



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Análisis rápido de casos **Reembolso del IVA en** **el ámbito de cohesión:** **el uso de los fondos de** **la UE es proclive a error** **y no alcanza su nivel** **óptimo**

Noviembre de 2018

Introducción

01 En sus informes anuales de 2015 y 2017, el Tribunal destacó la complejidad del tratamiento del impuesto sobre el valor añadido (IVA) como gasto subvencionable en el ámbito de cohesión, especialmente en el caso de los *organismos públicos*¹. Este documento ofrece información adicional que complementa las observaciones y las opiniones expresadas en el dictamen n.º 6/2018 sobre la propuesta de la Comisión para el futuro tratamiento del IVA en el Reglamento sobre disposiciones comunes².

02 Para ello, el Tribunal analizó los resultados de auditoría del gasto relativo a la cohesión en años anteriores de sus auditorías de la declaración de fiabilidad. Sobre la base de su análisis, el Tribunal presenta un resumen de los principales problemas que encontró en relación con el IVA:

- o los motivos subyacentes de los errores cuantificables detectados;
- o las incoherencias en el tratamiento del IVA;
- o el uso subóptimo de los fondos de la UE.

Informe anual relativo al ejercicio 2017, apartados 6.40 a 6.42; Tribunal de Cuentas Europeo (2016): Informe anual relativo al ejercicio 2015, apartados 6.31 a 6.35.

² Véanse los apartados 87 a 89 del dictamen n.º 6/2018 del Tribunal.

¿Qué es y en qué consiste el IVA?

03 El IVA es un impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios y se rige por las normas establecidas por cada Estado miembro. Los tipos *normales del IVA* en la UE oscilan entre un 17 % en Luxemburgo y un 27 % en Hungría. Para garantizar un cierto nivel de armonización en toda la UE, la Directiva sobre el IVA de 2006³ prevé un régimen común del IVA que los Estados miembros están obligados a incorporar en su normativa nacional.

04 El sujeto pasivo⁴ está obligado a cobrar el IVA sobre sus actividades gravadas (ventas) y transferir la cantidad cobrada a la autoridad tributaria nacional. A su vez, el sujeto pasivo puede solicitar la devolución del IVA ya abonado sobre sus propias compras relacionadas de bienes y servicios.

05 Al término del proceso de producción y/o comercialización, el presupuesto estatal recibe la cantidad total de IVA presente en el precio final. El consumidor final, que no aporta valor añadido al producto, no tiene derecho a devolución y, por lo tanto, soporta en última instancia el coste total del IVA como parte del precio del producto adquirido (véase la ***ilustración 1***).

³ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común sobre el impuesto del valor añadido (DO L 347/1 de 11.12.2006).

⁴ En general, serán considerados «sujetos pasivos» quienes realicen con carácter independiente, y cualquiera que sea el lugar de realización, alguna actividad económica, cualesquiera que sean los fines o los resultados de esa actividad.

Los intentos de la Comisión por mejorar la situación

Qué ha ocurrido hasta la fecha

23 La Comisión intentó abordar las cuestiones de recuperabilidad del IVA en su propuesta del RDC 2014-2020 para los Fondos EIE¹¹. Aunque el requisito de subvencionabilidad básico era que solo debía reembolsarse el importe del IVA no recuperable, la propuesta sugería excluir el reembolso del IVA pagado por personas que no sean sujetos pasivos según se define en la Directiva sobre el IVA (en general, organismos públicos) o pagado sobre proyectos de infraestructuras. Los legisladores no mantuvieron esta opción en el Reglamento finalmente aprobado.

24 El Tribunal recomendó a la Comisión en 2015 aclarar el concepto de IVA recuperable para evitar la interpretación incoherente y que los fondos de la UE no se utilicen de forma óptima, en particular para beneficiarios públicos. En respuesta a esta recomendación, la Comisión elaboró una orientación sobre el asunto, que se publicó en noviembre de 2018¹².

25 La nota orientativa de la Comisión es un documento completo que aborda las condiciones de subvencionabilidad del IVA en el marco de las normas de la política de cohesión en el período 2014-2020. Explica los principios sobre los cuales debe evaluarse la subvencionabilidad del IVA y aclara cómo abordarla en distintos supuestos (en particular, cómo interpretar la jurisprudencia del TJUE). Sin embargo, la subvencionabilidad del IVA en el ámbito de cohesión sigue siendo un asunto complejo y la Comisión destaca en su nota orientativa que determinará su posición definitiva sobre esta cuestión caso por caso, teniendo en cuenta las particularidades de las distintas operaciones.

26 También en su informe anual de 2017, el Tribunal recomendó a la Comisión que propusiese cambios legislativos en el RDC para el marco financiero posterior a 2020

¹¹ Artículo 59, apartado 3, letra c), de la COM(2011) 0615 final.

¹² SWD(2018) 459 final – «Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period».

por los que se excluyese el reembolso del IVA en favor de los organismos públicos con cargo a los fondos de la UE. En cambio, la Comisión propuso una norma simplificada sobre la subvencionabilidad del IVA para beneficiarios públicos y privados¹³. De acuerdo con esta norma, el IVA (sea recuperable o no) sería reembolsado si el coste total del proyecto es inferior a 5 millones de euros. En el caso de los proyectos que superen este umbral, todo el IVA (incluido el IVA no recuperable) sería no subvencionable.

Qué podría ocurrir en el próximo período de programación

27 La propuesta de la Comisión ofrece mayor seguridad jurídica que en los anteriores períodos de programación y es, en principio, más sencilla de aplicar. Sin embargo, el Tribunal no conoce ninguna razón por la que el umbral se haya fijado en 5 millones de euros.

28 Además, la propuesta no soluciona el problema de uso subóptimo de los fondos de la UE en los proyectos de menos de 5 millones de euros:

- los organismos públicos seguirán recibiendo fondos de la UE por un IVA que no representa un verdadero gasto para los Estados miembros;
- el presupuesto de la UE también reembolsaría el IVA de los proyectos cuando no representa un verdadero gasto para el beneficiario (por ejemplo, las empresas privadas que pueden recuperar el IVA).

29 El RDC propuesto ofrece una flexibilidad considerable para que las autoridades de los Estados miembros definan el alcance de un proyecto, lo que puede llevar a los

¹³ Artículo 58, apartado 1, letra c), de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (COM(2018) 375 final).

beneficiarios a establecer proyectos artificialmente inferiores al umbral de 5 millones de euros para maximizar la posibilidad de obtener fondos de la UE¹⁴.

30 Además, la propuesta de la Comisión para la política de cohesión 2021-2027 sigue siendo incoherente con las normas aplicables a otros ámbitos políticos. El Reglamento financiero, que establece las normas financieras generales para el presupuesto de la UE, define cómo tratar el IVA en el caso de las subvenciones gestionadas directamente por la Comisión¹⁵. El IVA solo es subvencionable¹⁶ si no es recuperable conforme a la legislación nacional de aplicación, y es abonado por un beneficiario que no es un sujeto pasivo en el sentido de la Directiva sobre el IVA. Así pues, en general, los organismos públicos (Estados, autoridades gubernamentales regionales y locales y otros organismos que se rigen por el Derecho público) no pueden declarar el IVA como gasto subvencionable.

31 Por lo tanto, el Tribunal mantiene que la recomendación que figura en su informe anual de 2017¹⁷ de excluir el reembolso del IVA a los organismos públicos con cargo a los fondos de la UE reduce el riesgo de errores en el gasto de cohesión y garantiza un mejor uso de los fondos de la UE desde la perspectiva de la buena gestión financiera.

¹⁴ En un proyecto con presupuesto de 8 millones de euros, el beneficiario no obtendría el reembolso del IVA. Sin embargo, si ese mismo beneficiario estableciese dos proyectos por 4 millones de euros, el IVA sería subvencionable en ambos proyectos. Con un porcentaje de cofinanciación del 70% y un tipo impositivo del IVA del 20%, la diferencia en la subvención recibida entre ambos supuestos asciende a aproximadamente un millón de euros.

¹⁵ Artículo 186, apartado 4, del 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, pp. 1-222). Estas disposiciones son las mismas que las normas de subvencionabilidad definidas en el artículo 126, apartado 3, letra c), del Reglamento financiero derogado (n.º 966/2012) y el artículo 187 del Reglamento Delegado n.º 1268/2012 de la Comisión sobre las normas de desarrollo.

¹⁶ Las excepciones se definen en el artículo 186, apartado 4, del Reglamento financiero.

¹⁷ Véanse los apartados 6.40 a 6.42 y 6.78 y la recomendación 2 del informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017.

32 En consonancia con la situación legal que formó la base de la recomendación (véanse los apartados 07 y 08), y siguiendo el argumento presentado en el apartado 88 del dictamen n.º 6/2018, el IVA solo debe reembolsarse al número reducido de organismos privados que no pueden recuperarlo, es decir, cuando representa un verdadero gasto¹⁸.

Sobre los informes anuales y los análisis rápidos de casos del Tribunal

En sus informes anuales, el Tribunal ofrece una síntesis de la gestión financiera durante el ejercicio y formula recomendaciones para su mejora. De este modo, ello ayuda al Parlamento Europeo y al Consejo en su tarea de controlar cómo se utilizan los fondos de la UE.

Los análisis rápidos de casos no utilizan nuevo trabajo de auditoría ni presentan nuevas constataciones de auditoría ni recomendaciones. Exponen y determinan hechos sobre temas específicos y facilitan un análisis específico para ayudar a entender las cuestiones que se tratan.

Puede ponerse en contacto con el equipo auditor en:

ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu

¹⁸ Sobre la base de los 561 proyectos examinados en el contexto de su trabajo relativo a la declaración de fiabilidad entre 2015 y 2017, el Tribunal calcula que la proporción de organismos privados que no podían recuperar el IVA era solo del 0,2 % de los beneficiarios.

Glosario

Cohesión: Nombre corto de la subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial».

Devolución: Por «devolución» no se entiende necesariamente un flujo de caja real, sino que puede ser una reducción del impuesto al consumo.

Fondos de la política de cohesión: En el período de programación 2014-2020, los fondos de la política de cohesión forman parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

Organismos públicos: Gobierno nacional, regional o local, o cualquier otro organismo que se rige por el Derecho público.

Sujeto pasivo: Normalmente una empresa, un comerciante individual u otro profesional.

Tipo normal del IVA: Tipo que tiene que aplicar un país de la UE a todos los bienes y servicios no exentos. Un Estado miembro puede aplicar tipos de IVA reducidos a bienes o servicios con arreglo a determinadas condiciones.

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Este análisis rápido de casos fue aprobado por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. El trabajo fue dirigido por Tony Murphy, Miembro del Tribunal, con el apoyo de Wolfgang Stolz, jefe de gabinete, Brian Murphy, agregado de gabinete, y Peter Borsos, asistente de gabinete; Juan Ignacio González Bastero, gerente principal, y Orsolya Szarka, jefa de tarea. Mark Smith prestó apoyo lingüístico.

En los últimos años, el Tribunal ha presentado en sus informes anuales una serie de errores y deficiencias en el tratamiento del impuesto sobre el valor añadido (IVA) como gasto subvencionable en el ámbito de cohesión. Este documento de análisis tiene como objetivo complementar las observaciones relacionadas con el IVA que figuran en los informes anuales y las opiniones expresadas en el dictamen n.º 6/2018. Utilizando resultados y datos de declaraciones de fiabilidad anteriores, el Tribunal analizó la relación entre el carácter recuperable y subvencionable del coste relativo al IVA. Presenta un resumen de los errores e incoherencias que constató y pone de relieve casos donde no fue óptimo el uso de los fondos de la UE como resultado de una interpretación amplia sobre la recuperabilidad del IVA, en particular en el caso de organismos públicos que reciben ayudas de la UE. Sobre la base de su análisis y en consonancia con sus anteriores recomendaciones, el Tribunal cree que la Comisión y los legisladores deberían plantearse revisar las normas de subvencionabilidad del coste del IVA. Sin embargo, los esfuerzos por simplificar las normas deben sustentar el principio de buena gestión financiera de los fondos de la UE.

Puede ponerse en contacto con el equipo auditor en:
ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.