global de error (entre el 2 % y el 5 %) para la agricultura, mientras que en el caso de los gastos del FEAGA se calcula que el valor

²¹ Es probable que el impacto del Plan de Acción en el nivel de error en los programas 2000-2006 sólo se aprecie en el momento de la finalización.

del índice de error es ligeramente inferior al 2 %²². El índice de error más alto en el desarrollo rural se debe principalmente a la alta incidencia de errores en las medidas agroambientales. El informe especial n° 3/2005 del Tribunal de Cuentas relativo al control de los gastos medioambientales en la agricultura concluye que estos gastos no son solamente arriesgados por su naturaleza sino también que no es posible obtener garantías en este campo a un coste razonable.

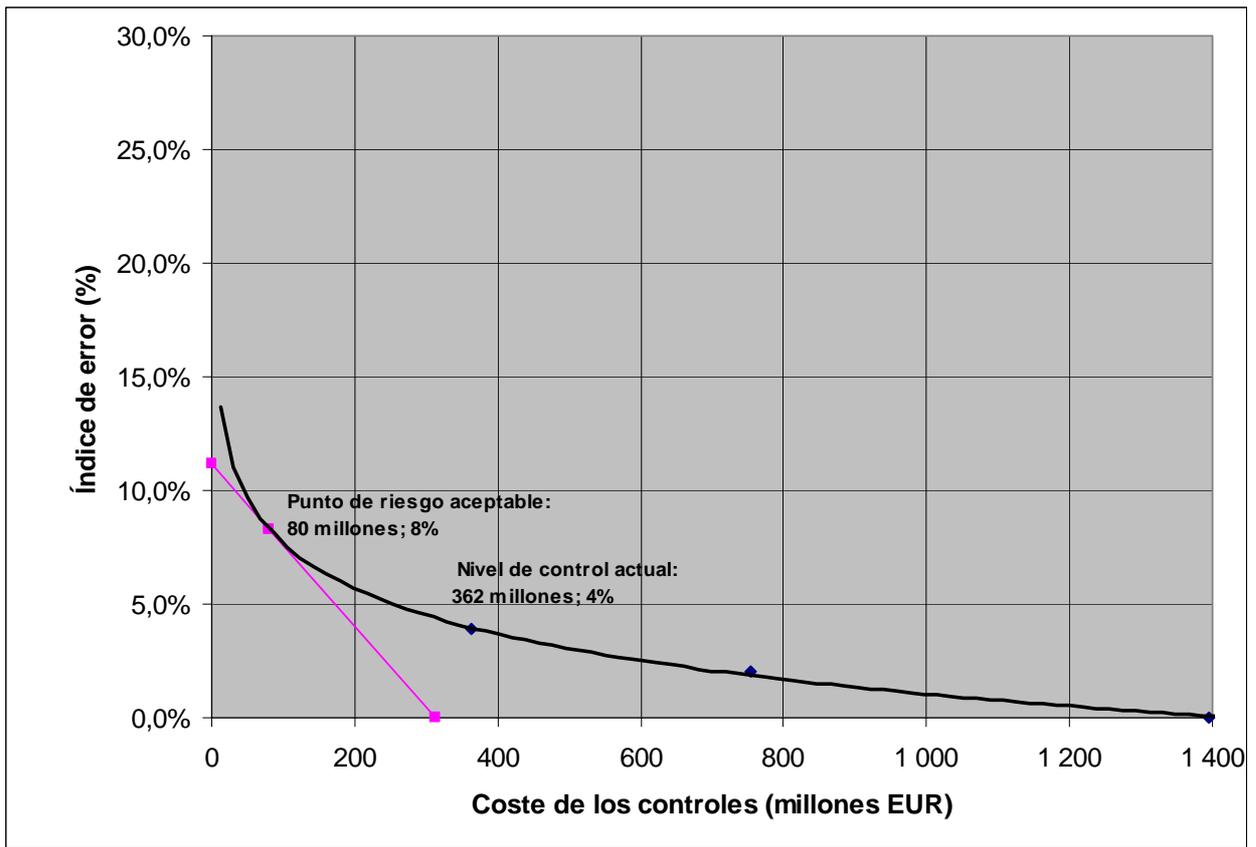
El siguiente ejercicio ilustrativo tiene en cuenta, por lo tanto, específicamente estas medidas. De este modo, la Comisión también responde a la resolución relativa a la aprobación de la gestión presupuestaria del 22 de abril de 2008²³.

No es posible calcular un índice de error para las medidas agroambientales sobre la base del ejercicio DAS del Tribunal, pero la Comisión solicitó que los Estados miembros proporcionaran estadísticas sobre los resultados de los controles sobre el terreno en el ejercicio presupuestario 2007 para varias medidas de desarrollo rural, incluidas las medidas agroambientales. Los Estados miembros proporcionaron los datos solicitados que, sin embargo, no fueron verificados y validados por los organismos de certificación y que en algunos casos eran, además, incompletos. Los datos, sin embargo, confirmaron que los índices de error para las medidas agroambientales eran más altos que para otras medidas en el ámbito del desarrollo rural e indicaron un índice de error de alrededor del 4 % para las medidas agroambientales en 2007.

La Comisión también solicitó que los Estados miembros proporcionaran información sobre sus costes de control para las medidas agroambientales. Sobre la base de los datos recibidos, estos costes de control presentados para las medidas agroambientales se calculan aproximadamente en 360 millones EUR, equivalente al 13 % de los gastos públicos totales en las medidas en 2005. Cabe destacar que es tres veces más que en el caso de las medidas agrícolas en general (alrededor del 4 % de los gastos públicos totales). Los controles para las medidas agroambientales también contribuyen a la realización del objetivo político de proteger y mejorar el medio ambiente. Estos beneficios medioambientales no se han cuantificado en este ejercicio.

²² La Comisión considera que las conclusiones del Tribunal en 2007 indican un índice de error en el desarrollo rural de alrededor del 5 %. La más alta incidencia de errores en el caso del FEADER también es destacada por algunos Estados miembros.

²³ «[...] invita a la Comisión a investigar y evaluar en profundidad los posibles costes y beneficios en el campo de las medidas agroambientales, así como la conexión con otras áreas de gasto, y presentar este análisis al Consejo, el Parlamento y al TCE como base mínima para discutir la necesidad de reforma». El documento de trabajo adjunto del personal de la Comisión establece una primera valoración aproximativa de sus costes de control de las medidas agroambientales así como una descripción de sus beneficios ampliamente reconocidos.



El coste de controlar a todos los beneficiarios se calculó anualmente en alrededor de 1,4 mil millones. Se ha trazado una curva sobre estos datos para ilustrar la posible relación entre los índices de error y los costes de control²⁴.

²⁴ Debe recordarse que tanto los ejes «x» como «y» se concibieron originalmente a la misma escala (millones de euros) para facilitar el análisis, y los porcentajes de error se muestran en el gráfico para facilitar la referencia.

Principales observaciones

- *Un aumento en los costes de control por encima del nivel actual (13 %) no sería rentable, porque un incremento marginal del número de controles sobre el terreno en un 1 % de los beneficiarios permitiría ahorros de gastos irregulares por un importe de solamente alrededor del 10 % de los costes de estos controles adicionales.*
- *La reducción del nivel de error del 4 % actual al nivel de importancia del Tribunal del 2 %²⁵ aumentaría el coste de control en alrededor del 13 % a casi el 30 % de los gastos públicos totales en las medidas, y no sería rentable.*
- *Las medidas agroambientales contribuyen sensiblemente al índice global de error para el desarrollo rural.*
- *Como no sería rentable aumentar los controles, el nivel de riesgo aceptable para las medidas de desarrollo rural es claramente superior al 2 % y puede estar por encima del 5 %.*

4. EL CAMINO A SEGUIR

4.1. Conclusiones preliminares

Es importante subrayar que el hecho de estar de acuerdo con un riesgo de error aceptable no implica aceptar sistemas inadecuados de gestión y control en la Comisión o en los Estados miembros. Para todas las áreas políticas, la Comisión y sus socios en la aplicación deben estar atentos y lograr un mejor control de los recursos dados. En los casos en que se encuentren deficiencias, deben resolverse y analizarse las causas para prevenirlas, detectarlas y corregirlas efectivamente.

La Comisión también reconoce que, en algunos sectores, los sistemas de control de los programas comunitarios, incluidos los gestionados por los Estados miembros, podrían prevenir, detectar y corregir errores más eficazmente al coste actual y está tomando medidas para lograrlo²⁶.

La inversión en controles más allá de los niveles actuales detectaría y corregiría un número mayor de errores. Cualquier aumento en los controles requeriría recursos adicionales disponibles por la Comisión y/o por los Estados miembros y las decisiones sobre el nivel de aumento deberían basarse en los beneficios esperados en términos de tipos reducidos de error.

Las evaluaciones del Tribunal de Cuentas muestran que existe una diferencia real en los índices de error entre las diferentes políticas. Dicho análisis confirma la opinión de que el nivel de importancia del 2 % para la Declaración de fiabilidad anual (DAS) no es una medida apropiada para una estrategia rentable de control para algunas políticas. Como consecuencia

²⁵ Éste es el resultado de un cálculo basado en la hipótesis de que el índice de error disminuyera de manera lineal cuando el índice de los controles aumenta, excluido cualquier efecto disuasivo adicional de más controles.

²⁶ Por ejemplo, el «Plan de Acción de la Comisión para un marco de control interno integrado» - COM (2006) 9 - y «Un Plan de Acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales» - COM (2008) 97.

de ello, el riesgo de error aceptable necesitaría analizarse y decidirse por separado para cada política a nivel comunitario.

Este nivel de riesgo aceptable fijado por las autoridades políticas se situaría entre el índice actual de error, ajustado para tener en cuenta las posibles mejoras en los controles existentes, y el punto teórico de riesgo aceptable. El modelo simple establecido en la presente Comunicación, basado en datos y cálculos disponibles, ofrece una primera indicación de estos niveles:

- para la política de cohesión, la Autoridad Presupuestaria podría considerar que, a efectos del ejercicio anual de la DAS, como primera indicación, el nivel de riesgo aceptable puede situarse anualmente en un 5 %; y
- para el desarrollo rural, sobre la base de los datos disponibles, la Autoridad Presupuestaria podría considerar que cualesquiera otros controles para reducir errores no serían rentables. La Comisión calcula, en un primer análisis, que el nivel de riesgo aceptable para esta área se sitúa por encima del 5 %.

Mientras que la presente Comunicación se ha concentrado en dos áreas en las que el Tribunal de Cuentas ofreció una evaluación negativa en 2007, el planteamiento podría también aplicarse a otras áreas políticas, incluidas las políticas internas, en especial la investigación, en las que la intensificación de la auditoría ha proporcionado datos exactos sobre los errores y en la que los costes del control son fácilmente mensurables, además de las acciones exteriores que, al mismo tiempo que cuentan con un apoyo político y público fuerte, se aplican en un contexto a menudo arriesgado y difícil. Los elementos de simplificación en ambos ámbitos se tendrán en cuenta allí donde éstos tienen un efecto sobre el riesgo de error y los costes de control. El análisis de riesgo aceptable es también pertinente para ámbitos ya cubiertos por una evaluación positiva por el Tribunal de Cuentas. Para los gastos de administración, por ejemplo, la Comisión examinará si el bajo riesgo inherente y los controles efectivos ya previstos justifican un riesgo de error aceptable por debajo del umbral actual de importancia del 2 %.

Para la política de cohesión, el modelo podría asentarse más de modo que se permitan diferencias en el riesgo entre los distintos miembros de la población analizada. Esto requeriría un análisis más extenso y costoso que podría acabarse, como muy pronto, a finales de 2010, aunque se siga basando en la legislación 2000-2006. En opinión de la Comisión, esta opción no es ni necesaria, ni rentable. Por otra parte, los datos revisados para la política de cohesión, basada en la aplicación real del nuevo marco jurídico para 2007-2013, incluidas simplificaciones recientemente propuestas, podrían resultar útiles. No obstante todo ello debe basarse en los datos de 2010, que es cuando los nuevos programas ya estarán siendo aplicados y los resultados (que estarían disponibles en 2011) podrían utilizarse para revisar y refinar el punto de riesgo aceptable en este ámbito.

4.2. Posibles pasos hacia un acuerdo relativo a la ejecución de un planteamiento de riesgo aceptable

La aplicación de un planteamiento de riesgo aceptable en opinión de la Comisión sería una inversión sana y proporcionaría una base firme para que la autoridad encargada de la aprobación de la gestión presupuestaria juzgue la calidad de la gestión del riesgo por la Comisión. Sin duda alguna, como entidad auditada, la Comisión no puede fijar los niveles de riesgo que deben tolerarse.

Los pasos principales para avanzar hacia un planteamiento de riesgo aceptable podrían ser los siguientes:

- relanzar el debate interinstitucional con el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Cuentas sobre la base de la presente Comunicación y de la posición tomada por la Autoridad Presupuestaria respecto a los niveles de riesgo que deben tolerarse en la política de cohesión y el desarrollo rural sobre la base del análisis que se ha expuesto en estas páginas;
- en caso de que las conclusiones de este debate lo permitan, la Comisión presentará análisis ulteriores antes de mediados de 2010 sobre el riesgo aceptable, en especial para la investigación, la energía y el transporte y para la ayuda exterior, el desarrollo y la ampliación.