

Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente

(2022/C 399/02)

Opinión

I. Hemos auditado:

- a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados ⁽¹⁾ y los informes de ejecución presupuestaria ⁽²⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021, aprobados por la Comisión el 28 de junio de 2022;
- b) la legalidad y regularidad de las *operaciones* subyacentes a dichas cuentas, de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En nuestra opinión, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2021, los *resultados* de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en sus activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

IV. Para el ejercicio 2021, emitimos dos opiniones específicas sobre la legalidad y regularidad del gasto, atendiendo al hecho de que el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* es un instrumento temporal ejecutado y financiado de manera radicalmente distinta al gasto presupuestario normal con arreglo al marco financiero plurianual (MFP).

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario

V. En nuestra opinión, debido a la importancia del hecho descrito en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario, el gasto presupuestario aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021 está significativamente afectado por error.

⁽¹⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas (como la información financiera por segmentos).

⁽²⁾ Los estados de la ejecución presupuestaria incluyen asimismo las notas explicativas.

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

VI. En nuestra opinión, los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aceptados en las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Fundamento de la opinión

VII. Hemos realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle nuestras responsabilidades con arreglo a dichas normas y códigos. En esa sección, también proporcionamos más información sobre la base de nuestra opinión sobre los ingresos (véase el apartado **XXXV**) y los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (véase el apartado **XXXVII**). Asimismo, hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y apropiada en apoyo de nuestras opiniones.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto presupuestario

VIII. El nivel de error estimado en el gasto presupuestario aceptado en las cuentas es del 3,0 % para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021. Una proporción considerable de este gasto está significativamente afectada por error. Se trata principalmente de gastos basados en el reembolso, cuyo nivel de error estimado es del 4,7 %. Dichos gastos aumentaron a 90 100 millones EUR en 2021, lo que representa el 63,2 % de nuestra población de auditoría ⁽³⁾. Por tanto, la incidencia de los errores constatados es significativa y generalizada en los gastos aceptados del año.

Cuestiones clave de auditoría

Evaluamos el pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados

IX. En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 122 500 millones EUR al final de 2021 (en 2020, 116 000 millones EUR), lo que representa casi una cuarta parte del pasivo total de 2021, que ascendía a 496 400 millones EUR (en 2020, 313 500 millones EUR).

X. La mayor parte del pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, por un valor de 109 700 millones EUR (en 2020, 100 700 millones EUR). El pasivo registrado en las cuentas es una estimación del valor presente de los de los pagos futuros previstos que la UE deberá realizar para satisfacer las obligaciones derivadas de las pensiones.

XI. El pago de las prestaciones previstas en el régimen de pensiones se hace con cargo al presupuesto de la Unión. Aunque la UE no ha creado un fondo de pensiones específico para cubrir el coste de futuras obligaciones derivadas de las pensiones, los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones, y los funcionarios contribuyen con una tercera parte del coste de financiación del régimen de pensiones Eurostat calcula este pasivo en nombre del contable de la Comisión utilizando parámetros como el perfil de edad y la esperanza de vida de los funcionarios de la UE e hipótesis sobre las futuras condiciones económicas. Estos parámetros e hipótesis también son evaluados por los asesores actuariales de la Comisión.

XII. El aumento del pasivo por pensiones en 2021 se debe principalmente a la disminución del tipo de descuento nominal, que resulta afectado por una reducción de los tipos de interés globales ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Para más información, véanse los apartados 1.22 a 1.27 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2021.

⁽⁴⁾ Cuentas anuales de la UE de 2021, nota 2.9.

XIII. La segunda parte más importante de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados es el pasivo estimado de la UE con respecto al régimen común del seguro de enfermedad (JSIS), que ascendía a 10 300 millones EUR al final de 2021 (en 2020, 12 900 millones EUR), y corresponde a los costes de la asistencia sanitaria del personal de la UE que se han de pagar tras la jubilación (neto de sus contribuciones).

XIV. En el contexto de nuestra auditoría evaluamos las hipótesis actuariales realizadas para estos regímenes y su consiguiente valoración. Esta evaluación se basa en el trabajo efectuado por expertos actuariales externos independientes. Examinamos los datos básicos subyacentes a los cálculos, los parámetros actuariales, y el cálculo del pasivo, así como la presentación del pasivo efectuada en el balance consolidado y en las notas de los estados financieros consolidados.

XV. Llegamos a la conclusión de que el pasivo global por pensiones y otras prestaciones a empleados presentado en los estados financieros definitivos consolidados es correcto y fiable.

Evaluamos las estimaciones significativas de fin de año presentadas en las cuentas

XVI. Al final de 2021, el valor estimado de los gastos admisibles en que incurrieron los beneficiarios, pero aún no declarados ascendía a 129 900 millones EUR (en 2020, 107 800 millones EUR). Estos importes se registraron como gastos devengados ⁽⁵⁾.

XVII. El aumento de esta estimación está relacionado principalmente con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es la pieza central del Instrumento Europeo de Recuperación (*NextGenerationEU*), el instrumento temporal de recuperación para ayudar a reparar los daños económicos y sociales inmediatos provocados por la pandemia de COVID-19. Los pagos a los Estados miembros en virtud de este mecanismo siguen un perfil de tramos predefinido hasta 2026. Al final de 2021, los gastos devengados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascendían a 12 300 millones EUR.

XVIII. Con objeto de evaluar estas estimaciones de final de año, examinamos el sistema establecido por la Comisión para los cálculos relativos a la separación de ejercicios para comprobar su exactitud e integridad en las direcciones generales en las que se incurrió en la mayor parte de los gastos. Durante nuestro trabajo de auditoría de la muestra de facturas y pagos de prefinanciación, examinamos los cálculos relativos a la separación de ejercicios pertinentes para evitar el riesgo de que los devengos se hubieran declarado erróneamente. Asimismo, solicitamos explicaciones a los servicios contables de la Comisión sobre la metodología general utilizada para elaborar las estimaciones.

XIX. Llegamos a la conclusión de que el importe global de los gastos devengados y otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros se presenta correctamente en los estados financieros definitivos consolidados.

El Tribunal examinó los activos generados por el proceso de retirada del Reino Unido

XX. El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE. En virtud del acuerdo de retirada, el Reino Unido se comprometió a cumplir todas las obligaciones financieras adquiridas en anteriores MFP derivadas de su pertenencia a la UE. Durante el período de transición, que finalizó el 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido siguió contribuyendo al presupuesto de la UE y beneficiándose de él como si fuera un Estado miembro.

XXI. Una vez finalizado el período de transición, otras obligaciones recíprocas de la UE y el Reino Unido han dado lugar a deudas y créditos por cobrar para la UE. Estas obligaciones deben reflejarse en las cuentas anuales de la UE. La Comisión estimó que, en la fecha del balance, las cuentas de la UE reflejaban un importe neto adeudado por el Reino Unido de 41 800 millones EUR (en 2020, 47 500 millones EUR), de los cuales se calcula que 10 900 millones EUR se pagarán en los 12 meses siguientes a la fecha de notificación.

⁽⁵⁾ Esta cantidad se compone de 77 800 millones EUR de gastos devengados en el pasivo del balance, y de 52 100 millones EUR que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

XXII. El mecanismo de pago que debe aplicarse a las obligaciones recíprocas en virtud del acuerdo de retirada se establece en el artículo 148 («Pagos después de 2020») del acuerdo. En 2021, el importe notificado como adeudado por el Reino Unido en virtud del artículo 136 y de los artículos 140 a 147 fue de 11 900 millones EUR. Los pagos totales recibidos del Reino Unido en 2021 ascendieron a 6 800 millones EUR. El saldo restante al final del año, por un importe de 5 100 millones EUR, había de pagarse en cinco tramos mensuales iguales de enero a mayo de 2022 inclusive, de conformidad con el mecanismo establecido en el artículo 148 del acuerdo de retirada.

XXIII. En el marco de nuestros procedimientos de auditoría normales, debatimos con la Comisión el calendario, la exactitud y la integridad del activo reconocido y de los pagos efectuados. Recalculamos los importes en cuestión, los conciliamos con los asientos subyacentes y comprobamos si las hipótesis eran adecuadas.

XXIV. Concluimos que la estimación del activo total reconocido en el proceso de retirada del Reino Unido se presenta correctamente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto en las cuentas de la invasión de Ucrania por parte de Rusia

XXV. El 24 de febrero de 2022, Rusia invadió Ucrania. Dado que la UE presta asistencia a Ucrania en forma de préstamos y subvenciones, evaluamos los cálculos de la Comisión relativos a la correspondiente exposición de la UE al riesgo financiero, así como su base subyacente, para garantizar que las consecuencias de este hecho significativo se reflejaran adecuadamente en las cuentas de la UE. Evaluamos los cálculos de la Comisión en relación con nuestros propios datos y con los datos existentes al respecto.

XXVI. Llegamos a la conclusión de que el tratamiento de la invasión rusa de Ucrania como un hecho posterior al cierre del balance que no conlleva ajustes es adecuado. Su impacto se ha revelado adecuadamente y se ha presentado fielmente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto de las medidas relativas al COVID-19 en las cuentas

XXVII. La pandemia de COVID-19 afectó gravemente a las economías y las finanzas públicas de los Estados miembros. La Comisión Europea movilizó medios sustanciales para reforzar los sectores de la salud pública de los Estados miembros y mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia en la UE. Entre otras medidas, financió suministros médicos urgentes, flexibilizó el uso del apoyo financiero de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y concedió préstamos en condiciones favorables a los Estados miembros. Estas iniciativas tuvieron un efecto significativo en los estados financieros.

XXVIII. En el marco de nuestros procedimientos de auditoría normales, auditamos los activos, los pasivos, los ingresos y los gastos, incluidos los correspondientes a las medidas adoptadas por la Comisión. Concluimos que se presentan correctamente en las cuentas anuales consolidadas.

Otras cuestiones

XXIX. La dirección se encarga de facilitar «otra información», término que abarca los «Datos financieros del ejercicio», pero no las cuentas consolidadas o nuestro informe sobre estas. Nuestra opinión sobre las cuentas consolidadas no abarca esta otra información, ni formula ninguna conclusión de garantía sobre la misma. En relación con nuestra fiscalización de las cuentas consolidadas, tenemos la responsabilidad de leer la «otra información» y, a partir de dicha lectura, valorar si es esencialmente incompatible con las cuentas consolidadas o con las conclusiones extraídas de su fiscalización, o si presentan alguna inexactitud significativa. Si llegamos a la conclusión de que la «otra información» contiene alguna inexactitud significativa, es nuestra obligación notificarlo. No tenemos nada que notificar en este sentido.

Responsabilidades de la dirección

XXX. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el Reglamento Financiero, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de la UE con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por *fraude* o por error. La dirección también debe garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros se ajusten a las normas (legislaciones, regulaciones, principios, normas y estándares) por las que se rigen. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la UE (artículo 317 del TFUE).

XXXI. Al preparar las cuentas consolidadas, la dirección debe evaluar la capacidad de la UE para continuar como empresa en funcionamiento, lo que incluye presentar cualquier cuestión pertinente y aplicar el principio contable de empresa en funcionamiento, a menos que pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o bien no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

XXXII. La Comisión supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de la UE.

XXXIII. De conformidad con el Reglamento Financiero (título XIII), el contable de la Comisión deberá presentar para su auditoría las cuentas consolidadas de la UE, en primer lugar como cuentas provisionales el 31 de marzo del año siguiente a más tardar, y como cuentas finales el 31 de julio a más tardar. Las cuentas provisionales ya deberían reflejar fielmente la situación financiera de la Unión Europea. Por ello, es imperativo que todos sus elementos se presenten como cálculos finales que nos permitan realizar nuestra tarea de conformidad con el (título XIII) del Reglamento Financiero y en los plazos fijados. Cualquier modificación entre las cuentas provisionales y finales normalmente solo debería resultar de nuestras observaciones.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes

XXXIV. Nuestros objetivos son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la UE estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas consolidadas.

XXXV. En el ámbito de los ingresos, nuestra fiscalización de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, examinamos las cuentas de las autoridades aduaneras y analizamos el flujo de derechos hasta el momento en que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión. Existe el riesgo de que los importadores no declaren o declaren de forma incorrecta los derechos de aduana a las autoridades aduaneras nacionales. Por lo tanto, los derechos de importación efectivamente recaudados serán inferiores al importe que teóricamente debería percibirse. Esta diferencia se denomina «brecha fiscal de aduanas». Estos importes evadidos no quedan registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros y no entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos.

XXXVI. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Examinamos los pagos de anticipos cuando el receptor de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XXXVII. Este año, por primera vez, el Tribunal examinó los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. A diferencia de otros gastos presupuestarios, que se basan en el reembolso de los costes o el cumplimiento de las condiciones, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la condición para el pago es la consecución satisfactoria de hitos o metas predefinidos. Por consiguiente, examinamos si la Comisión había recopilado pruebas suficientes y adecuadas para respaldar su evaluación de esta condición. El cumplimiento de otras normas nacionales y de la UE no forma parte de esta evaluación.

XXXVIII. Aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- a) identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas consolidadas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos de la normativa de la UE, ya sea por fraude o por error. Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos;
- b) adquirimos un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos;
- c) evaluamos la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección;
- d) llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándonos en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre significativa relacionada con hechos o condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de la entidad para continuar como empresa en funcionamiento. Si llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas consolidadas o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento;
- e) evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas consolidadas, incluida la información revelada, y si las cuentas consolidadas representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes;
- f) obtenemos pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre la información financiera de las entidades incluidas en el ámbito de la consolidación de la Unión Europea para formular una opinión sobre las cuentas consolidadas y las operaciones subyacentes. Nos encargamos de dirigir, supervisar y llevar a cabo la fiscalización, y somos responsables únicos de nuestra opinión de auditoría.

XXXIX. Comunicamos a la dirección, entre otras cosas, el alcance y el momento previstos de realización de la auditoría y las constataciones significativas, así como cualquier deficiencia significativa del control interno.

XL. Determinamos cuáles de las cuestiones debatidas con la Comisión y otras entidades auditadas revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas consolidadas y por tanto constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. Describimos estas cuestiones en nuestro informe excepto cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinamos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

14 de julio de 2022

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo
